

大川小学校津波訴訟問題と学校教育

— 変化する社会と教職の専門性についての一考察 その 7 —

向 山 行 雄

帝京大学大学院教職研究科
(現 敬愛大学国際学部)

要 約

本稿は平成 29 年度秋学期「変化する社会と教職の専門性」の授業のために各種報道や先行研究について分析するとともに、筆者のこれまでの教育委員会での勤務や学校長としての災害への対応と学校事故とのかわりについて述べたものである。

2016 年 10 月 26 日、東日本大震災における石巻市立大川小学校の津波事故について、仙台地方裁判所の判決があった。同判決は事故の遺族である原告側の主張を認めた。石巻市及び宮城県は同判決を不服とし、仙台高裁へ控訴した。一方、東日本大震災を教訓として各自治体や各学校では、これまで以上に防災教育の充実を図るようになった。しかし、将来の大震災への備えはまだ不十分であるという声も聞かれる。

このような課題を踏まえ、「大川小学校津波事故の状況」や「災害発生時の学校の責務」についての各種の動きを概観するとともに、文部科学省、各地方自治体などの学校防災への取組を考察し、教職の専門性を考察する一助にしたいと考えた。

キーワード：大川小学校津波訴訟 仙台地裁判決 教職員の危機管理意識 学校保健安全法
学校防災計画 教職の専門性

はじめに

「変化する社会と教職の専門性」は、毎年度秋学期に開講する必修科目で、平成 29 年度は 26 名の学生が受講した。学生の内訳は現職教員 9 名、ストレートマスター 17 名である。

授業は中田正弘教員と協働で進めたが、「大川小学校津波訴訟問題と学校教育」にかかわる 8 時間の授業内容は向山が構想し、主担当となって進めた。

これまで、「変化する社会と教職の専門性」の授業について本年報において下記のとおり述べてきた。

平成 24 年度	変化する社会と教職の専門性についての一考察Ⅱ —いじめ問題への対応を手がかりとして—
平成 25 年度	近年の体罰問題についての一考察
平成 26 年度	いわゆる「学級崩壊」と教職の専門性についての一考察
平成 27 年度	人口減少社会と学校教育—変化する社会と教職の専門性についての一考察Ⅴ—
平成 28 年度	組体操問題と学校教育—変化する社会と教職の専門性についての一考察Ⅵ—

平成 23 年度 変化する社会と教職の専門性についての一考察 —東日本大震災への対応を手がかりとして—

今次の「大川小学校津波訴訟問題と学校教育」についても、いくつかの報道や通知、報告書や文献等を解読しつつ、具体的な事例をもとにして「理論と

実践」の往還を図り、教職の専門性についての学修を深めるように努めた

1 大川小学校訴訟を巡る動き

(1) 仙台地方裁判所判決

2016年10月26日、仙台地方裁判所（高宮健二裁判長）は、東日本大震災にともなう学校側の過失を認め、石巻市と宮城県に対して、総額約14億2658万円の支払いを命じる判決を出した。

これは、児童・教職員84名が犠牲になった津波による事故で、23名の児童遺族が国家賠償法第一条第一項に基づき、学校設置者である石巻市及び教員の給与負担者である宮城県に対して起こした損害賠償請求訴訟についての判決である。

本判決について、戸部は、「従来、在学関係に基づく信義則上の安全配慮義務や教育活動から生じる危険から児童生徒を保護すべき注意義務が認められてきたが、本判決は、学校安全法等から児童の安全確保に係る注意義務を導出している。これは、学校保健法から学校保健安全法への改正（2009年4月1日施行）により、同法第26条以下に学校安全の章が創設され、教員の注意義務の根拠が明確に実定化されたことによるものと考えられる」と指摘する。⁽¹⁾

この判決を出した仙台地裁の高宮健二裁判長は、宮城県山元町の自動車学校の教習生等にかかわる裁判でも、2015年1月に自動車学校に対して約19億円の賠償を命じる判決を出している。その判決内容から、大川小学校の裁判でも、学校側に対して厳しい指摘をするのではないかと予想されていた。

大川小学校の裁判では、津波の到来を学校側が予見できたかどうか争点となった。判決では「遅くとも津波が到達する7分前の午後3時30分ごろまでには、石巻市の広報車による告知で、津波の到来を予見できた。教職員は可能な限り、津波を回避できる場所に児童を避難させる注意義務があったと指摘した。

地元メディアの『河北新報』によれば判決要旨は次のとおりである。⁽²⁾

【事実経過】

大川小の教員らは地震直後、児童を校庭へ避難誘導し、保護者らが迎えに来た児童以外の下校を見合わせた。学校は海岸から4キロ離れ、県の浸水予測では津波はないとされていた。集まってきた地域住民の対応をしながら、ラジオ放送で情報を収集し、午後3時半ごろまでに、従来と各段に規模の異なる大きな津波が三陸沿岸に到来し、大津警報の対象範囲が拡大されたことを認識した。

石巻市の広報車は、遅くとも午後3時半ごろまでに津波が北上川河口付近の松林を越えたことを告げて高台への避難を拡声器で呼びかけ、学校前の県道を通過。教員らはこれを聴いていた。

教員らはこの直後ごろ、大川小から西に約150メートル離れた河川堤防近くの県道と国道の交差点付近に向け、校庭にいた70人余りの児童とともに移動を決め、同35分ごろまでに出発した。大川小には同37分ごろ津波が到来。教職員と児童は歩いている間に津波にのまれ、裏山に逃れた教員1人と児童4人が生き残った以外全員が死亡した。

【注意義務】

広報車による避難呼びかけを聴く前は、学校に津波が到来し児童に具体的な危険が及ぶ事態を教員らが予見可能だったということは困難だ。この段階では県内に津波が襲来するという情報しか得ていない。裏山も土砂災害の危険はあった。

だが、広報車の呼びかけを聞いた段階では、程なく津波が襲来すると予見、認識できた。地震は経験したことのない規模で、ラジオで伝えられた予想津波高は6～10メートル。大川小の標高は1～1.5メートルしかなく、教員らは遅くともこの時点で、可能な限り津波を回避できる場所に児童を避難させる注意義務を負った。

【結果回避義務】

移動先として目指した交差点付近は標高7メートル余りしかなく、津波到達時にさらに避難する場所がない。現実には大津波到来が予想される中、避難場所として不適当だった。

一方、裏山は津波から逃れる十分な高さの10メートル付近に達するまで、校庭から百数十メートル移動する必要があったが、原告らの実験では移動は徒歩で2分程度、小走りで1分程度だった。斜面の傾斜が20度を上回る場所はあるが、児童はシイタケ栽培の学習などで登っていた。避難場所とする支障は認められない。

被災が回避できる可能性が高い裏山でなく、交差点付近に移動しようとした結果、児童らが死亡した。教員らには結果回避義務違反の過失がある。

戸部は「総じて本判決は、想定外の危険に対する結果責任や抽象的な予見のレベルでの結果回避責任を求めたものではなく、具体的な予見・回避可能性を問題とする不法行為法のオーソドックスな考え方に立つものと言える」と述べる。⁽³⁾

つまり、戸部によれば、高宮裁判長の下した判決は、今回の想定外の津波襲来に対する責任を求めたものではないということになる。

(2) 判決を巡る報道の実態

判決翌日の新聞各社は、1面トップで同判決を報道した。『内外教育』は、2016年「10月の新聞」というページで、各社の記事を次のように紹介している。⁽⁴⁾

毎日新聞 「宮城 大川小判決 命を預かることの重さ 学校健康安全法は、学校防災マニュアルの作成を義務付け、校長にはマニュアルの周知や訓練の実施を講じるよう定める。だが、防災への力の入れ方は自治体や学校によってばらつきがあることが東日本大震災で浮き彫りになった」

読売新聞 「大川小津波判決 学校のミスを通じた高額賠償 学校にいる間、児童は身の安全を教職員に委ねるほかない。だからこそ、教員は『児童の安全を確保する義務を負う』と判決が指摘したのは、もっともである」

日本経済新聞 「避難への備え問い直した判決 確かに、あの津波が千年に一度と言われる規模の大災害で、誰も経験したことのないような津波が襲ってくることまで予測するのは、難しかっただろう。

だが、地震が起きた後、10メートルの津波警報が流れていた。判決も指摘したように、市の広報車が近くを回って避難を呼びかけていた。それまでの経験や『想定』とかけ離れた事態であっても、現実に行き起きていることを踏まえて適切に判断すべきだったということである」

産経新聞 「大川小に過失判決 備え徹底の重い継承に 地形の違いなどもあり、一概に比較することはできないが、震災時に大津波に襲われた岩手県釜石市では学校にいた小中学生からは一人の犠牲者も出さなかった」

朝日新聞 (10月28日) 「大川小判決 この悲劇から学ぶもの 一連の経緯を振り返って思うのは、市側の対応の不実さだ。遺族への説明はあいまいで二転三転した。かろうじて助かった教員や児童の聞き取りを録音せず、メモも廃棄した。判決で法的責任はないとされたが不信を深めた」

このように、新聞各社は仙台地裁の判決を評価し、大川小学校の責任を指摘した。

テレビのニュース番組でも、同様に大川小学校の責任や石巻市の対応の不備を指摘する姿勢が目立った。特に遺族側の持つ横断幕が、インパクトを与えた。「学校・先生を断罪!! 歴史を刻み未来をひらく判決」「勝訴 子供の声が届いた!!」「(子供の顔写真) 先生の言うことを聞いていたのに!! (子供の顔写真)」などの横断幕がテレビで繰り返し流された。

子供を失った遺族の気持ちは痛いほどわかる。誰かを悪者にして、その嘆きをぶつけたくなるであろう。しかし、必死で子供を守ろうとした教員も10名が犠牲になったのである。子供を放って、我先にと逃げた教員は一人もいない。共に逃げ、共に死んだのである。

その教員に対して、「学校・先生を断罪」と斬り捨てる権限がたとえ遺族であってもあるもののだろうか。よしんばあったとしても、事前にその横断幕を用意しテレビカメラに向ける原告側の行為は、許されるものであろうか。

各新聞の報道の扱い、そして繰り返されるテレビニュースで、国民の多くは、「学校が悪い」と一方

的に思い込まされた。まさに、我が国の学校教育における防災体制が不備だと俎上に上げられたのである。

筆者は、マスコミを挙げての学校バッシングの状況に危機感を抱いた。そして、冷静な分析をする必要があると考えた。

(3) 石巻市の対応

そもそも、大川小学校の悲劇は、筆者が全国連合小学校長会（以下全連小）会長の役職中に発生した事故である。筆者は、東日本大震災当時の3月11日（金）、東京都中央区立泰明小学校長として、教職員とともに学校に宿泊し事故の対応に当たった。そして、震災2日後の3月13日（日）から全連小会長として各種の仕事に着手した。

同年4月28日、全連小会長として宮城県を訪問し、宮城県小学校長会から被害状況を聴取するとともに、被災地や避難先小学校などを視察した。この視察を基に、全連小としての震災復旧への対策計画や政府への要望などを取りまとめた。

そして、全連小会長を退任した後、帝京大学教職大学院の教員として、同年7月27日に大学院生を引率して大川小児童への献花と現地視察を実施した。

大川小学校の前には高い堤防がめぐらされ、北上川の水面を見ることはできない。したがって、河川に何らかの状況の変化があっても把握できない。

大川小学校に隣接して急峻な裏山がある。判決にもあるように、斜度20度の斜面はすべりやすい。また、手入れされていないために下草がからまっている。筆者も大学院生も途中まで登ろうとした。しかし、途中でずり落ちそうになりとても登りにくい山だった。

現地視察したU学生は次のようにレポートに述べる。⁽⁵⁾

報道では、なぜ山へ避難しなかったのかと当初言われたが、実際の傾斜を見れば登れる山ではなかった。また当時雪も舞っていたし、これだけの津波を予想できなかったのではないかな。

また、M学生は次のように述べる。

私たちは報道を見て理解するのであるが、誤解してしまうこともある。今回の報道でも、大川小の児童は「なぜ、裏山の崖を登らなかったのか」という報道があった。私たちは、その報道を見ることにより教師が判断を間違えてしまったと思いがちであるが、実際には登れない山であった。

このように、裏山への避難についても、必ずしも仙台地裁が指摘するようには簡単ではない。したがって、下級審である仙台地裁の判決だけで結審するのは早急すぎるのではないかと危惧していた。

石巻市は、10月28日に、仙台地裁判決を不服として仙台高裁に控訴する方針を固めた。

10月29日の読売新聞は、亀山紘石巻市長の談話として「子供の命を守ろうとした教員らのことを考えると、やはり（判決は）受け入れられない。今後の学校の防災教育にも影響を与える」と伝えた。

また、宮城県の村井嘉浩知事は「県も代理人と詳細を詰めている。石巻市と足並みをそろえていくことになるだろう」と話した。

さらに、石巻市議会は、10月30日に、控訴について協議する臨時市議会を開催した。亀山市長は、「教員らが入手できた情報は極めて限られていた。津波を具体的に予見できず、学校にいた児童と地域住民ら100人以上で裏山の斜面を登るのは事実上困難だった。今後の学校防災に重要な影響を与える事情も考慮した」と述べた。

市議会は約6時間に及ぶ議論を重ね、16対10の賛成で控訴を決定した。わずか3名が、控訴賛成から控訴反対へ回っただけで同数となる僅差の決定であった。

石巻市の控訴決定の報道は、各新聞社の扱いは極めて小さいものであった。一面トップで報道した仙台地裁の判決と比較してバランスを逸していると言わざるを得ない。

また、控訴に対する原告遺族の抗議を過大に扱うのは、報道の公正さの上で疑義を感じざるを得ない。

2 東日本大震災の被害概況

(1) 全国の被害の概要

大川小訴訟の分析に当たって、まず、東日本大震災の概況を記す。

2011年3月11日(金)午後2時46分、三陸沖を震源とするマグニチュード(M)9.0の地震が発生した。

2016年2月2日時点で、震災による死者・行方不明者は18455人(震災関連死を除く)、建築物の全壊・半壊は400326戸。津波被害農地21467万ヘクタール。漁船被害28612隻。

このうち、死者・行方不明、負傷者の都道府県別人数は北から次のとおりである。北海道4、青森116、岩手6010、宮城14922、秋田11、山形31、福島1993、茨城737、栃木137、群馬43、埼玉45、千葉281、東京都124、神奈川142、新潟3、山梨2、長野1、静岡3、三重1、高知1。

東京都では7名の死者を出した。そのうち2名は皇居に隣接する九段会館で発生した事故による。震災時刻、筆者は九段会館2階喫茶室にいた。戦前からの由緒ある建築物で、天井のシャンデリアが大きくゆれ、建物全体が激しく振動した。同じ2階フロアが崩れ、2名の死者と多数の重軽傷者を出した。

筆者は九死に一生を得て、急ぎ泰明小学校に戻り、校長として震災の対応に当たった。その記録は、前述したように、『年報第3号』に掲載した。

2012年3月11日までの年齢別死者数は次のとおりである。

0～9歳	496体	10～19歳	419体
20～29歳	515体	30～39歳	847体
40～49歳	1116体	50～59歳	1883体
60～69歳	2945体	70～79歳	3759体
80歳以上	3831体	年齢不詳	392体

死因の90、6%が津波による溺死である。

(2) 石巻市における被害の状況

宮城県北部は、三陸海岸のリアス式海岸が続き、女川湾、雄勝湾、追波湾、志津湾が入り組み、天然の良港となっている。

石巻市もリアス式海岸の地にあり、宮城県第2の都市として発展している。石巻市は、もともと北上川流域の米を江戸へ運ぶ中継地として栄えた。2005年、石巻市、河南町、河北町(かほくちょう)雄勝町(おがつちょう)牡鹿(おしかちょう)桃生町(ものうちょう)北上町(きたかみまち)の1市6町が合併し16万人の市が誕生した。

石巻市では、明治末期以降、北上川の川底を浚渫し防波堤を整備する工事が行われた。港湾機能が拡大し、水産加工、製缶、造船業も行われるようになり、1928年に仙台―石巻間に鉄道が開通した(現在の千石線)。

震災直前のデータ(2010年)では、57796世帯で幼稚園15園(1848名)小学校43校(8959名)中学校23校(4751名)高等学校10校(4691名)の各校園・園児児童生徒数である。

また、65歳以上の人口は43747名で全人口の27.2%を占める。

東日本大震災は、特に東北地方に甚大な被害をもたらした。この地震による岩手、宮城、福島の死者数は12539名である。その中で、最も死者数が多かったのが宮城県であり、8843名となっている。

死者数の年齢別分布状況を見ると、岩手県では5～9歳、10～14歳の死者の全体に占める割合が低い。

それに対して、宮城県ではやや高い。⁽⁶⁾

3月11日の石巻市の震度は5強から6弱。新北上川では、追波湾に押し寄せた津波が北上川を15キロメートル遡上した。河口から4キロメートル地点にある大川小学校にも甚大な被害をもたらした。

石巻市では、死者3181名、行方不明者651名が遭難した。これは市内人口の2.4%を占め、東日本大震災における全市町村の中で最大の被害である。また、22357棟が全壊、11021棟が半壊した。津波による浸水は人口・所帯の約7割、事業所・従業員の9割近くを占め、農業では約21%の田畑が流出・冠水し、市内は壊滅的な被害を受けた。

(3) 大川小学校の被災状況

大川小学校は、前述したとおり河口から4キロ

メートルの、釜谷という集落にある。海に向かってせり出す山と新北上川の間にある海拔1メートルの低地に200名ほどの住民が暮らす。

大川小学校の学区は広く、児童は新北上川右岸の尾崎、長面、間垣、針岡、谷地、横川、福地などの集落から通学する。

大川小学校は、震災当時108名が在籍し、欠席、早退、下校済みの5名と、保護者による引取り済みの27名を除く児童が学校に残っていた。

被災者数は次のとおりである。

学年	死亡	行方不明	生存	不在等	計
1年	5	0	1	8	14
2年	15	2	0	3	20
3年	17	0	1	2	20
4年	12	1	0	5	18
5年	6	0	2	7	15
6年	15	1	0	5	21
計	70	4	4	30	108
教職員	10	0	1	2	13

このように、学校に残っていた児童78名のうち70名が死亡し、4名が行方不明である。津波に巻き込まれながら助かったのは4名のみ。生存した児童は、1年生女子1名、3年生男子1名、5年生男子2名である。

一方、教職員は11名のうち、男子教諭（教務主任）1名が生存し、10名が死亡した。なお、校長は年休を取り不在、もう1名の教員も不在で助かった。

大川小学校の2階建ての校舎は、最上部まで浸水し、外階段は大きく曲げられた。

2011年7月に、筆者が大学院生を引率し、現地視察した際には、2階天井が大きくめくりあがっている校舎を目撃し、津波の破壊力の大きさを実感した。

3 大川小学校事故検証報告書Ⅰ

(1) 事故検証委員会の発足

大川小学校の事故を巡って、震災後、遺族と学校関係者の間で、さまざまな議論があった。

震災後1年半を経て、2012年8月19日に平野博

文文科大臣が初めて大川小学校の慰霊に訪れた、そして、石巻市長、石巻市教委に対して、早急に第三者検証機関の発足を要望した。その後、2012年11月3日、文科省は遺族34家族、石巻市教委、宮城県教委、文科省が一堂に会する「四者円卓会議」を開催した。文科省の担当者は前川喜平官房長であった。この会議で第三者委員会設置の段取りや検証の方向性についての協議をした。円卓会議は委員の人選をして、2013年2月7日に「大川小学校事故検証委員会」が発足した。

検証委員会は、検証委員6人と調査委員4人の合計10人で構成されている。委員は次のとおりである。

（肩書は当時）

〔検証委員〕

数見隆生 東北福祉大学総合福祉学部社会教育学
科教授（67歳）

佐藤健宗 弁護士 鉄道安全推進会議事務局長
関西大学社会安全学部客員教授（54歳）

首藤伸夫 東北大学名誉教授（78歳）

芳賀 繁 立教大学現代心理学部心理学科教授
（60歳）

美谷島邦子 8・12連絡会事務局長（66歳）

室崎益輝 関西学院大学総合政策学部都市政策学
科教授 災害復興制度研究所長 神戸大学名誉
教授（68歳）

〔調査委員〕

大橋智樹 宮城学院女子大学学芸学部心理行動科
学科長（42歳）

佐藤美沙 弁護士 公益財団法人日弁連交通事故
相談センター理事 宮城県地方最低賃金審議会
交易委員（48歳）

翠川 洋 弁護士 東北大学法科大学院非常勤講
師 公益財団法人みやぎ被害者支援センター理
事（50歳）

南 哲 神戸大学名誉教授（72歳）

検証委員会は、26回の会合を開き、約1年後の2014年2月16日に報告書を取りまとめた。⁽⁷⁾

開催実績によれば、遺族との意見交換を3回、遺

族からの聞き取りを3回実施している。また、2015年6月15日には、大川小学校裏山現地調査を実施している。

この間に、108回の聞き取り調査を実施したが、その内訳人数(延べ人数)はつぎのとおりである、

児童・教職員遺族	83人
生存児童・教職員	11人
保護者・地域移住民等	55人
市教委関係者・(元)教職員等	25人
その他・学識者、有識者等	22人

(2) 報告書に見る大川小学校の状況

以下に、報告書にある大川小学校の概要を記載する。

「大川小学校の校舎は1980年4月に使用を開始した。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、その効率的活用を基本とする」ものと記載されている。⁽⁸⁾

また、「廊下及び渡り廊下を動線とした動線計画により授業間の児童の動線をスムーズにし、さらにゆとりある空間を多く取り入れる」としている。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。

「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」とある。

筆者が、現地調査をしたときには、円形を基調とした洋風校舎の骨格はとどめているものの、渡り廊下などは倒壊していた。また、1階校舎はもちろん、2階校舎の天井まで大きく損傷していた。

大川小学校の建つ位置は、海拔が1メートルから

1.5メートルしかない。しかし、海岸から4キロメートル離れていることもあり、津波への備えは想定しにくかったのではないかと推察する。

また、200メートルのところにある北上川は、堅牢な堤防が築堤されており、「洪水の被害も想定しにくかった」と記されている。もし、仮に、津波や洪水を想定して、この地に校舎を建設しようとしたら裏山部分を開削して、そこに道路を拓き、高台に建てなければならない。

そのような校舎は、日常生活の利便性の上からも大きな支障をきたす。また、多額の建設費用がかかり、住民の賛同は得にくい。

(3) 学校近隣の山の状況

仙台地裁判決では、離接する山への避難を選択すべきだったと指摘する。

報告書では、大川小学校の南側の山(裏山)について、各種聞き取りや現地調査の結果から次のようにまとめる。

報告書では、裏山を次のとおり区分している。「斜面A ポンプ小屋付近から登る斜面・・・登ることのできる道があったという証言もある一方で、道があることを震災後初めて知ったという住民もいた。委員会現地調査では、斜面森林内部に多数の倒木が見られた。

斜面B・・・2003年3月に崖崩れが発生したため、斜面崩壊対策工事が施された。震災前年、当時の3年児童が担任とともに斜面途中の平坦な場所まで登った。当時の担任は『少しすべって大変だった』と証言している。

斜面C・・・かつて授業の一環でシイタケ栽培をしてことがある。震災2年前には土地所有者に返還している。

いずれの斜面も100メートルほど入る付近までの平均斜度は20度、最大斜度は30度を超える」⁽⁹⁾

筆者が学生たちと登ろうとした斜面Cのシイタケ栽培が行なわれていた付近は比較的なだらかで、報告書には「斜面10度程度である」と記載されている。それでも、かなり急であり、足場も悪いので「登れ

なかった」と感想を話す学生が多かった。

(4) 近年災害等における大川小学校の対応

2010年2月 チリ沖地震で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住民10名程度が避難した。

2011年3月9日午前11時45分頃、三陸沖を中心とするマグニチュード7.3の地震が発生し、宮城県沿岸に津波注意報が発表された。

大川小学校では、校庭に2次避難し、校庭で20分程度待機した。校舎内外の安全点検、川の状況変化確認後、児童を教室へ戻す。

報告書によれば、「昼食中に職員室の校長、教頭数名の教職員で、北上川の堤防を越えるような津波が来た際には校舎内に避難できないことや、斜面Aから山へ避難する必要があることなど会話が交わされた。しかし、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」⁽¹⁰⁾

これが、大震災発生2日前のことである。

これらのことから次の状況が推察される。前年の地震においては、大川小学校避難場所に指定され、実際に住民も避難してきているため、避難した住民や世話をした教頭などには「大川小学校は、いざという時に避難をしてくる場所＝＜ある程度＞安全な場所」という意識があった。

また、2日前の地震では、校庭に避難し、川の状況も確認したものの、変化がなかった。だから、今回の大震災においても、「まさかよりもしか」という危機管理意識が生まれにくかったのではないかと推察する。

4 大川小学校事故検証報告書Ⅱ

(1) 大川小学校教職員の防災研修

報告書によれば、大川小学校教職員の学校防災関連の研修参加状況は次のとおりである。

- 「○2009年5月26日 宮城県平成21年度防災教育指導者養成研修会 1名参加
- 2010年1月28日 石巻市学校安全対策研修会 1名参加（教頭）

- 2010年5月26日 宮城県平成22年度防災教育指導者養成研修会 1名参加（安全主任）
- 2010年8月4日 石巻市小中学校教頭・中堅教諭研修会 3名参加（教頭、教務主任、教諭）
- 2010年8月10日 校長定例会「非常災害時の対応について」 1名参加（校長）
- 2011年1月20日 石巻市学校安全対策研究会 1名参加（教頭）
- 2011年2月15日 避難所開設に伴う調整会議 1名参加（教頭）」⁽¹¹⁾

このように震災前の2年間で7回の防災関係の研修会を実施している。多大な教育課題が山積する中で、これだけの研修会を実施した関係機関、参加した教職員の努力は評価されていいだろう。

震災当時、大川小学校に勤務していた13人の教職員の勤務年数は次のとおりである・

「1年目 4人 2年目 5人 3年目 2人
4年目 0人 5年目 1人 6年以上 0人」

このように勤務2年目未満の教職員が8名であり6割を占めている。つまり大部分の教職員は大川小学校付近の地域理解が十分でなかったと推察される。

また、大川小学校での避難訓練想定は、地震災害、火災、不審者侵入が中心であり、津波の想定はほとんど行われていなかった。

報告書では「津波被害については大多数の人が心配していなかった。その理由として海から遠いこと、過去の津波被害を聞いたことがない。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は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状況について憂慮したと推察される」と述べる。⁽¹²⁾

学校の教職員は数年を経て定期異動する。したがって、かつてのように同一校に長年勤務し、地域と深いかかわりをもつ旧職員はほとんどいないのが近年の実態であろう。それは大川小学校も例外ではない。むしろ大川小学校は、勤務年限の短い教職員ばかりで、最長で5年目の教職員がわずか1人だけである。また、地震や火災、不審者への対応はしつつも、津波による被害は想定していなかった。

石巻市公立小中学校 64 校の防災計画・災害対応マニュアル等で「津波」の記述があるのは大川小学校を含めて約半数である。また、津波の三次避難場所を記載しているのは大川小学校を含めて 17 校しかない。大川小学校では、その場所を「近隣の空き地・公園等」と記載している。⁽¹³⁾

こうして見てくると、震災前までの大川小学校の危機管理に瑕疵があったとは言えない。このような状況を踏まえて、大川小学校の教職員の当日の行動を検討する必要がある。

(2) 津波の来襲状況

報告書によれば「震災当時の大川小学校の気温は 1.9 度からしだいに低下し、付近の河川監視カメラには若干の降雪が記録されているが、積もるほどの雪ではなかった」⁽¹⁴⁾ という気象状況であった。

それでも、裏山の崖を登ろうとすれば、地面が濡れてすべり危険性があったであろう。

報告書では、津波の来襲状況を次のように記載する。⁽¹⁵⁾

北上川の河口付金へ到達した津波は、北上川の堤防の陸側を主として陸上を遡上した津波と、北上川の河道を遡上して新北上大橋直下の右岸から越流した津波の、大きく 2 つに分けられる。

略

釜谷地区に来襲した津波の挙動は次のようなものであったとみなせる。

北上川の河口付近に到達した津波のうち、河川を遡上した津波は、堤防を越える高さまで到達し、新北上大橋に樹木等が滞留した堰効果とあいまって、堤防を越流して釜谷地区に来襲した。地域住民の多くは、この越流を目撃して避難を開始しており、越流津波は人々に強い恐怖感・切迫感を抱かせると共に、堤防近くの家屋等を損壊させる程度の威力を持っていた。

河川を遡上した津波が堤防を越流した数分後、陸上を遡上した津波が釜谷地区の中心部付近に到達した。この津波は高さ数メートル、水量は膨大なもので、到達直前には突風をもたらし、大きな

衝撃音とともに建ち並ぶ家屋を次々と破壊する威力を持っていた。大川小学校の校舎における津波痕跡は（平均海面から）約 10 メートルであり、屋根まで全て水没したわけではないものの、校舎内で安全に避難できる場所はなかった。大川小学校にあった時計は、この津波の襲来により停止した。

大川小学校の児童・教職員を初め、同校付近で犠牲になった人々は、北上川の堤防を越流した津波と、その後に陸上を遡上してきた津波の両方に巻き込まれて被災した。

報告書によれば、大川小学校に残されていた時計は 3 個あり、それぞれ、15 時 38 分 53 秒、15 時 37 分 46 秒、15 時 36 分 40 秒で停止している。

前述した、新北上川大橋への津波到達時刻は 15 時 26 分（立ち上がり時刻）から 15 時 32 分（ピーク到達時刻）である。

筆者も大川小学校の現地調査の際に、新北上川大橋まで歩いてみた。大川小学校校舎から新北上川大橋まではやや上り道になり、徒歩 5 分程度の道のりであった。

地震の際には、新北上川大橋で立ち上がった津波が、4 分～10 分程度で大川小学校の時計を停止させるほどの大きな衝撃を与えたことがわかる。

(3) 釜谷地区の被害状況

大川小学校の所在する釜谷地区で被災した住民等について、聴き取り等から得られた情報から次のようにまとめている。なお、このデータは、一定の不確実性があるとしている。⁽¹⁶⁾

	住民	在勤者	来訪者	合計
死 者	175	2	4	181
生存者	34	6	11	51
計	209	8	15	232

釜谷地区では、8 割近くの人々が死亡したことがわかる。当日の大川小学校周辺において、生存した住民等は 20% 強にすぎなかった。それだけ、津波は突然、この地区に襲来したのである。

つまり、大川小学校の児童たちだけが、「教師の誤った判断で」犠牲になったのではなく、釜谷地区全体が、津波に襲われて大きな被害を受けたということを確認しておく必要がある。

(4) 大川小学校付近での津波情報のようす

前述したが、本裁判の争点は次の3点である。

①津波到達の予見可能性

- 遺族側の主張・・・防災無線や石巻市の広報車、保護者からの情報で津波の襲来を認識できた
- 市・県の主張・・・当時得られた情報からは想定を超える津波の襲来は予測できなかった

②震災時の避難行動

- 遺族側の主張・・・津波の襲来直前に、新北上大橋付近に向かったのは重大な過失だ
- 市・県の主張・・・区長を含む住民と協議し、新北上大橋付近に向かう判断をしたこと自体が過失とは言えない

③結果回避義務違反の有無

- 遺族側の主張・・・裏山への避難等、被災を回避する手段は十分にあった
- 市・県の主張・・・津波を予見してから襲来までの間に安全な場所へ移動することは困難だった
この争点を検証するためには、津波の襲来について、教職員が事前にどのような情報を得ていたかを分析する必要がある。

報告書によれば、「校庭への避難を終えた頃に、防災行政無線を通じて『大津波警報発令、海岸付近・河川堤防に近づかないように』という情報を、教職員は聞くことができたものと推定される。ただし、この放送では、津波到達予想時刻（15時）や予想津波高（当初6メートル）の情報は含まれていない。

しかし、迎えに来た複数の保護者や地域住民からは、当初の予想津波高（6メートル）等を伝える情報がもたらされていたと推定される。又、教職員は何らかの手段でラジオからの災害情報を入手していた可能性がある。

一方、大津波警報の予想津波高（6メートル）が10メートルに変更されたのは15時14分である。この情報が初めにラジオ放送されたのは15時21分

（FM放送）か15時32分（AM放送）であり、教職員は、この時刻まではラジオ放送からは10メートルの津波の来襲は予見できなかった。

大川小学校付近を通る消防車や河北総合支所の公用車が広報していたが、地域住民は広報内容を聴き取れなかったとしていることから、教職員にも広報内容は伝達されていなかったと推定される」⁽¹⁷⁾

(5) 教職員の津波に関する危機感

報告書は、「少なくとも、15時15分～20分頃までは、地域住民はもとより、教職員においても、大川小学校付近まで津波危険が及ぶ可能性を想定し、切迫した避難の必要性を認識していたものは多くはなかったと推定される。それよりも、教職員の意識の中では校舎内から児童の上着を持ち出したり、たき火の準備をしたりするなどの寒さ対策、余震が継続する中でのガラス散乱や落下物などの建物危険、地域住民が避難してくる中での避難所対応などが、大きな課題となっていた可能性がある」と述べる。⁽¹⁸⁾

ラジオ等や児童を受け取りに来た保護者等から様々な情報がもたらされた。それでも、大川小学校の教職員は、校庭からの避難を決断するまでの危機感を抱くほどにはならなかった。報告書ではその原因を次の4点にまとめている。

「○いわゆる「正常性バイアス」により、危険に関する情報を得ながらも、あえてこれを軽視して大丈夫だと思い込もうとする傾向が生じ、明確な根拠に基づかない楽観的思考をするようになったこと

○加えて、動揺する児童や一部保護者を落ち着かせようとするなど、教職員がその役割を果たそうとする中で、無意識のうちに、このような楽観的思考が強まったこと。

○又、地域住民が校庭・釜谷交流館に避難していたことや、児童を引き取りに来た保護者が引き続き学校付近に残っていた（中には教職員の勧めに従って校庭にいた者も含まれていた可能性がある）ことが、この楽観的思考をさらに支える方向に働いたこと。

○大川小学校付近は、津波襲来記録がなく、ハザー

ドマップの予想浸水域外で津波災害時の避難所に指定されていること、教職員への防災研修は必ずしも津波災害が十分に強調されたものとなっていなかったことなど、各種事前対策が津波に関する危機意識を十分に高めるものとなっていなかったこと」⁽¹⁹⁾

さらに「15時23分頃、支所職員が来校して体育館を避難所として利用できるか否か確認したことも、危機感の高まりを抑制する方向に働いた可能性がある」と指摘する。

報告書に記載されている大川小学校の教職員の「危機感」の状況は、非常に説得力のある内容だと考える。それは、東日本大震災当日の筆者及び泰明小学校の状況からも推察可能である。

前述したように、東日本大震災の発災時、筆者は皇居近くの九段会館2階にいた。大きな揺れを感じ、すぐに学校へ戻るために2階階段を駆け下り、たった1台止まっていたタクシーに乗った。途中、気象庁隣の高層ビル建築現場から急ぎ避難する作業員を見ながら、10数分で学校に到着した。

指揮を執っていた副校長から、現況の報告を得た後に総指揮を引き継いだ。

泰明小学校の児童の多くは恐怖におびえ、居合わせた保護者の中にも動揺する者が見られた。教職員はこれをなだめるために落ち着いた対応をしていた。しかし、教職員の中にも、不安を隠せない者もいた。

教職員の大部分はこれらの対応に当たっていて、外部からの情報入手に携われるのは校長、副校長、事務主任だけだった。正門付近に旗を立て対策本部とした。そして、事務主任にすぐにラジオを手元にもって来るように命じた。しかし、ラジオから流れる情報は聞きにくく、ごった返している校庭で正確な情報を入手するのは困難だった。また、教職員に指示を与え、その報告を受けたり、保護者の一部と対応したり、破損箇所を視認したりする中で、落ち着いて情報を確認できる状況では無かった。さらに、銀座地区の防災無線が放送をしているのかどうかも確認できなかった。

そういう状況で、東京湾の津波警報や都内交通の

概況、校庭下を通る東京メトロ丸ノ内線のようななど限られた情報を確認することで精一杯であった。おそらく、東北地方から関東地方で陣頭指揮に当たった多くの校長も同様の状況であったろう。

混乱した状況でも、泰明小学校の校内には一種の「正常性バイアス」が働いており、不安な中にも妙な落ち着きも見られた。

しばらくして、銀座地区の帰宅困難者が続々と校庭に流入してきた。ここで、児童も教職員もただならぬ状況にあることを思い知らされる。つまり、学校の外側の混乱を、流入者たちの怯え緊張した表情から察知するのである。後刻わかったことだが、隣接するビルは、泰明小学校に倒れそうなほど揺れ、斜め前にある頑強な帝国ホテルの建物も大きな振幅をしていた。銀座地区の人々は、このような状況の中で、わずかな空き地である泰明小学校の校庭に流入してきたのである。

そのうちに、慌てて駆けつけてくる保護者も正門付近に滞留するようになる。我が子の無事を確認して安堵する保護者も見られる。鉄道や道路の状況、被災状況、震源地のようすなども断片的に伝わってくる。

校舎内の安全点検を完了してから、教室への荷物取り、着替え、トイレ、水飲み、人員点呼など、引き取りの準備ができた段階で順次、保護者への引き渡しを開始した。

大川小学校への津波到達時刻は15時36分から38分頃である。泰明小学校の時間経過でいえば、総指揮を副校長から引き継いだ15時20分頃から10数分後頃に津波が到来したことになる。

当時の泰明小学校の教職員の危機意識は、報告書に記載されている大川小学校の教職員のものとほぼ同様である。危機管理については、これまで校長の最大使命と自負し実践しているという自覚のある筆者でさえも当時の津波に関する危機意識は大川小学校の教職員と大差は無い。

まして、大川小学校は、当日、校長が不在であり、教頭が代行していた。ただでさえ手薄な対策本部は、その機能を十全に果たすことができなかったのではないかと推察する。おそらく、泰明小学校でも筆者

が不在だったら、一層の混乱を招いた可能性は否定できない。

(6) 大川小学校の避難行動の意思決定状況

当日の大川小学校の3次避難の意思決定について、報告書は次のように述べる。

「一部教職員が考慮していた山への避難については、地域住民を交えた教職員の相談の中、比較的早い段階から提案されていたものの、その相談の過程で、後述のような危険性が指摘され、避難先としての安全性が十分に確保できないとの判断が下されたものと考えられる。この結果、その時点では津波に対する危機感を強く感じていなかったこともあいまって、山への避難は行わないという意思決定が成されたものと考えられる。ただし、こうした相談の具体的な内容については、関係者のほとんどが死亡していることから、その詳細を明らかにすることはできなかった。」⁽²⁰⁾

また、山への避難を選択せずに、三角地帯へ避難した理由について次のように述べる。

「○三角地帯は、学校近隣では比較的高い位置にある平坦な土地であり、そこまで津波が到達する可能性は学校と比べれば低いと考えられたこと
○山への避難などと比較して、その時点では大きな不安要素がないと考えられたこと」⁽²¹⁾

さらに、「堤防上から北上川を遡上する津波を見ようとしていた地域住民がいたことから、北上川の堤防に対する強い信頼感が、この選択に関与した可能性がある」⁽²²⁾

そして、大川小学校の教職員の組織的対応について、報告書は次のように述べる。

「大川小学校の教職員集団が下した意思決定において、避難開始に関する意思決定の時期が遅かったこと、及びその時期の避難であるにもかかわらず避難先として同校より標高は高いものの河川堤防に近い三角地帯を選択したことが、最大の直接的な要因であると結論づけられる」⁽²³⁾

さらに、次のように加える。「平成22年度教育計画」に記載されている『大川小学校の災害時初動体制』では、校長・教頭が本部として安否確認・避難

誘導班、安全点検・消化班、保護者連絡等を統括し、情報の収集や、児童・教職員への説明・指示を与えたとされていた。・・・震災当日の大川小学校においては、マニュアルに定められた本部としての対応が必ずしも十分に行われなかったものと考えられる。その要因として、当日は本部の役割を担う2名のうち校長が不在であったこと、電話回線の輻輳等により電話が利用できなかったことなど、マニュアルで想定されていない状況があったことが関与したものと考えられる。

・・・教頭をリーダーとして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ていれば、もっと早い時点で三次避難が開始されていた可能性があることは否定できない」⁽²⁴⁾

報告書の指摘は、一見妥当性を帯びている。しかし、①教頭をリーダーとする②組織的かつ積極的な情報収集③活発な議論④柔軟かつ迅速な意思決定という行動が、いかに困難なものであるかを吟味しなければならない。

通常の学校運営体制で校長が不在であれば、教頭がその職務を代行することは、よく見られる光景である。だからといって、非常時に「教頭がリーダーになる」ことは次元の違う問題である。おそらく、多くの学校の教師集団は、非常時における「教頭のリーダー性」については、疑問視するであろう。つまり、教頭という存在に対しては、職務上の上司であることを認めつつも、カリスマ性を伴う非常時の「リーダー性」については、暗黙のうちにも承認するという土壌になってはいないと考えられる。

もちろん、校長であれば、非常時における「リーダー性」について、教職員も地域住民も、至極当然に承認するであろう。

次に、少人数の教師集団で、児童を引率しながら「組織的に」情報収集するなど不可能に近い。教頭の指示に基づいて、学級担任外の教職員が、いくつかの行動をとる以外には無い。

泰明小学校でも、筆者は学級担任以外の教職員にはかなりの指示を出したが、それは決して「組織的な行動ではなく、筆者の危機対応についての「まさ

かよりもしか」という考え方の具現化をしたものだった。筆者のそれまでの21年間の行政や校長体験から蓄積した危機対応力で、その日乗り越えることができた。

次に「活発な議論」である。非常時に、議論などできようはずがない。又、できたとしても、議論などしていたら、児童や保護者に不安感を与えることにもなる。

さらに「柔軟かつ迅速な意思決定」も難しい。それは、「教頭のリーダー性」の難しさと一体である。「柔軟で迅速な意思決定」は、強いリーダーのもとで、成員がそのリーダーを信頼するからこそ初めて可能となる。

繰り返すが、校長不在の中で、大川小学校の教師集団は、精一杯に「よかれ」と思って行動したのである。そこに、想定外の津波が来襲して、甚大な被害を生じてしまったのである。

なお、報告の記述についても、批判の声もある。例えば、池上、加藤は、次のように述べる。「検証委員会は、1月19日の最終報告案で、事故の原因を『避難の意思決定が遅かったこと』『避難先として河川堤防に近い三角地帯を選択したこと』と結論づけたが、遺族なら誰でも知っていることだ。なぜ、避難が遅れたのかという問題の核心にほとんど踏み込んでない」⁽²⁶⁾

5 学校の防災計画

(1) 関係法規の規定

学校安全を推進する基本的な法律である学校保健安全法は2014年6月に改正された。

この法律は、元々1958年4月に制定されてから、10数回の改正を経て、今回の改正に至った。

同法第27条で、「学校安全計画の策定等」について、次のように示している。「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活その他の日常生活に関する指導、職員の研修その他の学校における安全に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない」

なお、同法施行規則28条において「法27条の安全点検は、他の法令に基づくもののほか、毎学期1回以上、児童生徒が通常使用する施設及び設備の異常の有無について系統的行わなければならない。

2 学校においては、必要があるときは臨時に安全点検を行うものとする」と述べている。

このように、同法は、各学校に①安全点検②安全指導③安全計画策定を義務づけている。各学校は、この法規に基づいて、教育課程を編成し実施、評価、改善を行っている。

一方、消防法は、学校、病院、工場など多くの人間が生活する施設については、防火管理者を定め、消防計画の作成、避難訓練の実施、消防設備の点検の他に、防火管理上必要な業務を行わなければならないと規定している。

消防署では、学校を含め所轄の施設において、適切な防火管理が行われているか視察をする。特に、学校では避難経路となる廊下に置かれた物品（教材棚、給食ロッカーなど）について指導を受けるケースがある。

改正された、学校保健安全法においては第30条において、「地域の関係機関等との連携」について次のように規定している。「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、児童生徒等の保護者との連携を図るとともに、当該学校が所在する地域の実情に応じて、当該地域を管轄する警察署その他の関係機関、地域の安全を確保するための活動を行う団体その他の関係団体、当該地域の住民その他の関係者との連携を図るよう努めるものとする」

(2) 国による学校の防災体制の整備方針

話は少しさかのぼる。

国においては、1995年3月の阪神・淡路大震災後、同年6月に、「学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議」を発足させた。同会議は、1995年11月に第一次報告を提出した。

同報告では、学校等の防災体制の現状として、次のように述べる。

「学校は、市町村の地域防災計画において避難所として指定されているものが多いが、備蓄倉庫等特別

の設備・機能を備えているものはほとんど無い。又、避難所運営の方法、職員の役割分担等についても、必ずしも十分な実践的検討、事前の準備がなされていないのが現状」⁽²⁷⁾

また、阪神・淡路大震災で投げかけられた課題の一つとして「発災時刻（在校時、登下校時、休日等）の児童等の安全確保方策や防災教育の充実の検討が必要」としている。

筆者の知人であるF元校長（元兵庫県小学校長会長）は、阪神・淡路大震災当時、神戸市のA小学校の教務主任であった。学校に多くの住民が押し寄せてきた。中には暴力団関係者もいて、避難場所の割り振りに苦労した。トイレが詰まり、便器にたまった大便を両手で必死に掻き出したという経験を、筆者に話してくれた。

阪神・淡路大震災は、児童生徒が在宅している早朝に発災した。又、津波の被害も無かった。それでも、避難場所の運営を含めて、防災上の様々な課題が残った。

1997年、東京都教育庁指導部指導企画課指導主事であった筆者は、震災後2年を経て神戸で開催された復興にかかわるイベントの視察に派遣された。

発災時の状況、避難所運営、復興計画などについての協議で多くのことを学んだ。それは、2011年東日本大震災の時、全国連合小学校長として危機対応する際の基礎にもなった。

さて、阪神・淡路大震災の協力者会議第一次報告では、「学校等の防災体制の充実方策」について、次のように述べる。

「○児童等の安全確保のための方策

学校は、災害時における児童等や教職員の安全確保に万全を期すということが第一の役割であり、学校防災計画や教職員のマニュアルの整備、危険物管理の徹底が重要

○防災教育の充実

学校は、日ごろから防災上必要な安全教育及び避難訓練等の徹底を図ることが重要

○災害時における学校等の役割に対応した学校施設等の整備

児童等の安全の確保と地域住民の一時的な避難所

としての役割に応じ、学校の防災機能の強化のため、学校施設について整備を積極的に図っていくことが重要

○災害時における情報連絡体制の充実

災害時には学校が避難所となることが想定されることから、教育機能の回復等に必要な情報のほか、地域の被災状況、被災者の安否状況等にも対応できる、災害対策本部、教育委員会等との多チャンネルの情報ネットワークが必要

○災害時における教職員の役割、体制の整備

災害時における教職員の第一義的役割は、児童等の安全確保、校長を中心とした学校教育活動の早期正常化に向けての取組であるが、学校が避難所となる場合、教職員は避難所運営について必要に応じ協力すべき立場となる」⁽²⁸⁾

協力者会議はその後も審議を進め、1996年9月に第二次報告を提出した。この報告では、学校防災に関する計画作成指針、防災教育の充実のための指針、児童等の安全確保等のための教職員の対応マニュアル作成指針を示している。

この報告では、各学校での防災教育のねらいを次のように定めている。

「○災害時における危険を認識し、日常的な備えを行うとともに、状況に応じた的確な判断の下に、自らの安全を確保するための行動ができるようにする

○災害発生時及び事後に、進んで他の人々や集団、地域の安全に役立つことができるようにする

○自然災害の発生メカニズムを初めとして、地域の自然環境、災害や防災についての基礎的・基本的事項を理解できるようにする」

そして、防災教育の重点として次の項目を挙げている。

「○防災教育を効果的に推進するために、各地域に共通する内容と地域の特性や実態に応じて指導する内容とに分けて重点を置くべき内容を検討することが必要

○各学校において、児童等の発達段階に応じて、各教科等のそれぞれに応じた指導を行うとともに

に、それらの関連を図り、児童一人一人の災害に適切に対応する能力が確実に身に付けられるよう配慮することが必要」⁽²⁹⁾

ここでは、「津波でんでんこ」のように、自らの判断で自らの生命を守る力の育成を目指している。

今、読み返しても、この報告書で提言する内容は正鵠を得ており、その後に発生した自然災害等においても教訓となる内容であった。

(3) 各学校の防災教育の推進

これらの指針を元に各学校で、防災教育が進められた。

近年の全国の小学校での防災教育は、全国連合小学校長会の調査によれば、次のような状況になっている。(30 (複数選択 数字は% 772 は 77.2% の意味))

質問 あなたの学校では、防災教育に関わる指導において、どのような内容を実施していますか。	2013	2014	2015	2016
○より実践的な避難訓練	772	773	780	802
○防災マニュアルの見直し	796	783	732	710
○保護への引き渡し訓練	549	570	627	641
○自治体や消防等の関連機関と連携した取組	512	573	616	619
○教職員への連絡・指示や関係機関への通報等の訓練や研修	653	600	599	579
○外部人材を招いての授業や講演会	427	428	489	481
○保護者の防災意識の啓発	371	410	378	408
○地域との各種合同訓練	252	316	335	310
○児童による安全マップの作成・見直し	287	269	310	300
○6年間の見通した年間指導計画の作成・見直し	108	151	146	161

この調査は、全国連合小学校長会が、全国で約2万校の公立小学校から各県ごとに4%を抽出して、7月から8月にかけて依頼するものである。毎年度、

回答率は100%に近く、全国47都道府県を対象にしているので、本調査結果は全国の動向を把握する上で参考になる。

本調査では、各学校で取り組んでいる内容を複数回答で記入させている。調査結果を見るとどの項目も一定の回答数を得ており、各学校が防災教育にかなり熱意をもって実施している状況が窺われる。

特に「防砂マニュアルの見直し」や「より実践的な避難訓練」が上位に來ていることから、東日本大震災の教訓を生かそうとしている姿勢を見ることができる。

(5) 近年の学校安全の推進の議論

2016年4月、馳浩文科大臣から、「第2次学校安全の推進に関する計画の策定について」の諮問が、中教審になされた。これは、2012年4月に、学校安全法に基づき策定された「学校安全の推進に関する計画」を、さらに更新するものである。

中教審は、2017年2月3日、同計画の策定について答申した。そこでは、中核教員を中心とした組織的学校安全対策、全教職員の学校安全に関する研修の受講、全学校における教育活動全般を通じた安全教育の実施、事故発生の場合の「学校事故対応指針」に基づく調査等、12の項目を施策目標としている。

文科省としては、3月末までに閣議決定して、2017年度～2021年度までの5年間を計画期間として推進する。

同答申によれば、2013年度末において、学校安全計画は94.9%、危機管理マニュアルは95.5%が策定されており、全国の学校で着実に防災体制が整備されてきている。その反面、法令で義務づけられている学校安全計画が、約5%の学校において策定されていないという課題がある。

一方、保護者との間で、引き取りなどについての手順やルールを決めているのは79.4%にとどまっている。

さらに、教員研修については、2014年度文科省調査で、初任者研修では校内の安全指導は約70%程度、校外の安全指導は約90%程度実施している。

初任者の段階で、学校安全の研修はおおむね実施されているといえる。その反面、十年経験者研修では、学校内外の安全指導は約 20% 程度、危機管理は約 40% 程度の実施である。

こうしてみると、安全に関わる教員研修の優位性は必ずしも高いとは言えない。

第 2 次計画では、こうした課題を踏まえ、さらなる充実を図っていく予定である。その際、スマホを巡るトラブル、気候変動による災害発生、テロなど外国での危機発生など、近年の課題についても扱う。

これは、各学校のカリキュラム・マネジメントや教職員多忙への配慮という視点も踏まえている。

各学校では、2020 年度から順次完全実施となる新学習指導要領への準備と併行して、学校安全の推進を図っていくことになる。

6 教育課程での安全指導

(1) 学習指導要領の位置付け

さて、再び話を少し元に戻す。現行の学校安全の推進についてである。

2008 年 8 月発行の学習指導要領解説『総則』の、第 1 章第 1 の 3「体育・健康に関する指導」において、「安全に関する指導及び健康の保持増進に関する指導については、体育科の時間はもとより、家庭科、特別活動などにおいてもそれぞれの特質に応じて適切に行うように努めることとする。また、それらの指導を通して、家庭や地域社会との連携を図りながら、日常生活において適切な体育・健康に関する指導の実践を促し、生涯を通じて健康・安全で活力ある生活を送るための基礎が行われるよう配慮しなければならない」と示している。

家庭科では、例えば、「家庭生活と家族」における「家庭や近隣の人々とのかかわり」の内容において、日常から近隣の人々とコミュニケーションをはかり、「共助」の意味を考えさせるなどの基礎をつくる学習などが考えられる。

特別活動では、「健康安全・体育的行事」で「安全な行動や規律ある集団行動の体得」の活動などが考えられる。

各学校においては、年間の教育課程において、非常変災発生を想定した避難訓練を実施している。年間の実施回数は、学校設置者の自治体がモデルを示すことが多い。

東京都においては、大規模災害の発生を想定し、原則として月 1 回程度（年間 10 回程度）の避難訓練を実施するように各学校に指導助言している。

次年度教育課程の編成を当該年度末に区市教育委員会に届出する。その際、学校の年間行事計画も添付する。仮に、年間 10 回の避難訓練日が記載されていなければ、教育委員会から年間 10 回の実施日を確保するように指摘がある。

それだけ、東京都においては避難訓練を重視しているが、地方では年間 3 回程度の実施という自治体も散見される。

(2) 泰明小学校の避難訓練

筆者が校長を務めていた際に作成した、2011 年度、泰明小学校の避難訓練計画は以下の通りである。

- 1 回 4 月 8 日（金）8:30 ～ 8:40 避難動作の確認
・ 教室内の避難動作の確認
- 2 回 4 月 12 日（火）11:20 ～ 11:35 授業中の火災
・ 自分の教室から校庭までの避難経路の確認
- 3 回 5 月 13 日（木）9:15 ～ 9:35 授業中の地震
・ 地震発生時の基本動作の習得
・ 消火器の操作訓練 教員 4 名
- 4 回 6 月 9 日（木）11:10 ～ 11:30 授業中の不審者
・ 不審者侵入時の避難の仕方の習得
- 5 回 7 月 4 日（火）14:20 ～ 緊急下校指導
・ 緊急時の地域別一斉下校の方法
- 6 回 9 月 1 日（木）11:15 ～ 11:50 引き渡し訓練
・ 大地震警戒宣言発令時の保護者引き渡しの確認
・ 不審者対応訓練 教員 3 名 主事 1 名
- 7 回 10 月 19 日（水）9:30 ～ 9:45 授業中の火災
・ 放送の使えない状況での指示の徹底
・ 放水訓練 教員 4 名 主事 2 名
- 8 回 11 月 7 日（月）13:10 ～ 13:25 清掃時の火災
・ 清掃活動中の避難の仕方の習得
- 9 回 12 月 6 日（火）10:10 ～ 10:25 休み時間不審者

- ・ 休み時間の不審者侵入時の避難の方法の習得
- 10回 1月19日(木) 11:25～11:40 授業中の地震
- ・ 事前予告なしで、これまでの避難行動の確認
- 11回 2月3日(金) 8:25～8:40 始業前の火災
- ・ 事前予告なしで、始業前の避難行動の確認
- 12回 3月5日(月) 10:30～10:45 中休みの火災
- ・ 事前予告なしで、休み時間の避難行動の確認

このように泰明小学校では、年間12回の避難訓練を実施している。これは東京都内の小学校でも回数の多い方であると推察する。

泰明小学校の立地する銀座地区は、繁華街の中にあり、各種の危機の発生するリスクも高いため、安全指導に重点を置いている。

この避難訓練計画では、事前指導と予告の回数を9回、予告なしの回数を3回設定している。又、年度当初から教室に慣れる従って、避難方法や避難経路の難度を高くしていく。

休み時間、清掃中、始業前の時間帯で3回の火災の訓練を実施する。このような時には、放送をよく聴き、どこが出火場所であるかを確認してから行動しなければならない。

休み時間の不審者侵入の訓練では、不審者がどこにいて、どの方向に移動しようとしているのかを聴いて、避難行動をする。

12月6日の不審者対応避難訓練では、放送で「教職員の皆さんにお知らせいたします。〇〇にお客様が目しました。児童管理をよろしくお願いします」と伝える。この場合、各学年の主任は校庭に集合、担任は教室に残留する。

担任は教室内の児童を整列させたのち、2学級の児童を引率して体育館に誘導する。その際、不審者がいると想定される玄関側階段を使用しない。不審者に対応する教職員は、「さすまた」を持ち対応する。

毎回の避難訓練の終了時には、校長か副校長が3分程度の講評を述べる。よくできたときには賞賛し、真剣さに欠ける児童や学級があればそれをきつく叱る。この講評は、児童向けであると共に、各教師や主事への指導助言も兼ねている。

(4) 泰明小学校の引き渡し訓練

泰明小学校の2011年度の「引き渡し訓練」は次のとおりである。

1 ねらい

大地震警戒宣言発例示に備え、児童や保護者の防災意識を高める

地震警戒警報発令時の避難の仕方を、身に付けさせる

2 月 日

2011年9月1日(木) 11時15分から11時50分

3 当日の日程

8:20～8:30 始業式

8:30～10:05 1, 2校時

10:25～11:00 大掃除

10:55 大地震警戒宣言発令

10:56 職員緊急会議の召集

隊長(校長) 副隊長(副校長) 学年主任 幼稚園主任 各班係長 主事代表

10:59 警戒宣言発令の伝達(副校長 校内放送)

11:00 学級指導 下校準備

11:15～11:20 保護者が教室で待機

11:15 校長の話(校内放送)

11:20 引き渡し訓練開始

①校門を出るまでは訓練中という意識を保って行動してほしいと保護者に伝える

②引き渡しカード記入

保護者の場合・・・〇で囲む

代理人の場合・・・サイン及び児童との関係を記入

11:40 引き渡し完了

引取者の来なかった児童名確認

引き渡しカード 副校長に提出

4 その他

○保護者は、11:15～11:20までの間に、教室の後ろで待機する

○兄弟関係のある場合には、上級生の方から引き取りに来る、担任は引き渡しカードでチェックし引き渡す

○担任は全自動を引き渡した後、副校長へ報告する
○残留児童のいるクラスは、体育館へ児童を誘導する

ここまでの論述の内容と筆者の防災関連の経験を時系列で整理しておく。

年	主な出来事	筆者の経験等
1986		大島三原山噴火の避難児童を74名受け入れ
1995	阪神淡路大震災 「学校等の防災体制の充実に 関する調査研究協力者会議第 一次報告	
1996	同第二次報告	
1997		東京都教委指導主事として 震災復興イベント参加
2010		泰明小防災計画作成
2011	東日本大震災 大川小 児童・教職員被災	泰明小校長として事故対応 全連小会長として宮城県被災 状況視察
	現行学習移動要領全面実施	教職大学院の学生を引率し 大川小学校の献花と現地視察
2012		年報3号執筆
2014	学校保健安全法改正 大川小学校自己検証委員会報告	
2016	仙台地裁 大川小訴訟の判決 被告が控訴	
2017	中教審第2次「学校安全の推進に 関する計画の策定」答申	年報「大川小学校訴訟問題と 学校教育」執筆

7 学校事故と教職の専門性

(1) 子供を襲う危機

筆者は、2003年「子供を取り巻く危機」を図表

にまとめたことがある。⁽²⁸⁾

全体を、自然災害の発生、地域、家庭、学校の4つのカテゴリーに分類し。想定される危機を列挙した。

例えば、「自然災害」のカテゴリーでは火災の発生、大地震の発生、警戒宣言の発令、光化学スモッグ警報の発令、暴風雨の接近、熱中症を例示した。

当時、筆者は東京東部にある葛飾区の小学校校長であり、津波、火山、雷などの自然災害のリスクはそう高くないと考え、図表には掲載しなかった。

「学校」のカテゴリーでは、「施設・設備」「学校運営」「授業中」「教師との関係」「友人との関係」「休み時間や放課後」に分類した。

「学校運営」の項目では、給食の異物混入、食中毒の発生、予防接種のミス为例示している。これは当時の社会背景を踏まえたものである。

1996年の和歌山カレー事件の後、例えば1998年9月～同年11月に毒物混入事件が11件発生した。学校でも級友に毒を盛る事件が発生した。A区でも学校給食の食缶にチョコ粉を混入するする事件が発生した。筆者は当時、教育委員会の指導課長として、学校給食を所管する学務課長と事件の対応に当たった。また、1996年にはカイワレによるO-157による食中毒も発生した。

予防接種の事故は、学校で行う予防接種の注射針を養護教諭が交換せずに、学校医が複数の児童に対して使用したという事案である。所管の学校での事案ではないが、若手の養護教諭が増加する状況を踏まえると、再発しかねない事故であった。

このように、「子供を襲う危機」についても、それを想定するためには、その時代の社会的背景が影響する。

この危機の図表には、携帯電話出会い系サイト、住所録の問い合わせ、薬物乱用、ローラーボードの接触事故、児童虐待、養育放棄、ヘビースモーカーの副流煙、なども例示している。

それらは、筆者が教育委員会や校長職として見聞したり対応したりした事案がベースになっている。

負傷事故、いじめ、暴力行為、体罰、交通事故、などの、いわば＜普遍的＞な事故ばかりでなく、近

い将来を想定した危機を予見した、筆者の『覚え書き』であった。

(2) 子供を襲う新たな危機

2003年に「子供を襲う危機」⁽³¹⁾をまとめてから14年が過ぎた。この年月で、子供を取り巻く危機について、いくつか変更する必要がある。

例えばこの10数年間で下記のような事案が発生したり顕在化したりした。

- 自然災害・・・津波 火山噴火 ゲリラ豪雨 都市河川の氾濫 土砂災害 落雷 異常高温 なだれ 異常降雪 都市部での雪害
- 地域・・・誘拐 テロ 外来生物(ミドリガメ ナガミヒナゲシ ヒアリ カミツキガメなど) 空き家増加 認知症患者増加 高齢者ドライバー事故 人口減少と学校統廃合(通学時間の拡大) 「開かれた学校」と多様な住民の学校参加
- 学校・・・スマホトラブル SNS いじめ 「スクールカースト」 新型インフルエンザなど新たな感染症 教職員の過重労働 過重な部活動 給食アレルギー 障害者の権利保障 性同一障害 放課後子供クラブでの事故 若手教職員増加による危機管理能力低下 外部指導員による体罰 非常勤教職員の服務管理 教科書増ページによるランドセル重量の負担増加 運動会観客のテント設営 動画撮影による徒競走着順判定抗議 スマホによる盗撮
- 家庭・・・インターネット不正アクセス 離婚家庭増加 極端な貧困 「ママカースト」「モンスターペアレント」保護者同士のスマホによる噂話 テレビゲーム依存(親子) スマホ依存(親子) メールを巡るトラブル 有名人の覚醒剤使用 貧弱な朝食 家族での深夜飲食 保護者のメンタルヘルス 保育所・学童保育待機児の増大

筆者は、近年の見聞や経験からこのような新な「危機」を想定してみた。「想定できる」という教師の資質は、「危機を予見できる」という教職の専門性につながる。危機を想定できなければ、危機を予見し回避する行動はとれない。

したがって、教師は常に、「子供を取り巻く危機」について、イマジネーションを働かせておかなければならない。

むすび

2017年7月現在、東日本大震災から6年余が過ぎた。あの年に生まれた乳児が小学生になった。歳月は確実に流れている。しかし、未だに仮設住宅で暮らす人々も多い。福島第一原子力発電所の事故に伴う事案も山積している。

私たちは、まだ、東日本大震災の後遺症の中にある。復興工事の難しさ、居住地の選択、原子力発電の是非、余震の発災、被災者の心的外傷、風評被害、東京電力の業務、復興のための課税・・・。

そして、大川小学校の訴訟は、2017年12月現在、仙台高等裁判所に置いて審議されている。あまたある東日本大震災の被害のなかでも、児童・教職員84名が犠牲になった大川小学校の事案は、格別に悲惨である。

それだけに、国民にとってインパクトのある事故として関心が高い。「なぜ、84名が犠牲にならなければなかったのか」「『釜石の奇跡』のように避難できなかったのか」「悪いのは誰か」国民の間には率直な疑問が生じる。

仙台地裁の判決は、学校側の過失を認定した。それを多くのメディアが、トップニュースとして伝えた。「やっぱり学校(教職員)が悪いのか」と胸をなで下ろす国民も多かったであろう。

しかし、仙台地裁の高宮健二裁判長の判断は、過去の判決からも学校側の過失を求めるものと想定されていた。それを、メディアは当たり前のように報道した。ここに、現在の日本の教育に関わる報道の危うさがある。

この裁判は、慎重にも慎重にして、あらゆる面から審理しなければならない。仙台高裁で、どのような判決が出ても、原告、被告のどちらかが上告し、最高裁判所での審理に持ち込まれる可能性もある。今後の日本の学教教育や教職の有り様についても、大きな影響を与える可能性があるのだから、慎重に

議論する必要がある。そのためにはあと数年間の時間が必要である。

関係者にとっては、長い時間である。大川小学校津波事故が発生した際の全国連合小学校長会会長であった筆者にとっても、それは同様である。

しかし、甘んじてその長い時間を覚悟して、大川小学校津波訴訟の真理とは何かを考えていかなければならない。

今後も、東日本大震災について様々な立場からの証言や分析や表現が発表されるだろう。そういう中で、私たちは思いを新たにす。

2017年夏発行、女性の立場から避難所生活を題材にした小説。災害は女性や子供、高齢者などの弱者に、より大きな傷跡を残す光景を鮮明に描く。⁽³²⁾

教職にある者は、行為した現実を真摯に受け止め、子供を危機から守るための専門性を高めていくことが肝要である。

2018年4月26日、仙台高裁は「震災前の対策が不備」として石巻市と宮城県の過失を認める判決を出した。校長らに地域住民よりはるかに高いレベルの防災対策の知識を求め、津波被害を予見できたとした。今後、控訴審の内容を分析したい。

5月10日、石巻市は上告を決定し、宮城県も賛同した。審議の場は最高裁に移される。

<引用・参考文献>

- (1) 戸部真澄「津波襲来時の公立小学校教員らの避難誘導行為について国家賠償責任が認められた事例」『新・判例解説 Watch 行政法』NO173 2017年2月10日 P.2
- (2) 河北（かほく）新報は、東北6県を対象地域に販売。宮城県での世帯校独立は70%弱をしめる
- (3) 「戸部」前掲書 P.4
- (4) 『内外教育』「10月の新聞」2016年11月11日号 時事通信社 P.16
- (5) 向山行雄「変化する社会と教職の専門性についての一考察 ―東日本大震災への対応を手がかりとして―」『帝京大学教職大学院年報』第3号 2012 PP67-68 帝京大学大学院教職研究科
- (6) 衛藤英達 統計と地図で見る東日本大震災被災市町村のすがた（2012）日本統計協会
- (7) 大川小学校事故検証報告書（以下『報告書』と表記）2014年2月16日
- (8) 同書 P.25
- (9) 同書 P.26
- (10) 同書 PP.26-29
- (11) 同書 P.33
- (12) 同書 PP.34-36
- (13) 同書 P.39
- (14) 同書 P.49
- (15) 同書 P.59
- (16) 同書 PP.63-64
- (17) 同書 P.68
- (18) 同書 P.96
- (19) 同書 P.97
- (20) 同書 P.98
- (21) 同書 P.100
- (22) 同書 P.100
- (23) 同書 P.102
- (24) 同書 P.102
- (25) 同書 P.105
- (26) 池上正樹・加藤順子「石巻市立大川小学校『事故検証委員』を検証する」P.219 2014 ポプラ社
- (27) 学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議第一次報告
- (28) 同書
- (29) 同 第二次報告
- (30) 全国連合小学校長会「研究紀要」2013年から2016年
- (31) 向山行雄「平成の校長学」2003年 明治図書 PP76-77
- (32) 垣谷美雨「女たちの避難所」2017 新潮文庫