

第6回 大川小学校事故検証委員会 議事録

日 時：平成25年11月3日（日）13時～16時30分

場 所：石巻合同庁舎 5階大会議室

出席者：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
	佐藤健宗	弁護士、鉄道安全推進会議（TASK）事務局長、 関西大学社会安全学部客員教授
	首藤伸夫	東北大学名誉教授
	芳賀 繁	立教大学現代心理学部心理学科教授
	美谷島邦子	8. 1 2連絡会事務局長
	室崎益輝	ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長 神戸大学名誉教授
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教授
	佐藤美砂	弁護士、公益財団法人日弁連交通事故相談センター理事
	翠川 洋	弁護士、東北大学法科大学院非常勤講師、 公益社団法人みやぎ被害者支援センター理事
	南 哲	神戸大学名誉教授
有識者	垣本由紀子	日本ヒューマンファクター研究所 顧問
	河田恵昭	関西大学社会安全学部教授、社会安全研究センター長
	藤田大輔	大阪教育大学教授、学校危機メンタルサポートセンター長
オブザーバー	文部科学省	子供安全対策支援室・大槻室長
	宮城県教育委員会	高橋教育長
事務局	首藤由紀	（株）社会安全研究所 所長

【開会】

室崎委員長 時間がまいりましたので、第6回大川小学校事故検証委員会を開催させていただきたいと思っております。開会にあたりまして、亡くなられた方々のご冥福と、行方不明の方々が家族のもとに一日も早く戻られることを祈念しまして、黙祷を捧げたいと思っております。記者の方も、ご一緒をお願いいたします。

～黙祷～

室崎委員長 どうもありがとうございました。

それでは、委員会の開催にあたりまして、いつものことではございますが、皆さま方へのお願いごと、あるいは委員の皆さまにご了解いただきたいことを何点か申し上げさせていただきます。まず、カメラ撮りですが、今回のカメラ撮りは、議題1の有識者による意見陳述の終了までということにさせていただきたいと思っております。よろしくお願ひしたいと思っております。

2点目でございますが、これも恒例ですが、撮影は報道席というのを設けており、撮影していただけない傍聴席がございます。そちらに向かってのカメラ撮影等、ご遠慮いただきたいと思っております。

3点目は、終了後に、今までどおり記者会見をさせていただきたいと考えております。

4点目でございますが、これは委員の皆さまへのお願いになります。いつものように、自由にご発言いただければと思いますが、その発言の中に、個人情報に関わる部分がありました場合は、議事録の段階で削除させていただきたいと思っております。その点もご了解いただきたいと思っております。

以上、いつものようなお願いでございますが、よろしくお願いいたします。

それでは、まず事務局から、配布資料等の確認をよろしくお願いいたします。

事務局 お手元の資料の確認をさせていただきます。まず、会議傍聴の皆さまへのお願い事項と、委員会の配席図に続きまして、本日の議事次第が1枚、資料1といたしまして、「有識者による意見陳述の概要（事前提出資料）」という冊子がございます。加えまして、A3版で1枚になりますが、資料2として、「事故要因の分析と再発防止対策について」という資料がございます。傍聴の皆さまへのお手元の資料は以上でございます。加えまして、席上の委員、調査委員、それから有識者の皆さまにのみですが、ご遺族よりご提供の参考資料として、第2回目の検証委員会等で示した写真というのがございます。お手元の資料は以上でございます。

【あいさつ】

室崎委員長 それでは最初に、文部科学省子供安全対策支援室長の大槻さんにごあいさつをいただきます。よろしくお願いいたします。

大槻室長 第6回の事故検証委員会の開会にあたりまして、一言、ごあいさつを申し上げます。委員の皆さまには、前回以降も、関係者の聴き取りなど、精力的に検証にあたっていただいておりますことに、まずもって感謝申し上げます。また、本日は有識者からご意見をいただく予定であり、有識者の皆さまには、大変お忙しい中、ご協力いただくことに厚く御礼を申し上げたいと思っております。

この委員会は、84名もの尊い命が犠牲となった事故をめぐって、可能な限り事実を明らかにするとともに、そこから得られました教訓を再発防止に生かしていくことを目的としております。文部科学省といたしましても、宮城県教育委員会とともに、公正中立な調査検証が行われますよう努めてまいりたいと思っております。引き続きどうぞよろしくお願いいたします。

室崎委員長 ありがとうございます。続きまして、宮城県教育委員会教育長の高橋さんから、ごあいさついただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

高橋教育長 宮城県教育委員会の高橋でございます。開会にあたりまして、一言ごあいさつを申し上げます。委員の皆さまにおかれましては、これまで検証作業にご尽力をいただいております

ことを心より感謝申し上げます。また、本日は津波防災やヒューマンファクターなどの分野の有識者として、5名の先生方から、「事実情報に関するとりまとめ」に対するご意見を頂戴することとなっております。先生方におかれましては、お忙しい中、委員会にご出席を賜りまして、心より感謝を申し上げます。専門的な観点からいただきましたご意見は、今後の委員会における検証において、事故要因の分析や、再発防止対策の提言に生かされるものと考えておりますので、本日はどうかよろしくお願い申し上げます。

【1. 有識者による意見陳述】

室崎委員長 どうもありがとうございます。それでは、ただいまから、議事次第に沿って、議事に入らせていただきます。今日の主たる議題ですが、有識者による意見陳述をしていただきたいと考えております。あらためて、私のほうからも、ご出席いただいた3名の先生方、それから資料等の提出でご意見をいただいたお二人の先生方に、心からお礼申し上げたいと思います。

私どもの検証委員会としては、事実を明らかにし、それを踏まえて、今後の防災対策——同じような悲劇を繰り返さないために必要な対策をしっかりとめるところを目標として進めているところでございます。本日の有識者ヒアリングでは、その目標に沿って自由なご意見をいただきたい。大きく3点についてご意見をいただければと思っております。

1番目は、後でも少しご説明するかもしれませんが、われわれの今までの検証結果、中間とりまとめ等を踏まえて、なお至らぬところ、不十分なところがたくさんあると思いますので、その点について、忌憚なくご意見をいただきたい。こういう資料を集めるべきだとか、あるいは、こういうところをもっと追求するべきだ、など、今までのわれわれの取り組みの不十分な点をぜひご指摘いただきたいというのが第1点です。

第2点は、これからというか、ある程度すでに分析を進めているわけですが、私どもの事実情報を踏まえた分析について、こういう視点で分析をすべきだというアドバイスなり、ご意見をいただく。

3点目は、さらにそれを踏まえて、最終的には、これからの学校その他の防災対策への提言を私どもはまとめようとしているわけですが、その提言をまとめる上での視点、こういう視点で提言をまとめるべきだということについても、ご意見をいただきたい。

以上の3点について、ご意見をいただければありがたいと思っております。

すでに、有識者の皆さま方には、第1回から第5回までの委員会の資料、議事録、記者会見の記録、それから遺族の皆さんへの説明会の記録も、お渡ししているところですし、さらに「事実情報に関するとりまとめ」というものについても、お送りして、ご覧になっていただいています。

それに加えて、特に「事実情報に関するとりまとめ」に対して、遺族の方々等からいろいろなご意見・疑問等が出されております。それにつきましても、事務局にてとりまとめたものをお渡ししております。そういう点もふまえて、ご意見をいただければと思っておりますので、よろしく願いいたします。

本日は、各有識者の皆さんに、時間が短くて恐縮ですが、20分程度で意見陳述をいただいて、その意見に対して10分程度質疑をさせていただくというかたちで進めたいと思っております。

ただ、本日、いろいろな理由でご出席できなかった2名の有識者のうち、伊藤和明さんにつきましては、事務局のほうから、聞いてきた意見の内容をご説明いただく。それから、柳田邦男さんにつきましては、事前にビデオ撮影をさせていただいていますので、ビデオ映像を拝聴させていただくというかたちにさせていただきます。

さらに、今日ご出席の有識者の方には恐縮ですが、議題2として、これからの分析と今後の再発防止対策について、議論をさせていただこうと思っておりますので、そちらへもご参加いただいて、いろいろご指摘をいただければと思っております。よろしくお願いいたします。

【1. 有識者による意見陳述（1）伊藤和明氏】

室崎委員長 それではまず、順番にご意見を伺いたいと思います。まず伊藤和明さん、今日は御欠席ですけれども、事務局よりその報告をよろしくお願いいたします。

事務局 お手元の資料1、「有識者による意見陳述の概要」の表紙をめくっていただきまして、1ページ目、伊藤和明先生のプロフィールをお載せしております。私ども事務局があらかじめご意見をお伺いしてございまして、その内容を事務局にてとりまとめ、その上で、伊藤和明先生ご本人に内容確認をいただいたものが、資料1の2～3ページでございます。大変長い時間、具体的には2時間弱ほどお話を伺った結果の概要でございますけれども、伊藤先生よりこのようなことをお伝えくださいということで、ご確認いただきましたので、ご報告申し上げます。

まず1点目、今後、さらなる調査が望まれる事項等ということですが、次のような点については、ほとんどの方が亡くなられた中で非常に難しいと思われるが、できるかぎり明らかにしたいところであるというご意見として、3点ほどありました。

1点目は、地震発生から避難開始まで40数分間、教職員が何を議論していたのかということ。それから、決して登れない斜面ではないと思われるにもかかわらず、斜面を登り、避難するという選択肢がとれなかったのはなぜか。そして、児童たちに津波が来襲するという意識があったのかどうか、こういった点も、できるだけ明らかにすべきというご意見でございます。

また、どのように判断したかについては、おそらく携帯ラジオなどによって、どういった情報を受け取っていたかということが重要な鍵になるのではないかと。

それから、マニュアルにおける避難場所の考え方から見て、おそらくこの前提は、地震から火災が起こるという認識が強かったのではないかとというご指摘がありました。

また、おそらく津波が河川を遡上することは意識されていなかった可能性があるというご指摘でございます。

それから、宮城県山元町・中浜小学校で避難した事例があるので、参考になるのではないかとというご紹介がありました。校長先生がリーダーシップを発揮し、生徒90名ほどを、校舎外に逃がすことが難しいということで、屋根裏部屋に避難させて救助を待ったという事例だそうでございます。

それから、大川小学校の国語の指定教科書はどうだったのかというご指摘がございました。震災の年の4月に改訂された光村図書の国語の教科書で、5年生に、本日もお越しの河田先生の教

材が紹介されておりまして、そちらで「稲むらの火」について紹介されているので、これを確認してはどうかということをご指摘いただきました。事務局にて、急ぎ、市教委に確認したところ、石巻市内の小学校は、別の会社の教科書であったということが分かっております。

それから2点目でございます。教訓抽出と今後の再発防止に向けた検討の視点ということで、いくつかご指摘をいただきました。まず1つ目が、ハザードマップに関する認識でございます。おそらく予想浸水域に入っていなかったということが安心につながったのではないかと、その可能性がご指摘されておられます。これは津波にかぎらず、火山噴火、洪水など、さまざまなハザードマップに共通の大きな課題であるというご指摘をいただきました。ハザードマップはあくまでも目安に過ぎず、自然は想定を超える可能性があるということで、過信してはいけないというご意見でございます。

それから、教職員の津波に関する認識についてのご意見でございます。そもそもハザードマップについて、教職員がどの程度認識していたかということも分からないという前提ですが、たとえ認識していたとした場合、もし認識していたのであれば、それを受けて、津波危険はないと考えていた可能性があるのではないかとということです。こういった点から考えて、子どもを守る立場にある教職員の防災教育をどう進めるべきかというのが課題であるというご意見をいただきました。

それから3点目でございますが、教職員のリーダーシップについても、ご指摘をいただきました。非常時におけるリーダーの危機意識や危機管理の在り方が生死を分けることになるということで、そのリーダーシップの在り方についても、今後、検討が必要であるというご指摘です。

4点目ですが、学校ごとの「災害環境」に関する認識の重要性ということで、「災害環境」という用語を使って、ご指摘をいただきました。学校ごとに、その取り巻く環境条件によって、起こりうる災害の種類やその危険性の度合いが異なる。そうした「災害環境」を個別にしっかりと認識して、その上で、各学校ごとに防災対策を進めることが必要であるというご意見でございます。教職員は特に数年で異動になるということから考えまして、こうした学校を取り巻く災害環境については、地域の住民が新任の教職員に対して、これを伝えるような機会を設けるべきではないかというご意見です。

また、避難場所についても、そういったさまざまな災害環境の中で、どのような自然現象に対する避難場所がどこなのかということも個別に検討して、定めるべきであるというご意見ございました。

③はその他でございます。その他、いろいろなご意見ということで、まず事故検証の在り方について、検証作業というものをすべて公開で行うというのはかなり難しいのではないかとようなご意見をいただいております。加えまして、災害遺構に関して、残すべきか否かいろいろと議論となっており、第三者の立場で見れば、やはり教訓を残すために遺構を残すことが望ましい。一方で、ご遺族や地域の被災された方々の中に抵抗感が強いという心情も理解でき、伝承の重要性と住民感情との狭間で、判断が非常に難しい課題だというご意見をいただきました。

伊藤和明先生のご意見は以上でございます。

室崎委員長 どうもありがとうございます。それでは、ただいまの伊藤和明さんのご意見に対し

て、委員の皆さま方からの質問その他でございます。伊藤先生はおられませんので、直接は聞けないのですが、事務局の分かる範囲で答えていただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

大橋調査委員 国語の指定教科書の問題は、河田先生の教材が使われていれば、避難に何か役に立ったであろうというようなご趣旨だったのでしょうか。

事務局 実際に使用されるのは翌年度からなのですが、もし使っているのであれば、おそらく先生方はその前年度のうちにご覧になっておいでであろうと。そうすると、津波について先生方が意識されていた可能性があるのではないかということで、調べてみてはどうかというご意見でございました。

【1. 有識者による意見陳述（2）垣本由紀子氏】

室崎委員長 よろしいでしょうか。どうもありがとうございました。それでは、先に進めさせていただきます。垣本由紀子さんに意見陳述をお願いしたいと思いますので、よろしく願いいたします。

垣本由紀子氏 垣本と申します。日本ヒューマンファクター研究所というところに勤めております。日本ヒューマンファクター研究所を知っている方はおられないと思うのですが、どんなことをしているところかと申しますと、ヒューマンファクターの視点で、安全を捉えて、社会のために役立つ調査・研究などを行っているところです。事故は減らない。社員の安全に対する考えを高めたいなど、お悩みの方は、ぜひ一度セミナーなどに参加していただだけませんか、というようなことを案内に出しているところです。

そういう中で、私たちは、航空会社に勤めていてリタイヤしたキャプテン5人ほどと、大学の教諭をしていたリタイヤ組で3人ほど、それからそのほかの方たち、だいたい13人で構成している小さな研究所ですけれども、そこからやってまいりました。

今回のこれに対する意見陳述として述べさせていただきます。まず、私自身は災害というものに1度も遭っていないのです。そういう意味で、述べることの立場というのが甘いと思われるかもしれません。1995年の阪神・淡路大震災のときも東京におりましたし、今回の3.11のときも都心におりまして、ひどい地震には遭いました。当時、電車が通らなくなって、1泊せざるを得なかったという体験はありますけれども、ここにいらっしゃる被害を受けた方たちのような、すごい思いというのは、申し訳ないのですが、経験しておりません。そういう立場でものを言うので、若干、甘さがあると言われるかもしれません。

それから、被害者の支援ということに関係してでございますが、2010年に国交省のほうで、「公共交通事故による被害者等への支援の在り方検討会」というのが立ち上がりました。そのために、公共交通ではございますけれども、被害者の支援に対する在り方ということにつきましては、2010年2月に、ワシントンにございます米国の国家運輸安全委員会の中に被害者支援室というところがございまして、そこで、こちらのほうから常盤大学の被害者学を専攻していらっしゃる

富田信穂先生を長といたしまして、国交省のほうから総合政策局の方を含めて、5人ぐらいで、どんなことをしているかというのを実際に見学に行かせていただきました。

そういう中で、被害者支援にあり方ということについては、そのころから関心を持っていたところをごさいます、この度、このような、有識者ではないのですけれども、有識者ということで、発言をするに至ったと思います。

まず、今後さらに収集・整理すべき事実情報は何かということで、お配りした資料にもあるわけですが、①～⑤まであり、番号と合わなくなるかもしれませんが、1番目としては、大川小学校の児童の皆さんが校庭に長く滞在しておられましたから、そこに滞在しているとき、避難に至るまでがちょっと時間がかかっているわけです。そのとき、すでに津波情報が出ていたわけですし、そこに滞在していながら避難が遅れたのはなぜだろうかということ、まず1点、最初に思います。

それから、このときに、待っていた1つの理由としては、児童の引き渡しというのがあったかに記録しているわけですが、引き渡しのルールというのが必ずしも明確ではないと、こんなふうに記録に残っているわけで、その辺は、引き渡しのルールということと、それから雪の降る中で長く児童を待たせていたという、そういった間の事情というのが、情報としては分からないというところがございます。

平成16年に出されましたハザードマップの中で、大川小学校には津波浸水の恐れがないと記述されているということもございまして、やはりここでは「正常化の偏見」と申しますか、自分たちだけは、ここは大丈夫という、そういったような意識というのも働いたのではないかと思っています。学校では、緊急事態であるという認識があったのかどうかということについても、若干、調べる必要があるのではないかと思っています。それが1つ目です。

大川小学校の位置について断面図ということを書きましたが、これについてはすでにつくられていることが分かりましたので、これは省略いたします。

2つ目ですが、大川小学校と同じような条件にある小学校、ここでは門脇小学校、船越小学校、谷川小学校、相川小学校、雄勝小学校、こちらのほうでは避難のための垂直移動、縦に、高いところに避難するといった、そういう申し合わせが実際にあって、地震発生直後には、即避難のための行動を全員が実施し、誰も命を落としていないということなのです。そうすると、なぜ大川小学校に避難のための垂直移動という発想や対策がなかったのだろうかという疑問が出て参ります。

それから、地震のための訓練というのは行われているということで、資料で読ませていただきましたけれども、その計画書の中に、津波という文字が見当たらないのです。それはなぜかなというのも思ったところです。

3番目は、先ほど伊藤先生も書かれていましたが、被害に際して、明確なリーダーシップというのが発揮されていないように思うのですが、いかがでございましょうか。避難指示というのは誰がとったのでしょうか。校庭に生徒を集め、何を待っていたのだろうか。校庭集合時にはすでに津波情報が発出されていたということから、今のような疑問が出てまいりました。

それから、津波に関する大川小学校の認識の差というのは、やはりハザードマップに、ここでは津波浸水の恐れはないと書かれたことが大きく影響したのかどうか、そういう津波に関する認

識というのもまったく、他の5つの小学校に比べて全く異なるのは何故なのだろうかと思うのです。

もう1つは、迅速に、垂直移動ができた5つの小学校ですが、なぜうまく垂直移動できたのかという、うまくいったほうの情報というのも併せて集める必要があるのではないかと思ったところ です。

以上が、1つ目に対する、今後さらに収集・整理すべき事実情報は何かということについて、意見を述べさせていただきました。

それから2つ目ですが、得られた事実情報をもとに、どのような視点で分析を行うべきか、分析の視点についてですけれども、これはまず、この会議の中でもやり取りが行われていらっしやいましたが、事実情報というのは、事実であろうことの確認というのは、よく議論のもとになっているようですが、情報が事実であるかどうか、この辺の確認がまず必要ではないでしょうか。分析はあくまでも得られた事実情報に基づいて、これは冷静に、中立的に、客観的に、独立的に、そして科学的に行われることが必要であろうと思います。これは、たまたま国交省の航空・鉄道事故調査委員会の委員をしておりましたけれども、そこでは、事故調査をするときの態度というのは、この書きましたように、まず冷静に、中立的に、客観的に、独立的に、そして科学的にということ、事故の分析というものを行ってきたということを含めて、ここに書かせていただきました。

それから、分析の立場といのは、いずれの、どちら側というか、もちろん被害者に寄り添った態度というのは大事なのですが、どちらにもくみさず、第三者の立場で行うことが求められるのではないかと思います。

今後の再発防止策についての提言ですが、再発防止のためには、やはり事故の原因というののははっきり分らないと、再発防止につなげられない。それからもう一つ大事なことは、調査というのは責任追及ではないということです。調査も捜査も、両方とも英語では **investigation** ですが、調査はあくまでもその原因を追及して再発防止につなげるものですが、捜査というのは責任追及なのです。そこのところを一緒にしてはいけないと思うのです。ですから、ここで私たちができることは、調査であって、捜査ではないということを確認しておくことが重要であると考えております。

提言としては、この度の事故について、なぜ発生したのか。どうすれば防止できたか。津波について、垂直移動の必要性等について、次の世代の子どもたちに、いかに確実にこういったことを伝承していくか、こういうことが大事ではないか。そのための手段、方法を検討しておくことが、今後必要ではないかと考えているところです。繰り返しますが、大切なことは、次世代へいかに確実に今回の経験を伝えていくかです。以上でございます。

室崎委員長 どうもありがとうございました。少し、質疑の時間をとりたいと思いますので、委員の皆さんからご質問、ご意見等がありましたら、よろしくお願ひします。

芳賀委員 垣本先生は、アメリカで被害者支援について調査されてきましたが、事故調査機関による事故調査との関係は。

垣本由紀子氏 同じ組織にありますが、事故調査とまったく別個で、同時に行われるのです。

芳賀委員 それについて、もう少し、どのようなことが、どういう体制で、どういのかたちで行われているのか、お話しいただければと思います。

垣本由紀子氏 芳賀先生ありがとうございました。それでは、被害者支援の在り方ということにつきまして、米国の国家運輸安全委員会(N T S B)の中にある被害者支援室(Transport Disaster Assistance、TDA)について説明いたします。航空事故が発生すると、まず事故調査のグループが出動するわけですが、それは本部のほうから行くわけではなくて、調査については、広いアメリカの中を10カ所に分けておりまして、10カ所の中のどこか近いところからGOチームが事故調査に出かけるわけです。被害者の支援ということにつきましては、事故調査と同時に、被害者支援室(TDA)から誰かが現場に駆けつけます。

被害者支援室というのは、いろいろな職種の人たち(国の行政経験者、パイロット、整備員、生理学者、法医学者等)が集まって、6名しかいないのです。ですから、6名だけではどうにもならないわけで、主たる任務は事故被害者と支援組織とのコーディネータを務めることです。事故の規模により、6名全員が直接現場に行くこともありますが、事故の規模が小さい場合にはこの限りではありません。事故の内容に応じ、どこに連絡したらよいか、あらかじめ協力体制が働くようなシステムが作られており、TDAのボスからの電話1本で、必要な組織が動くわけです。例えば、赤十字社とか、それからFBIのこともありますし、FEMAに依頼することもあり、また現場近くの法医学者に依頼することなど、いろいろです。大きい事故の場合には、現場にファミリーセンターを立ち上げ、多くは、公会堂とか、ホテルとか、そういうところですが、本部から出かけたTDAのメンバーが、どういう支援が必要かということを決めて行きます。現場に来られない被害者の家族のために専用の電話を立ち上げたり、インターネット上でのコンタクトができるような配慮をいたします。インターネットを通し、事故後も相談には対応しているということでした。事故の被害者に寄り添った支援を誠意を持って実行していることを、TDAの説明を聞いて実感いたしました。

芳賀委員 事故調査機関が被害者支援の役割を担うことの意味を簡単に教えてくださいませんか。

垣本由紀子氏 向こうで説明を聞いたときに、支援をすることによって、事故調査のほうの情報についてもスムーズに協力を得られることができるというふうに彼らは説明しております。協力が得られやすいということです。

室崎委員長 はい、どうもありがとうございます。そういう観点からして、今回の大川小学校のあとの、私どもも依頼を受けて事故調査委員会を立ち上げて協力しているわけですがけれども、あとの事故調査とか、被災者支援というものの在り方に、何かお感じになることがあれば。あるいは日本の在り方そのものかもしれません。

垣本由紀子氏 今回、山のような資料が参りまして、十分私自身、資料を消化していないので、はっきり分からないところもあるのですけれども、日本の場合は、どこが中心になってケアするという、そういうところがはっきりしていないと思うのです。だから、そういう意味では、どこが中心になってそういうのを受け付けているのか、被害者の人にとってみると、どこに言いに行ったらいいか分からないということがまず問題ではないかなと思ったところなのです。

日本でも、国交省の中に、公共交通事故被害者支援室というのが昨年の4月にできたわけなのです。そこでは、通常のメンバーは39人なのですけれども、その第1号になったのが関越自動車道のバス事故で、7名の方が亡くなられたときの家族支援、被害者支援ということで初めてそこに参加しています。そして、事故当時のごちゃごちゃしたところでは、本当は助けが必要であっても、とにかくその場で思いつかないこともあるのですね。そのために彼らは、あとで用事ができたら連絡してくださいとカードを全部配って、何かあったら連絡をするようなシステムをつくっているわけなのです。関越自動車道の事故のあとも、何回かそういった支援を行っているということでございます。

日ごろはもちろん、事故があってはいけないわけですが、事故現場の経験を積まない支援者への経験も積めないという、そこには、ギャップがあり、ディレンマがあるわけです。事故がないと彼らの実力も付かない。でも事故が起きては困るという、そういった非常に矛盾する関係の中で、常日ごろは勉強会などを開いていて、ここにいらっしゃる美谷島さんなども、講師として、被害者の立場からの「被害者に寄り添う」とはどういうことか等についてクギされておられると思います。またメンタルヘルスケアに関しては、赤十字の先生とか精神科の先生がそこで講義をして、何かあったときに支援室が動けるような、そういったシステムをとっております。

それから、JRの福知山線事故などのときも、ご遺族の方たちが一体どこに行ったら自分の家族がいて、どこの病院で会えるのか、まったく大混乱で、すごく困ったようなのですね。そういったときに、1カ所その中枢になる、コンタクトできる場所があればよかったなということがあとで出てきたわけで、今後万が一この様な事故が発生すれば、支援室から真っ先にそういうところに行って、連絡する中心をそこに立ち上げるというようなことをしております。

そういうことで、今回も、どこに連絡してどうしたらよかったのかというあたりがはっきりしなかったのが、具合が悪かったのではなかろうかと思っているところです。

佐藤健宗委員 2番目の分析の視点で、一番最初の項目に、事実情報が事実であることの確認が必要であるというふうに書かれております。これまで、航空事故調査委員会の委員など、長年そういう調査機関に携わってこられていると思いますが、そういう経験から、どういう点に留意をして、事実情報の確認をすればいいのかというのをお教え願えればありがたいのですが。

垣本由紀子氏 言葉で言うのは易しいのですが、実際はなかなか難しいところです。事故調査委員会の場合は、調査官自らが調査をして、情報を委員会の中で提供するわけですが、委員それぞれの経験ということもあります。やはりこのところはおかしいのではないかとこのところは、再度調査をするというやり方で、再確認する方法をとっております。ですから結局そ

これは、事実であるかどうかということについては、本当にそれはそうだと断定するのはなかなか難しいわけですが、異議が生じた場合には何回でもやり直しをするという方法をとっているといます。

数見委員 それに関連して、分析の視点として書かれているところなのですが、この委員会でもこれから分析することになるとお聞きします。「事実情報に基づき、冷静に・・・」というのはわかりますけれども、例えば 50 分動けなかったという事実、その背景の防災意識の問題とか、避難場所が特定されていなかったとか、混乱があったとか、いろいろな背景が絡んでくるわけですね。そういう分析を、今までの先生の事例の中で、「中立的」に行うというのはどういうふうに捉えてきたのでしょうか。

垣本由紀子氏 なかなか実際は難しいと思います。遺族にとってみればとても悔しいし、残念だし、いったいどうしてくれるんだとか、そういう気持ちが発生すると思うのです。そういうときに、中立的というところを押さえてということは、あくまでもどちらにも与さないようなやり方ですね。実際は難しいのですけれども、ご遺族にとってみたら、何で、どうして、本当に情けない、悲しい、そういった情緒が優先すると思うのですよね。しかし、事故調査の分析のときには、そういう情緒的なものは置いておいて、できるだけ冷静にということにつながる意味で、中立的と書きました。

河田恵昭氏 先生は、ヒューマンファクターですから、マン・マシン・システムですね。要するに航空機とか列車とかバスとか。でも津波の場合は、実は判断が求められているわけで、なかなか定量的な評価というのは難しい。例えば、避難する児童の先頭に高齢者の住民の方がおられて、歩行速度が非常に遅くなったという記述があるのですよね。そうすると、影響があることは分かるけれども、スイッチの押し間違いのようなものではなくて、そのときの状況をどう判断するかということが実は問われていた。防災・減災には特効薬はない。すなわち、リベラルアーツに関する非常に広範な知識があって、その中でベストチョイスできるかどうかというのが、実は災害時に求められているのだと申し上げているのですよね。

そうすると、このいわゆるヒューマンファクターでない部分での事実関係というのは、明らかにすることが難しいと思うのですよね。そういう問題というのは扱っておられないでしょうか。

垣本由紀子氏 今、先生がおっしゃられたことは、全部ヒューマンファクターの領域です。当然、デジジョンメイキングをどうするかとか、状況を判断してどうするかということもヒューマンファクターの中に含まれて、マン・マシン・インターフェイスだけではなくて、今おっしゃったことも全部ヒューマンファクターの領域です。ですからそれは当然重要なこととして、いかに状況の中で判断するか、どう行動するかというのを決める、それは最もヒューマンファクターでは課題だと思っています。

【1. 有識者による意見陳述（3）河田恵昭氏】

室崎委員長 どうもありがとうございました。それでは後半部の議論のところでもまた深めていただくことにいたしまして、続いて河田恵昭さんから意見陳述をお願いしたいと思います。よろしくをお願いいたします。

河田恵昭氏 河田でございます。私は、もともと、京都大学防災研究所におりまして、約 40 年間、防災・減災の研究をやっております。津波もその 1 つの分野でございます。

東日本大震災が起こった直後から、私は政府の専門調査会の座長として、これからの地震防災、津波防災をどういうふうに進めていくかという検討の主査をさせていただきました。それから同時に、東日本大震災復興構想会議のメンバーになりまして、この被災地の復興をどう進めるかという議論にも加わらせていただきました。

そのあと、11 月から、防災対策推進検討会議のメンバーになって、わが国の防災・減災の基本的な考え方を議論する委員会活動に入りました。この会議は、閣僚が 8 名入るという非常に大きな組織でして、昨年 7 月にまとめられた報告書は、現在の自由民主党政権になってもそのまま踏襲されております。今年 6 月の災害対策基本法の改正も、これに則って行われているということでございます。

そしてこの 6 月に、防災対策実行会議というのが官邸に設けられまして、1 カ月に一度の会合で、特に首都直下地震とか南海トラフ巨大地震対策をどうするかということの議論をしているところでございます。

そういうことで、私は防災・減災の専門家として、この問題にとっても関心を持ってきております。これまでも現場に 4 度行きまして、なぜそういうことになったかということについて、疑問を持ちながらこれまでやってきたということがございます。ですから今日はその一端のご紹介をさせていただこうと思います。

まず、追加すべき事実情報ですが、現場で何が起こっていたかをさらに明らかにすることは不可能だと思います。というのは、人間の記憶というのは不確かなものであり、多くの証言者が得られる場合はともかく、今回のように、ほとんどの個人 1 人の場合の証言というのは、参考程度にとどめるのが常識だと思います。最近の脳科学の研究成果によれば、これは MIT (米国・マサチューセッツ工科大学) の利根川博士の言葉ですが、脳のある部分に記憶中枢が集中しているのではなく、関係する情報を脳の各部から寄せ集めることによって、記憶というものは形成されている。ですから、間違い、思い違いは必然的に生ずることなのでございます。

ですから、例えば、生き残った 1 人の先生の証言が仮にもっと詳しく得られたとしても、そこから確定的な結果を推論することはできないと思います。事実関係を明らかにしたいという目的は、このような主観的な発言では決して満足のいくものではないと思います。むしろこの惨事が起こった時代背景を明らかにしておかなければならないでしょう。

わが国では、政府・文部科学省から保護者に至るまで、児童生徒を自然災害から守らなければいけない、安全・安心ということが、最重要事項になっていないという現実を直視し、記述しなければなりません。例えば、わが国で学校施設の耐震化が急激に普及したのは、2008 年、中国の四川大震災で 8 万 7,000 人の犠牲があり、児童生徒が 1 万人以上犠牲になったことが引き金に

なっています。このあと、学校耐震については、4分の3の国費による経費補助がなされるようになりました。政府・文部科学省だけではなく、自治体も教育委員会も保護者も建前と本音を使い分けて、財源のないことを理由に耐震化を進めてこなかったからです。自治体の中には、少子化に伴う学校の統廃合によって、耐震化率を上げるという姑息な方法を採用したところが出てまいりました。

アメリカ合衆国では、カリフォルニア州バークレー市で、学校耐震化の予算がなくて市の事業に取り上げられなかったことがありました。このとき、住民が市長のリコール運動を起こし、これがきっかけで学校の耐震化が市の事業に復活した経緯があります。わが国ではそのような活動が皆無であり、震度6弱程度の揺れで、全壊・倒壊する恐れがある学校施設であっても、そこに子どもを通わせている保護者からは、積極的に耐震化を進めなければならないという活動は、低調もしくは皆無でした。校舎が地震で壊れるかもしれないという心配が希薄だと言えるでしょう。子どもは社会の宝物という言葉は、建前のまま続けているということです。

ですから、今回の惨事を、特殊なこととして考えてはいけないということです。個人の責任ではなく、組織の問題として取り上げなければいけないということは言うまでもありません。

次に、分析の視点です。何のために分析するのか。それは二度と、このような惨事を繰り返さないためです。決して誰に責任があったのかを明らかにするためではありません。しかし、組織として、システムとして問題があれば、明らかにする必要があります。そしてその分析に際して、根底に、生徒を亡くされた保護者の心情を中心に置いて進めなければなりません。防災・減災対策では、被災者を中心に位置付けて進めなければならないという理由と同じです。これですら、18年前に起こった阪神・淡路大震災をきっかけに合意されたに過ぎません。それまでは、行政主導の対応をどうすればよいかという視点だったのです。

そこで、今回問題となるのは、組織としての石巻市教育委員会の対応です。そこに大きな問題があったと指摘できます。まず、ウィークデーの午後2時46分から起こった地震・津波災害ですから、児童生徒、教職員の安否確認が最重要課題でした。だから何よりも緊急の救助活動が直後に集中されるべきでした。要援護者対策も優先的に主張されるべきだったのですが、これも不発でした。健常者と同居をする避難所生活が長期にわたって継続しました。これなどは、福祉避難所の重要性が分かった2004年新潟県中越地震の教訓をまったく学んでいなかった証拠です。

また、阪神・淡路大震災も東日本大震災も、重要な教訓は共通です。それは、日ごろやっていることしかできない。つまり、安全安心を最優先事項と考えていなかったということです。それほど、関係者の問題意識は希薄だったということです。ですから、犠牲となった児童の保護者への無神経な対応など多くの問題が発生したと考えています。事前に、教育委員会と現場の学校間で、災害時には何よりも児童生徒と教職員の安全安心を最優先しなければならないという共通認識の統一がなされていなかったことは明らかです。しかし、そのような経験がなく、学ぶ姿勢も欠如していたので、阪神・淡路大震災などの災害で得られた暗黙知——これは経験を通して得る知識のことを言いますが——が、共有化されませんでした。

東日本大震災の直後に、大手出版社が、現場の教員の協力を得て、親が犠牲となった児童に手記を書かせ、それを本にして出版するという暴挙に及びました。阪神・淡路大震災の教訓は、子どもたちが自分から手記を書くまで待たなければいけないということでした。このようなことは、

兵庫県教育委員会や神戸市教育委員会などに問い合わせれば、すぐに分かったことです。しかも、教員になる教職課程には、防災・減災を学ぶ機会がありませんし、また、今の小中高等学校の学習指導要領のどこにも、津波の記述の必要性が書かれていないことから分かります。高校の地理の教科書にも、地震は詳しくても津波の記述はほとんどありません。

戦前の5年生の国語の教科書に、稲むらの火という教材が10年間使われたことはご存じでしょう。稲むらとは、刈り取ったばかりの稲束ですが、大切な稲束に火を付けて、村人の避難を促したのです。この迫真の津波の挙動の記述は、フィクションであるにもかかわらず、1854年の安政南海地震で、和歌山県広村で実際に起きた事実だと受け止められました。そこでは、津波は引き波で始まる様子が描かれています。これが原因で、今でもこの教科書で学んだ高齢者を中心に、津波は引き波で始まると信じている人が圧倒的に多いのです。

そこで、光村図書出版から、平成23年度から4年間採用される、5年生の国語の教科書の教材として、主人公の濱口梧陵の続編を書くようにとの依頼が、私に平成21年にありました。彼は私財を投げ打って、世界初の津波防波堤を建設し、見事に92年後の1946年の昭和南海地震津波被害を防いだのです。それ以外にも、地震と津波で荒れ果てた村で生活ができず、離村する住民に、堤防建設によって賃金を与え、復興事業を進めるという自助と共助の精神の重要性を訴えたのです。その逸話は、「100年後のふるさとを守る」と題した、11ページにわたる物語として紹介しました。

そこには、津波に関する最低限の科学的な知見を何カ所かに忍ばせてあります。和歌山県や京都市では、全小学校でこの教科書を使うなど、毎年、全国の約70万人の5年生がこの教科書で学習してくれています。つまり、現状では、多くの小学校の5年生の児童は、津波の特徴を、理科や社会科ではなく国語から学ぶということです。

教科書の内容に関しては、明治維新政府が教育制度を導入するに当たって、教科書のひな形を、自然災害の少ない英国とドイツの教科書を参考にしたことが出発点となっています。この点に関しては、京都大学防災研究所の教授時代に、博士学位論文の指導をし、わが国でたぶん初めての防災教育の内容に関する博士号が、京都大学から授与されています。ですから、学習指導要領から変える必要がありますが、それを建議する肝心の中央教育審議会やその下部の専門委員会の委員に、災害・防災を専門とする研究者が入っていないのです。災害・防災を専門と自称する大学教員は、実は教育方法の専門家であり、私が知る限り、災害の起こり方などの科学的な知見を有するのではなく、しかも彼らは、自然災害分野の学会である、日本自然災害学会、地域安全学会、日本災害情報学会の会員ではない上、積極的に活動していません。

私は決して、教科としての防災を新設すべきだと主張しているのではなく、小学校・中学校の義務教育で、防災に関する基本的な知識を体系的に学べるように、各教科で何を教えればよいかを学習指導要領に明記していただきたいと主張しているのです。

文部科学省は、省庁再編によって、旧文部省と科学技術庁が一緒になった組織です。そして不幸にして、東日本大震災では、地震・津波・福島原子力発電所事故という複合災害が起こりました。私は官邸に設けられた東日本大震災復興構想会議の委員に任命され、複数の委員とともに、文部科学省に対して、防災教育を含む国際学術共同研究推進を提案いたしました。しかし、残念ながら、原子力発電所事故に関しても文部科学省で対応を進めなければならないという理由で、

採択されませんでした。あの惨事から2年8カ月を迎えようする現在、それが石巻市教育委員会の防災・減災に関する具体的な変革と、その情報の発信につながっていなければ、あの惨事は、他人事と受け止めていたと考えられても仕方ありません。

最後の、提言の視点です。わが国のどこにいても、災害に見舞われる可能性がある以上、全国を視野に入れた提言でなければなりません。そして、災害の起こり方に「地域性」と「歴史性」がある以上、学校防災にも両特性が反映されている必要があります。

例えば、現状ではいくつかの問題点があります。「釜石の奇跡」が喧伝されていますが、釜石で1869年明治三陸津波、1933年昭和三陸津波の大被害があったからこそ有効だったわけで、避難の三原則というような普遍化は危険です。「1. 想定にとらわれるな」「2. 最善を尽くせ」「3. 率先避難者たれ」の中で、特に1は問題があります。東日本大震災で1万9,000名に達する犠牲者が出た最大の理由は、大津波警報が出て避難しなくてもよいと考えたからです。もちろん、ハザードマップで浸水しないとなっていた地域の人々が、安心して逃げずに亡くなった人も多くいます。しかし、それと同時に、浸水するとあらかじめ予測されていた地域で死亡した人も多いという事実を忘れてはいけません。想定にとられないという以前に、避難勧告に従わないという態度が問題なのです。

私は、2010年12月に、岩波新書「津波災害」を出版しました。この本を書いた動機は、2010年2月28日に来襲したチリ地震津波で、大津波警報が出て避難勧告が発令されたにもかかわらず、三陸沿岸では多くの住民が避難しなかったからです。幸い、実際に来襲した津波は1m未満だったところが多く、人的被害は出ず、水産施設の被害にとどまりました。正確な知識を持たない住民が、津波の高さを判断するほど危険なことはありませんし、津波警報が発令されても、津波を見るために今でも多くの住民が港に駆けつけるということが分かっています。実際に、東日本大震災でも、石巻港に住民が津波を見に来て消防団に追い返されたという事実が残っているほどです。ですから、この本の前書きのところで、避難しなければ万を超す犠牲者が出ると警告を発しました。岩波書店は、新書の帯に「必ず来る！」という帯を付けてくれました。これが、その実物、初版の本でございます。

この本は、1万8,000冊刷られ、3月上旬に岩波から電話がかかってきて、1万2,000冊売れたという報告でした。私どもは、それが起こると考えて書いたわけではありませんでしたけれども、そういうことは本当に起こってほしくないということでしたが、3カ月後にそのことが現実に起きました。

例えば、本年9月の台風18号による集中豪雨災害では、京都府に初めて特別警報が発令され、京都市民26万8,445人に避難指示、3万3,993人に避難勧告が発令されました。ところが避難した住民は、たった1%の約3,000人でした。多数の市民は2階に上がればよいと考えていたのです。このとき、上流の日吉ダムでは、ダム操作基準を上回る貯水であったにもかかわらず、近畿地方整備局は、流入量全量貯留をダム管理事務所に指示しました。もし規定どおりのダム操作をしておれば、洪水は堤防を50センチ上回り、市街地は5mの浸水深になって、2階建ての家でも流失する危険があったのです。そして、雨が小康状態となったので、最悪の事態を回避できたのです。

従って、災害の犠牲者にならないためには、災害の起こり方や特性に対する科学的知識がなけ

ればなりません。訓練至上主義は、釜石のように過去の大きな被害を経験し、例えば明治三陸津波では 4,555 名死亡し、実に住民の 57%が犠牲になりました。それを繰り返さないという場合に有効です。だから、片田敏孝群馬大学教授は、1944 年東南海地震で 146 名が犠牲になった三重県尾鷲市と、1946 年昭和南海地震で被災した徳島県で同様の試みを展開しているのです。しかし、一度も大災害を実際に経験していない場合には、本当にそのような想定された事態が起こるのだろうかという疑問が先に立ち、正常化の偏見——これは自分たちにプラスにならないような考え方を排除という性向ですが——によって避難しないということが起こるのです。

いまだかつて、未曾有の被害が起こったことのない地域では、いきなり避難訓練というハウツーものは危険ですらあります。これは防災教育だけではなく、交通安全教育にも言えることです。そこには「命は尊く、生きていくことは大切である」という思想的背景がなければなりません。後者の場合、大人になっても加害者にならないという教育がまったく欠けているからです。

従って、提言には災害、ここでは津波に関して「地域性」と「歴史性」があり、避難する場合にはそのことを考慮した対策が必要であり、それが災害文化であり、普遍的な原則などはないと考えなければなりません。その意味で、津波常襲地帯という言葉をもう一度考え直す必要があると考えています。

以上です。

室崎委員長 はい、どうもありがとうございます。それでは委員の皆さんから、ご質問ご意見等ございましたらよろしくお願いたします。

首藤委員 日本の場合、おっしゃるとおりのことがたくさんあると思いますけども、例えばアメリカ辺りでは、最近、ハリケーンの高潮対策で、かなりの人が避難勧告に従って避難していますよね。どこが日本の場合と違うのですか。例えば、台風 26 号が来て大災害がありましたが、あのときには 24 時間雨量が 800 何十ミリだということで驚いたのですけども、実は日本では、昭和 33 年に 24 時間雨量が 1100 ミリという、もっと大きな経験を持っている。そういう経験を持っていながら、どうしても忘れていく。ところがアメリカの場合は、このように事前の避難がかなりうまくいっていますね。どの辺に違いがあると思いますか。

河田恵昭氏 基本的には、民主主義というのは自己責任の原則なのですね。ですから、情報というのは自分たちのためにあるという考えがベースにある。わが国の場合は太平洋戦争に負けて、民主主義が血と汗の結晶としたかたちで移入されていないのですね。形だけが輸入されてきてますから、情報は行政から配られるものだという思い込みが最初からあるわけですね。自分たちが困ったから情報が命を助けてくれるというレベルよりも、先に行政のほうが手を差し伸べたという、そういう行き違いがあると思うのです。

もちろん、アメリカでも全員が避難しているわけではありません。特に地方へ行けば、やっぱり、避難しないという問題が今回もありました。ですから連邦危機管理庁は、例えば、ニュージャージー州のある市に対しては、避難しない市民に対して「分かりました。では、あなたが亡くなれば、その死亡通知は連邦政府が出しましょう。ですから、あらかじめリストをください」と

言ったらみんなが逃げたというような逸話があります。ですから、アメリカでもすべての地域できっちりいっているというわけではありませんが、やはり情報に対する考え方が違うほど差が大きいということは言えると思います。

美谷島委員 河田先生、ありがとうございます。「分析の視点」のところで、「組織としての石巻市教育委員会の対応で、そこに大きな問題があったと指摘できます」ということで、教育委員会と現場の学校間で、災害時には何よりも児童・生徒と教職員の安全・安心を最優先しなければならないという共通の認識の統一がなされていなかった、というのは、まさに本当にそうだなと私は思っております。やっぱりいざというときに住民の命を守らなければならないのは、行政や国だと思います。

ご遺族への説明会の内容なんかを見ていまして、石巻市は、やはり組織の防衛というか、そういうものを優先したのではないかなという部分があります。リスクを取らない、取りたくないから、間違ったら責任問題になってしまうから、訴えられるかもしれないから、そんなところの姿勢があったように感じています。遺族の方々が、石巻市教育委員会や石巻市と話をしてもらちがあかない部分がとてもあって、遺族にとって、本当につらい思いをなさっているとします。そうした側面は、事前にもあったというように、私は感じております。やはり住民の命、子どもたちの命を守るために、行政や国がやらなければならないことが多くあったと思います。責任追及というかたちではなく、このことを明らかにするということが私たちの仕事なのですが、その部分について、先生からアドバイスのようなものをいただければと思います。

河田恵昭氏 結局、どのような組織にも一番守らなければいけない目標というのがあるわけで、これをなおざりにして日常活動に忙殺していると、いざというときにばらばらになってしまうということなのですね。ですから、学校教育の現場で、やっぱり一番大切なことは、児童・生徒、あるいは教職員の命をどう守るかという、フィールドに実は学校があるわけですから、いろんなリスクにさらされているわけです。これは自然災害だけではなくて、いろいろな犯罪にもさらされておりますので、そこでいったい何を最優先して対応しなければいけないかという合意が、やはり、日ごろからつくられていないとならない。さっき申し上げたように、日ごろから考えていないことをいざというときにできない、あるいは、完全に失敗してしまうということが分かっております。やはり、その準備がなされていなかったということは間違いなと思います。

数見委員 一番目に言われている「事実情報」というところで書かれている、「1人生還されている方だけの証言では確定的な結果を推論できない」ということなのですから、そういう面はあると思いますけれども、その後に「時代背景・・・」として書かれている課題は、ずいぶん大きな問題でして・・・もう少し、今回の大川小学校の問題に限っても、多様な具体的な問題が背景にあるわけです。私自身、子どもたちの健康・安全の問題を専門にしてきたものですが、学校教育の中では、こういう問題がかなり軽くなっているという点では、先生の認識とかなり一致しています。建前としては、人の命は大事だよということを言われるのですけれども、実際に見ていた活動の中では、日本の教育現場では、学力というような問題が最重要視されているわけです。

しかし、保育所などでは、月1回の避難訓練をしなきゃいけないとか、避難場所を特定して、訓練をしています。この結果、宮城県では、保育所の子どもが管理下で亡くなっているのは、私が知っている限りでは3名しかいません。幼児の場合、そういう実際的な活動をされているところがあるのですが、やっぱり学校へ上がると、そこは後回しになってしまうというような背景が現実にはあります。この辺のところと関わって、もう少し「事実情報をはっきりしろ」というところを具体的に言うと、どういうことを探れと言われていたのか、もうちょっとその辺を教えてくださいなと思います。

河田恵昭氏 少しマクロに書かせていただいたのですが、一つ一つの細かなことの追求によってその背景を明らかにするということには限界があるだろうということなのですね。それを取り囲む周辺情報が、実はそれを規定しているというふうに考えないと、一つ一つの精緻さというのは個人の努力に負うところがたくさん出てまいりますので、そうなってしまうと、現場の人間の能力ということとリンクしてしまっておかしなことになってしまう。ですから、ベースのところは、そういうマクロにきちんと環境を整備しなければいけない。例えば、学習指導要領を改正するなんていうのはまさにその環境整備の一環ですよというわけです。細かなことは書いてあるのですが、一体全体どう縛るのかということが書かれていない。そこが、やはり大きな課題ではないかということで、ちょっと書かせていただいたのですが。

ですから、具体的なことを言えば言うほど、それは、それに担当する人の能力がリンクしていないとなかなか難しいという問題が絡んでくると思うのです。ですから、あるレベルまでは全体を底上げすることによって達成できるのではないかと考えているのですが。

垣本由紀子氏 防災教育というのが、小学校ぐらいからできればいいと思うのですが、実際は行われていないですね。私は交通安全ということで同じようなことを考えておまして、小さいうちにできるだけそういう教育を与えられればいいということですが、具体的には、なかなかそういう時間を取ることもさへ難しいということ。小学校にアンケート依頼に行ったりすると、そういうふうに言われるのです。何とかいい手はないのかなということで、先生のアイディアを。

それから、国語では70万人の5年生が「稲むらの火」を学んでいるということですが、全国的に見るとそれほど多くはないので、これをなんとか広げるというような方策はございませんか。

河田恵昭氏 それは、全国の小学5年生約120万人の約60%がこれを使ってくれている。だから、一番多いことは間違いないのです。ただ教科書は、何種類かある中から、各自治体の教育委員会が決めます。でも、光村は国語の教科書については一番大きなシェアを持っているので、年間70万人の5年生は、私の書いた教科書を勉強しているということなのですが。

垣本由紀子氏 願わくは、何とか、子供たちが、せいぜい小学校の低学年の時代に、防災についての話を聴くチャンスがあればと思った次第です。

河田恵昭氏 むしろ、今実際に進められているのは、総合学習の時間に、かつては環境だったのですが、今は防災ということでやられています。内閣府の防災教育チャレンジプランとか、あるいは、毎日新聞社の「ぼうさい甲子園」というふうなコンペをやって、小・中・高等学校・大学から応募していただいているのですが、現実には、大変熱心な先生にこれがサポートされていて、いわゆる組織的に防災教育を支援し、その成果が応募されている状況ではないということがずっと続いています。

ですから、今の児童・生徒はたくさんの方のことを学んでいます。ですので、加えてさらにというよりは、むしろ、それぞれの教科の中に災害に関する知識をどう埋め込んでいくかという工夫は、僕は可能だと思うのです。ですから、防災という1つの教科をつくれというのではなくて、社会科とか理科とか、あるいは、中学校に行きますとそれぞれ専門科目になりますので、そこで教えるべき内容を工夫する。例えば算数の時間に津波のスピードを計算するとか、そういういろんな工夫があってもいいのではないかと考えているのですが。

【1. 有識者による意見陳述（4）藤田大輔氏】

室崎委員長 後半の議論にも関わるので、また後ほど意見交換をしていただけたらいいと思います。続いて、藤田大輔さんに陳述をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

藤田大輔氏 大阪教育大学の藤田でございます。私は現在大阪教育大学の学校危機メンタルサポートセンターというところに所属しておりますが、この学校危機メンタルサポートセンターといいますのは、12年前に本学附属池田小学校で起こりました池田小学校事件を契機として大阪教育大学に設置されたセンターになります。このセンターはトラウマ回復部門と学校危機管理部門という2つの部門から構成されておまして、私はそのうちの学校危機管理部門のほうに所属しており、主に学校における安全教育、安全管理について、教育研究活動に従事しているところでございます。

また、このセンターに異動した後、平成19年から、事件のありました大阪教育大学の附属池田小学校の学校長として4年間勤務いたしましたので、本日は池田小学校における実践の取り組み等をもとにして、本日、主に私のほうからは再発防止策という観点で意見を述べさせていただきます。

まず、手元にお配りしました資料に基づくわけですが、事務局のほうからお届けいただきました「事実情報のとりまとめ」を拝見いたしまして、まず安全管理の観点から2点、気付いた点を申し上げたいと思います。

まず「大川小学校における災害への備え」の部分になりますが、いわゆる災害対応計画、マニュアル、および、防災訓練の実施状況ということについて報告をいただいていたわけですが、やはり今回の検証作業を通じて明らかにされた「危険等発生時対処要領」、いわゆる「危機管理マニュアル」の運用に関わる課題に基づいて、今後の再発防止について「危機管理マニュアル」の周知、訓練の実効性を高める観点からの検討を含めていただきたいと思います。

例えば、配布資料にありますように、「危機管理マニュアルの実効性を高めることを目的として、新年度に児童、生徒の登校が開始されるまでの時期に、全教職員による危機管理マニュアルに基づいた訓練を実施することの推奨」。これは、実は平成 13 年に事件を経験しました附属池田小学校では、年間 5 回、不審者対応訓練を実施しておりますが、そのうちの 1 回目は、必ず 4 月の新学期が始まるまで、つまり、子どもたちが登校してくるまでの期間に新たに異動してこられた先生方を含めて、その危機状況の認識を高めること、またマニュアルの実効性、誰がどういふふう動くのかという、そのマニュアルの実効性の確認を目的に訓練を行っております。やはり、この 4 月当初に訓練を行うこと、なかなか難しいところもあるのですが、やはり、こういう 4 月当初に行うことが、子どもたちに安心して学校に来てもらうための条件になり、子どもたちの学校における安全を保障する活動になるものと考えております。そういった観点で、訓練の推奨ということについてご検討いただきたいと思っております。

また、その続きですが、避難訓練等に参加した教職員、児童の行動や態度を客観的に評価することができるような新たな指標の可能性について検証いただいて、各学校における学校安全計画の中で、P D C A サイクルというのが最近よく言われますが、要するに、計画を立てて、実践して、それを評価して改善する、それで、Plan-Do-Check-Action ということで P D C A と言いますが、この P D C A サイクルに基づいた訓練の実効性と継続性を高める取り組みを推奨することを検討していただきたいと思っております。

これにつきましても、池田小学校の事例となり恐縮ですが、年 5 回の不審者対応訓練、それぞれ行っているわけですが、毎回訓練を行うごとに、その危機管理マニュアルの想定を若干変えたかたちで訓練を行いますので、必ず反省すべき点が出てまいります。年 5 回だったらもう完成するのかと、そうではなくて、やればやるほど改善の余地が出てくる。つまり、実践と改善を繰り返し積み重ねること、その P D C A サイクルを継続することによって、より実効性の高いマニュアルに近付いてくるものと信じて訓練を継続、池田小学校は訓練を継続しているわけですが、こういった安全に取り組む活動を着実に継続していくことが、やはり、事件によって失われた学校への信頼、池田小学校はやはり事件を起こしまして、遺族の方々、また被害を受けられた方々からの学校への信頼を失ったわけですが、その失った学校の信頼、また、事件によって遺族となられた方々の学校に対する不信感の低減、信頼の回復に向かう唯一の実践であると考えて継続しているところです。やはり今後、訓練の実効性、継続性を高める取り組みについて、本委員会の検証の中に加えていただきたいというふうに思っております。

それから 2 番目に、学校経営、いわゆる、職場管理等の状況における学校運営、管理の状況、および、学校と地域、保護者との関係に関わるという部分について感じたことですが、今回の検証作業を通じて明らかにされた学校と地域との緊急時の連携に関わる課題を参考にしながら、やはり、学校保健安全法第 30 条に規定されている、地域の関係機関等との連携の実効性を高めていく視点からの検討をいただきたいというふうに思います。

例えば、平成 20 年 1 月の中央教育審議会答申の「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取り組みを進めるための方策について」という答申の中で提言されている「学校、家庭、地域社会が連携した取り組みを進めるために、日常的に学校と家庭、地域とが、お互いの顔が分かる関係づくりを進めるとともに、P T A、ボランティア、自治会、

警察等の関係機関などからなる地域学校安全委員会（仮称）の設置」を提唱しておられるわけですが、そういった地域学校安全委員会の設置ということの推進について、また、学校における防災訓練を通じて、その委員会活動の継続性、実効性を高めることを目的とした協働体制構築の重要性について検討いただきたいと思います。

例えば、本学、大阪教育大学では、附属池田小学校事件から2年後に遺族の方々と締結した合意書に基づきまして、平成15年から、大阪教育大学が管理いたします附属学校11校園に、それぞれに学校安全主任と、学校安全管理委員会を設置し、附属学校という、地元を持たないという特殊性があるのですが、それなりに地域と連携した学校安全の取り組み、校内や通学路の安全点検、不審者対応訓練の実践、改善への取り組み、地域との絆の構築に取り組んでおります。本学附属学校園ではまだ実践はできておりませんが、地震避難訓練の優れた実践例として、子どもと先生方だけによる地震避難訓練の在り方を反省し、避難訓練に、地域自治体による避難所経営や、体力のあるお父さん、お母さん、いわゆる、PTAの参加による避難所での食糧、水等の配給を含む活動支援体制を組み入れた、学校と家庭地域が一体となった協働型の避難訓練の在り方が提唱されております。このような、地域の大人たちが災害時に協働して助け合う姿を子どもたちに見せることも、子どもたちの大人に対する信頼を高め、そのことが地域に対する安心感をほぐくみ、ひいては、次世代、次代の安全で安心なまちづくりの担い手を育てることにつながっていくものと期待しております。ぜひとも今後の地域協働体制の在り方についてご検証いただきたいと考えております。

それから、3点目としまして、教職員の知識・経験等における学校防災、学校安全に関する知識、経験、および、石巻市・宮城県・国における学校防災の取り組みにおける石巻市内小中学校における取り組み状況、また、宮城県における取り組み状況、国における取り組み状況について感じたところでございますが、教職員を対象とした学校防災・学校安全に関する研修活動に関わる検証に加えて、次代の安全文化の構築を担う児童を対象とした今後の安全教育、防災教育の開発と、その実効性を高める教育活動を充実していく視点からの検討を含めていただきたいと思っております。

配布資料に書いておりますように、例えば、他の地域における安全教育に関わる事例を参考としつつ、地域特性を基盤とした災害教訓の継承を含めた安全教育の新たな体系化について、国による教育課程特例編成等の制度の活用の可能性を含めて検討していただきたいと思っております。

このことにつきましては、大阪教育大学では、この教育課程特例編成をつかいまして、安全科という教科をつくりまして、1年生から6年生まで各学年35単位時間、毎週1回安全の学習をするという取り組みを継続しているところでございますが、すべての学校がそういう教育課程特例編成を取り入れるのは難しいかと思いますが、ぜひモデル的に、こういった取り組みというものを推進していただきたいと考えております。

また、平成24年に閣議決定された「学校安全の推進に関する計画」において、進んで安全で安心な社会づくりに参加し、貢献できる力を身に付ける教育を進めていくべきあり、自助だけでなく、共助、公助と、あえてこの中教審の答申の中には、公助として、子どもたちにも自分自身が社会の中で何ができるのかを考えさせること等を含む、と但し書きが入ったわけですが、そう

いった教育も重要であると。その上で、家族、地域、社会全体の安全性を考え、安全な社会づくりに参画し、自分だけでなく、他の人も含めて安全で幸せに暮らしていける社会づくりを目指すところまで安全教育を高めていくことが望ましい、と述べられております。このような、自助・共助・公助の観点から構築された児童を対象とする安全教育の基幹とすべき教育理念について検討いただきたいと思っております。加えて、児童に対する安全教育を効果的に展開していく上で、学校と家庭・地域社会との間に望まれる今後の連携の方向性について検討いただきたい。

特に、教職員を対象とした防災教育に関わる研修は、現在、各教育行政レベルにおいて、今回の震災に関わる反省をもとに新たに検証を重ねられ、各地で内容の改善や見直しが行われているところであるというふうに伺っております。まさに、今回の検証委員会による事実情報のとりまとめも、今後のわが国における災害対応に関わる教員研修の指針に重大な方針を示すものになると期待しております。

そこで、次代の安全で安心なまちづくりを通じて、これからのわが国の安全文化の構築には、子どもたちを対象とした安全教育の構築が必要であり、これからの安全教育では、やはり、学校安全の推進に関する計画に述べているように、子どもたちに対して、自助、共助、公助の観点からの安全教育活動を構築してことがいくことが期待される場所ですが、その教育理念には、平成25年6月に閣議決定された教育振興基本計画のキーワード、「自主、協働、創造」というキーワードを考慮しますと、これからの安全教育、防災教育が育成を目指す力は、やはり生き抜く力、また、絆を感じてともに生きていく力、そして、今までの安全を評価し、新たな安全をつくり出す力というものが必要ではないかというふうに思います。

特に、地域との絆を感じてともに生きていく力は学校だけで育成できる力ではなく、家庭と地域の協力が必要不可欠であり、これから展開される新たな安全教育の実効性を高めるためにも、学校における安全教育の実績現場に、家庭と地域が積極的に協働して参加するような工夫について検討される必要があるのではないかと考えます。

以上の理由から、これからのわが国における子どもたちへの安全教育の方針について、ぜひ本委員会から積極的なご提言をお願いしたいと思っております。本日意見陳述させていただきます。以上でございます。

室崎委員長 どうもありがとうございました。では、ただいまの有識者の藤田さんのご意見についてご質問等がございましたら、よろしくお願いたします。

学校での教職員や、生徒、児童に対する防災教育がとても重要な取り組みなのですが、日本全体の状況と今回の大川小学校の状況を比べたときに、何か問題になることがあるのかどうかということについてはいかがでしょうか。何かお気づきの点があれば教えていただきたいと思っております。

藤田大輔氏 やはり、教育がなかなかうまく充実した展開ができていなかったというのは感じております。これは、やはり日本各地というか、逆に池田小学校は事件の反省ということがあって、特に先進事例というかたちで取り組んでいるわけですが、できれば今後、わが国の学校において同じような取り組みを進めていただきたい。安全科をつくって35単位の時間をとることは、現

実的にはかなり難しいと思いますが、先ほども話がありましたように、総合学習等の学習時間等を活用していただいて、ある程度まとまった時間、5時間とか6時間の、安全の時間というものを今後取り組んでいただければ、かなり変わってくるんじゃないかと期待をするところです。また、先生方の意識も変わるんじゃないかというふうに思っています。

芳賀委員 池田小学校で年5回訓練をしているとお伺いしまして、とても驚いています。私が小中学校のころの記憶をたどると、ちんたらと階段をおしゃべりしながら歩いて校庭に整列をして点呼をするぐらいの訓練しか受けたことがなかった。先生もそうなのですが、子どもたちも含めて本気で訓練をする、しかも5回も行う中でブラッシュアップしていくといえますか、具体的にはどういうやり方を工夫されているのかをお教えいただけないでしょうか。

藤田大輔氏 すみません、ちょっと情報が十分でなかったのですが、年5回の不審者対応訓練は、教職員によるものです。子どもたちが下校したあと、教職員だけ。といいますのは、事件を経験した子どもたちや、事件で被害を受けた子どもたちの弟や妹が在籍しておりましたので、その子どもたちに直接緊迫した訓練を見せるわけにいかないということ実施してきました。一昨年から、子どもたちが参加する訓練というのは不審者対応訓練が1回と、火災の避難訓練が1回と地震の避難訓練が1回、この3回だけです。それ以外に、教職員だけの訓練として5回、放課後にやる。そういうことを繰り返してやっております。

やはり、訓練に参加している教職員の意識づくりというのは大変重要かと思えます。事件を経験した教員が残っておりますので、その教員から事件当時の話を伝え聞いていく。それを事件を風化させない取り組みの中に入れていくわけですが、そういった中で、やはり経験した教職員は、なぜあのときに救えなかったのかという後悔というものが大変強い。というか、それはもう取り返しはつかないわけですから、そういった後悔を次の世代の教員たちにさせたくない。そのために、そういう本気の、真剣な訓練が必要なのだということで伝承していく。そういった中で年5回、かなり熱の入った訓練を継続していくことができているという状況です。

河田恵昭氏 実は私の家は幼稚園なんです。女房が学校法人の理事長・園長で、池田小事件が起こったあと、園児が150名おりました、先生は全部女性で、どうするかということで、あなたは専門家だからマニュアルをつくれと言われて、私、つくられたのです。幼稚園もそうなのですが、園長とか学校長になるときに、それはやはり基本的なリーダーシップを持たなければいけないんです。そういう教育というのは現場ではどうかたちになっているのでしょうか。

今回、伊豆大島の町長と副町長が同時に不在になるというような、こういうばかなことが起きているのですが、学校でも校長不在のときは教頭とか、そういう代替できる人がいて、対応できる。教員が全員対応できればいいのですが、やはりトップに立つ者がそういうことを指導しなければいけないというのは、どの組織にあってもと思うのですが、学校教育の場ではどうなっているのでしょうか。

藤田大輔氏 私が存じている範囲では、各都道府県教育委員会等において、管理職研修の中で危

機管理の研修を受けておられるかと思えます。ただ、そういった管理職研修の中では、どうしてもいろいろな危機管理の対応がありますので、防犯だけではなくて防災もあれば、近年であればいじめの問題があったり、いろいろな状況があるかと思えます。そういった中で、管理職は一任職、要するに決定判断をされなければならない。そういう中での管理職研修のさらなる充実が必要ではないかと思えます。

室崎委員長 どうもありがとうございます。

その管理職研修の中で、今回の大川小学校のような想定外といいますか、とんでもない事態が起きたときに、そういうときにどういう判断・意思決定をすべきか、というような、カリキュラム、内容は含まれているのでしょうか。一般で漠然としたことではなくて、まさに緊急事態の中でどういうリーダーシップをとるべきかというようなことが教えられているのかどうか。

藤田大輔氏 私がお伺いしたときは、やはり池田小学校の事例等で、管理職はどう対応すべきなのかということについてご紹介をさせていただくことはできるのですが、当然、防災のほうは、私はその点は十分に存じ上げておりませんので、どこまでということは分かりません。

ただ、やはり今回の検証委員会における事実というものを整理していただいて、それをもとにした管理職研修の在り方というものがあるのではないかと思えます。やはりこういう経験と言いますか、経験というと誤解を招きますが、教訓をいかに生かしていくのかということ考えたときに、やはりこの教訓を伝えていく。そのために管理職になる方にしっかりと伝えていくための教材をつくっていただくことを、一番期待したいところでございます。

教見委員 池田小学校以来、大阪教育大では「安全科」という科目を作られたということですね。私も長く、地元の宮城教育大学にいたのですが、そこではやっと今年から1年生全員に、基礎教育科目の一つとして、「環境と防災」という科目を必須にして受講させているということですね。それといくつか、各教科の専門の中でも少しずつ防災のことを入れるというようなことで改善を試みているようです。やはり、教員の資質形成の中にきちんと位置付けないと。何かちょっと安全の教育を1つ加えるということではなくて、やはり、命を守ることも教員の本当に大事な基礎的な資質なんだというおさえ方が大事だと思うのですが、その辺、池田小事件以来、どうなっておいでかお聞きしたいのですが。

藤田大輔氏 ご指摘のように、大阪教育大学では、学校安全という授業科目を新設し、大阪教育大学で教員免許を取得する学生は必修単位として取得するというかたちで進めております。ですので、すでに実際に学校安全を必修化してもう8年以上経過しておりますので、本学を卒業した学生たちは必ず2単位、学校安全を必修して教育現場へ出るというかたちを、教員養成面では進めております。

それから、安全科のほうは、小学校の教育課程特例編成の中で、1年生、2年生につきましては、ちょうど私が学校長2年目のときだったので、国のほうに申請をいたしまして、低学年、1年生は生活科の単位と特別活動の単位を若干削減しまして、それで35単位時間を安全に特化

する。それから中学年・高学年、3年生以上につきましては、総合学習の時間 70 単位時間のうち、半分を安全に特化するとかたちで 35 単位時間を捻出するというかたちで課程編成を行って、実証実験的な取り組みですが続けてやっているというところです。そういった中で、実習生がやってきて安全の授業も実際に教育実習の中でも経験してもらおうということをやっております。

室崎委員長 もう1点、少し触れられたかもしれないのですが、先生の教育ではなくて、まさに子ども、児童の方の教育をもっとしっかりやるべきだと言われていましたが、もう少し具体的に、どうのことを教えればいいのか、あるいはどういう内容を盛り込むかということでご意見があればちょっと教えていただきたい。

藤田大輔氏 やはり、本学等の経験ももとなるわけですが、一番大切なのは、犯罪については、加害者にならない。そして被害者にならない。また、そういった環境をつくらないといったことが大切で、環境をつくらないということは要するに環境を放置しないということになるかと思えます。そういう取り組み、また思いを高めていくために、子どもたち自身に、まさに生きる力とありますが、いわゆる自己効力感、自尊感情を高めていくことが大切です。子どもたちが、要するに自分がかげがえのない存在である、それが結局友達がかげがえのない存在で、家族、地域はかけがえのない存在である、そういった思いを持ってもらうことが、まさに加害者、被害者、また環境をつくらないという実践活動につながっていくだろうと考えます。

そういった中で、子どもたち自身が犯罪を予防する力を高めていってくれるだろうという思いで教育活動を展開しています。単に学校で教育活動をやってもなかなか効果が上がらなかったものですから、地域の方や保護者の方に教育活動にどんどん参加していただいて、子どもたちの学習活動に批判的——まあ批判というのはないですが、たいていは頑張っているという評価なのですが——評価をいただくと、これがまた子どもたちのやる気を高めていく。そういった取り組みを継続した中で、いわゆる子どもたちの自己効力感が高まっていったという実証成果が得られましたので、そういう、子どもたちの活動を大人たちが一緒に、学校と地域が支えていくというふうな、学校だけに任せるのではなくて、どんどんと地域も一緒にやっていただくというのが、これからやはり必要なかなと思っているところです。

河田恵昭氏 実は、阪神・淡路大震災のあと、兵庫県教育委員会が小中高等学校用の副読本をつくりました。これは、被災にめげないような、勇気をつけるような副読本だったのですが、東日本大震災が起こって、内容の半分を、自然災害全体を対象とするような副読本に変えました。小学校低学年・高学年、中学校、高校、4冊をつくりました。私、すべて委員長をやったのですが、全国的に、都道府県の教育委員会がこういう本格的な副読本を用意している例はなく、公立の学校・中学校は兵庫県の場合 95%以上が使っている。これは学校に常置してありまして、各担任はそれを使って生徒に教えるという仕組みにしているんです。公立の小中学校では各担任がそれを使って教育できるようなシステムが、もう 10 年来できているということなんです。

私は隣県の大阪府とかにもそれを使っていたらいいと言っているのですが、なかなか、やは

り教育の予算がなくて、学校に何十冊と置くと十数万冊印刷しなければいけないとか、経費的なものがある、できない。兵庫県は、阪神・淡路大震災を経験した県ですので、そういう決心をなさってこれまで続けているのですが、そういう意味では、兵庫県子どもたちは非常によく防災の知識を持っているということは間違いなくと思います。正式の教科で教えられないから防災教育が進まないというものではなくて、やはり現場のご努力がいろいろなかたちで続いていると思いますし、また小さな組織でもそういうものが継続しているとも聞いておりますので、そういうものが全国的に広がるということがとても重要ではないかと思えます。

【1. 有識者による意見陳述（5）柳田邦男氏】

室崎委員長 どうもありがとうございます。

まだご意見があるかもしれませんが、今の議論もたぶん後半の議論に関係しておりますので、先に5番目の柳田邦男さんのビデオ映像による陳述を拝聴して、それでまたご意見等、むしろ、後半の議論につなげたいと思います。よろしくお願ひいたします。

事務局 柳田先生からいただきましたご意見については、本日ご覧いただく映像自体は15分少々でございますが、資料1の13ページ目以降に、事務局でお聞きしましたご意見をまとめたものを17ページまで、4ページほどにわたってお書きしております。13ページの冒頭に、この資料はご本人の確認を得ておりませんとお書きしておりましたが、印刷に取りかかった後に、先生にご確認いただいたものになりましたので、そのことを申し上げますとともに、1点だけ、柳田先生から修正のご依頼をいただいておりますので、その点だけ申し上げさせていただきます。

資料1の16ページでございますが、冒頭、10行目ほどでしょうか、2つ目の丸の下から2行目のところですが、下から3行目の終わりからですが、「特に、通常の想定をわずかに超えるところが危険性を抱えているので」とお書きしてありますが、この「わずかに超えるところが」のあとに「現実的」という言葉を入れて、「現実的危険性を抱えている」と修正してほしいということが柳田先生からのご依頼でございました。それ以外の点については加筆修正はないということでございますので、以上をもちまして、本ご意見のまとめは柳田先生のご意見ということで正式に確定させていただきたいと思えます。

以上でございます。

室崎委員長 どうもありがとうございます。それではビデオのほうをよろしくお願ひします。

柳田邦男氏 柳田です。今回、大川小学校の大変な悲劇について、事実関係を明らかにし、教訓を読み取るという、この検証委員会の大変な作業に対して敬意を表したいと思えます。また、ご遺族の方々の悲しみにどこまで応えられるか、それに対して真摯に向き合おうとしていることにも、私はとても敬意を表したいと思っております。

今、まとめられた、まず全体の報告書の中の、言うならば前編ともいうべき事実に関するとり

まとめのドラフト、草案を読ませていただきました。関連の資料もすべて目を通していただきましたが、私の感じたこと、そしてこれから取り組んでほしいことについて、少しお話しさせていただきたいと思います。

事故の教訓をどう読み取るかの前提となる事実関係の確認というのは、とても大事であるわけですが、今回のように関係者が非常にたくさん亡くなってしまって、決定的な証言を得るのが難しいという、この難しい調査の中で、大事なことは一つ一つの叙述というものが、本当に事実として証拠固めをして確認したものと、推定をすることによってかなり確率が高いだろうというもの、あるいはなかなか断定できなくて、いろいろなケースが考えられるだろう、そういう中の1つとしてこういうことがあり得ること、こういうふうに事実にはランクがあると思うのです。そのあたりについて、重要な問題についてはどこまで立証できたのか、あるいは推定なのか、そういったことが分かるような叙述の工夫が要ると思うのです。

ちなみに、運輸安全委員会が交通機関の事故調査報告書をつくる時には、きちんとそうしたランク付けの用語というものを規定しています。そんなものも参考にしながら、どこまで事実として断定できるのか、あるいは推定なのか、そういったことが伝わるようにすることが大事だと思います。

それから、重要な問題で断定できない場合には、推定できる可能性というものを列記する必要があります。そしてまた列記した上で、それぞれのケースについてのいろいろな評価というのも書かなければいけないのではないかと思います。

それから、いろいろな問題を調査して、章や項目に分けて論じるわけですが、取り上げる問題によっては、なぜこの問題を調べたり論述したりするのかということの文脈が分かるような記述が必要だと思います。特に象徴的なのが、地域住民の津波に対する危機意識がどの程度緊迫性のあるものだったかということアンケート調査した章がありますが、こういう問題は、教師が果たして津波が来るかどうかについての危機感をどの程度抱いたか、その背景にある問題として、地域の住民、あるいは宮城県なり岩手県なり、こういう三陸沿岸の地方の人々、さらには国家規模で、いろいろなランクによって津波の大きさについての危機意識、そういうものがどういうレベルにあったかということはとても重要な要素になってくるわけです。そして、そのことが、今度は教師たちの意識のレベルを分析する上でとても大事な背景要因になってくるわけです。

そういった意味で、この住民のアンケート調査などというものをなぜやったのかということについて、そのつながりがよく分かるようにしないと、変な憶測を生む恐れもあるのではないかと思います。

それから、私が一番これから望みたいのは、分析の進め方です。教訓を読み取る上で、どう分析するかというのは決定的に重要なわけです。一般に、事故調査の場合には、組織的事故というキーワードで示されるように、誰かが1つ判断を間違えたとか、あるいは行為を間違えたとか、そういうことに絞るのではなくて、なんらかの失敗やエラーがあっても、その背景には、なぜ失敗したのか、なぜエラーをしたのかというさまざまな要素が絡んでいるわけで、そういうことを、言うなればロジックフローのようなかたちで、次から次へと、なぜこうなったのか、なぜこうなったのか、その背景がこれであるならば、その「これ」というのはなぜそこにあったのかというふうに深掘りしていく必要がある。そういう分析をこれからしていく必要があるのではないかと。

ただ、遺憾であったとか、妥当でないというような、倫理的な判断だけで終わってしまっは、本当の事故の検証にならない。

そういった意味では、事故調査の方法論というのはたくさんあるわけです。なぜなぜ分析とか m-SHELL 分析とか、4M4E 分析とか、さまざまな方法論があるわけで、そういうものを参考にしながら、本当に根本的な背景要因はなんだったのかというところを深掘りして明らかにしていくことこそが大事ではないか。一、大川小学校の教師たちの判断なり、あるいは地域の自治体の判断なりだけを分析すればいいという問題ではないと思います。そのあたりを、私は一番望んでいるところです。

それから、これからの提言なり、あるいは安全対策の指針に直接関係する上で、とても大事な基本的な問題があります。それはハザードマップに象徴されるような、地域防災計画における避難の決め方という問題です。これは、行政の立場からいうと、どういう条件があったら避難させるとか、あるいはどこに避難させる、その避難所を指定するとか、そういった問題が起こってくるわけです。

ですが、ここで1つ大事な見落としが起こりがちです。それはどういうことかという、行政的には、あるいは防災計画的には、どこが危険地域であるというようなハザードマップの線引きをします。そしてまた、避難所というのはここなら安全だろうと決めます。さらにまた、避難の経路というのも決めます。そうすると、その決めた防災計画がひとり歩きをして、それさえ守っていれば安全だというふうに受け止められがちなのです。また、防災機関・自治体などは、それを守ることで仕事を達成したというふうに思いがちです。しかし、現実には大災害というのは、そうした役所の線引きを壊すようなかたち、あるいは線引き外のところまで被害が及ぶようなかたちで起こることがしばしばあります。

ではどうすればいいか。まずは一定の線引きをすることが、これはどうしても必要だと思います。しかし、それを絶対視しないで、それは1つの暫定的な目安と考えて、それを守ることは守るけれど、しかし状況によってはハザードマップ以外のところでも大変な状態が起こるかもしれない。あるいは指定避難所においても安心できないような状態が起こるかもしれない。そういう状況判断を速やかにできるような体制を地域が持つ必要がある。地域というのは、行政と住民と関係機関とすべての人たちがそういう問題意識を持つということです。最低限必要なハザードマップを中心とした避難態勢、プラス柔軟な判断と行動、これこそがとても大事である。

それは最近起こった伊豆大島の避難態勢の問題についても指摘できることだと思います。従来の避難勧告の基準というものを超えるかたちで大変な土石流が起こってしまった。そういうことが予想される場合にどうするかということについてまで、日ごろから関心を持つということ。そしてまた、そうした柔軟な対応というものは机上の空論では実効性がありません。これは繰り返し訓練をし、しかもおぎなりな、お祭りの訓練ではなくて、本当に住民がごぞって参加をして行動する、そのことが身体にしみ付いて、いざというときには頭で判断する前に体が動いているぐらいに徹底したものになっていないと、柔軟な対応というのはできないわけです。そのことは、釜石の奇跡と言われた釜石市の鶴住居地区の小中学校の子どもたちが、いち早く避難行動を開始し、しかもハザードマップの外にあった避難所にたどり着いたあとも、ここも危ないのではないかと行ってさらに高台へ逃げていった。この自主的な判断、そしてハザードマップを越えてもな

おかつ危ないと感じて逃げたという、この実例が示す教訓は何かといえ、やはり、事前に決めた線引きだけでは防災というものは達成できないのだということだったわけです。しかも、あの子どもたちは繰り返し毎年訓練し、教師に命じられるまでもなく自分たちがこぞって行動を開始するというぐらい身体にしみ付いたものになっていたわけです。そういうことが、やはり被害が起こることが想定されるような地域では、絶えず住民、そして行政、さまざまな関係機関、あるいは学校や福祉施設などが一体となって構築していかなければいけない。そういうことを具体的に、この大川小学校の悲劇から学び取って提言できるような方向に、これから分析を進めていただきたいと思っております。

事実をもとにしたさまざまな要因の分析という問題について、少し突っ込んで申し上げたいと思います。学校の教師たちに仮に津波に対する危機意識が薄くて、それで避難行動を遅らせたということが分かってきたという場合に、ではなぜそういう教師の危機意識が薄かったのかという背景には、地域の人々の危機意識というのもあるだろうし、また地域の人々の危機意識の背景には県の防災計画全体の問題もあるし、より大きな、国の中央防災会議がどの程度、さまざまな津波の危機に対する防災対策の指導をしたり、あるいは計画を立てていたのかという問題もあると思います。

そういうところを掘り下げようとする、それでは国の中央防災会議は、この十数年ぐらいの間に、三陸地方あるいは東北地方全体にわたって津波についてどんな想定をし、どのような地域防災計画の指導をしていたのかという問題まで調べなければいけないと思うし、それはとても重要な調査の対象となる事実関係だと思います。そのあたりはまだ、この事実関係についての素案の中には踏み込んでいないわけです。また、こういう問題というのは、これから事実をベースにして分析していくと、新たにもっと調べなければいけないということが出てくると思います。そういう意味で、ここで素案のところを事実を確認したら、それだけをベースにして論じるのではなくて、背景分析をしていくと、もっとあれも調べなきゃいかん、これも調べなきゃいかんということが出てくるから、そのあたりのところは流動的に考えながら、さらに調査体制を組んでいかなければいけないなと思います。

そうしたことをやって初めて、本当の意味で全国的に共通な教訓というものが浮かび上がってくるのではないかと思います。単に大川小学校だけが何か失敗したというのではなくて、全国的にある、そうした危機の隙間といったようなもの、あるいは落とし穴といったものが広く認識され、そして共有されることによって、災害に強い学校というものができてくる、あるいは地域ができてくる、そういう問題だと思います。

これは何も失敗した事例の分析からだけではなくて、この事実関係の報告書素案の中では避難良好事例ということで、子どもたちの犠牲を生むことなく見事に避難しきったという例もいくつか挙げられているわけです。それは単に、こちらは成功した、こちらは失敗したといった比較だけではなくて、成功した事例の中にある教訓、なぜ成功したのか——それは近所の方が大きな声で注意を喚起したとか、あるいは2日前の避難のとき身について、今回も繰り返しやったとか、いろいろな要素が加わったことによって、避難という行動が速やかにできるという方向に動いていったというわけです。そういった意味で、成功事例についてもきちんと、さまざまな要因分析、難しく言うとロジックフローのような図を描いて、どういう流れの中でどういう要素が加わった

ことによって、避難がうまくいった、速やかにすんだということが浮き上がってくるわけですから、そういう作業をこれから積極的に取り組んでほしい、深掘りして行ってほしいと思います。

室崎委員長 ありがとうございます。

事務局から何か補足はございますか。今の柳田さんのご発言について。

事務局 今、柳田先生の映像は約 15 分ほどだったかと思いますが、実際には事務局は 3 時間近くにわたってお話を伺っておりまして、そのまとめがこちらの資料の 13 ページ以降でございます。3 時間近くお話をいただいたあとに、それを 15 分にまとめてくださいということでお願いしたのが今の映像でございます。お聞きした内容、今の映像の中身以上に詳しいものを資料のほうにはお示ししておりますので、そちらもご参考にしていただければと思います。

室崎委員長 どうもありがとうございます。

では一応、5 名の有識者の方のご意見をいただいたかたちになりますので、ここで休憩をさせていただきます。休憩後は今日ご参加いただいている 3 人の先生方にもご意見をいただいて、むしろ内容面の議論を深めたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

～休憩～

【2. 事故要因の分析と今後の対策について】

室崎委員長 それでは後半の部を再開させていただきたいと思います。議事の 2 番目、事故要因の分析と今後の対策についてということで、今日は有識者の先生方のご意見もお聞きするというかたちで、自由な議論をしたいと思っております。事務局から資料を用意していただいております。簡単に資料 2 を説明していただいた後、自由にご意見を伺うということにしたいと思います。よろしく願いします。

事務局 では資料 2 でございます。事故要因の分析と再発防止対策についてのご議論に資するという目的で、まだまだ不十分でございますし、このように言っているのかどうかというところも多々ある中、事務局として、たたき台として整理をさせていただきました。前提として、前回の委員会でも、特に避難行動をできなかったことが、当日の要因とその背景にある要因があるということをお知らせし、それを委員長から、もう少し構造的に、立体的に分かるようにこれから分析をしていく必要があるというふうなご指摘もいただきましたので、その試みの第一歩というふうにご理解いただければと思います。

A 3 版の見開きになっておりますけれども、一番左に、早期に避難行動を開始できなかった要因として、現在考えられるものとして、これだけではないかもしれませんが大きく挙げております。1 点目が、地震直後の津波の危険に対する認識ということで、地震直後、津波来襲の可能性が高いとは考えなかったのではないかとということや、地域住民等による強い進言なし——これは

他校で避難ができた事例で、強い進言があったということに対してということでございます。その背景にあった要因が、右側にお書きしておりますけれども、ハザードマップの予想浸水域外であったこと、あるいは津波の際の指定避難所であったこと、そして過去の津波被災経験がない、少なくとも記憶の中にはないというようなことを挙げております。さらに、ハザードマップ関連では、その背景として、被害想定限界という要因があったのではないかとこのことを挙げました。

それから当日得られた津波に関する情報としての関連で、積極的ではない受け身の情報収集にすぎなかったということ、これは他校でカーラジオを持ち出してきて大きな音で聞いていたということと異なる状況、それから津波の来襲状況が見えるような形ではなかったということもございます。この背景として、情報収集の手段や役割分担が、マニュアル上、情報を収集するという記載はありましたけれども、必ずしも手段や役割分担まで明確ではなかったのではないかとこのことや、津波の来襲状況が見えないというところについては、直接海が見えない立地であったり、高い河川堤防があるというような状態が挙げられています。さらに下に行きまして、避難手段や避難先として、マニュアルにある避難先が利用できないということ。それから、可能であったかどうかは別にして、現実問題として裏山を避難先としなかったということ。それから2階建ての校舎であって、屋上が必ずしもあったわけではないというようなことを要素として挙げました。その背景として、津波を想定していないマニュアルの避難先であるとか、崩れやすい裏山という認識が教職員にあった。そしてそれはなぜかということ、過去に崖崩れの事例があったということ。それから裏山に詳しい教職員がいなかった、ないしは裏山への避難路が設けられていなかったということがありますし、津波や洪水を想定しない設計であったというようなこともあるかというふうに考えております。

一番左下にまいりまして、避難の意思決定に関しては、校長という最高意思決定者の不在、あるいは話し合いで緊急決断が下せなかったのではないかと。ないしは集まってきた地域住民の存在があったのではないかと。こういったものがありまして、その背景として、これもそうであったかもしれないということではありますが、人間関係重視型の組織運営であったのではないかと。ないしは、避難所運営に対して意識が傾いていた、その背景として学校防災において避難所問題を重視する傾向があった、そういったものがあるのではないかとこのように考えています。

こういったものを、最終的に、今後の再発防止対策としてどのように結び付けていくかというのが、一番右側でございます。こちらはまだまだ抜け落ちが多々あるかと思っておりますけれども、災害想定のある在り方として、先ほどほかの有識者の先生方からもご指摘がありましたが、低頻度で大被害となる災害への備え方はどうあるべきか。あるいは、学校防災マニュアルの在り方として、マニュアルに定めるべき事項であるとか、マニュアル策定の方法、策定時の地域・保護者との連携や、専門家に支援を仰ぐなどといった問題。それから教職員の防災・危機管理教育についても、教員養成課程における学校防災の位置付けや、学校ごとの災害環境に関する教職員教育の在り方、そういった問題があるのではないかと。

さらに、災害に備えた学校の立地・設計等ということも考えるべきではないかとこのことで、防災や安全面に関する立地や設計基準の在り方。それから緊急時のリーダーシップの在り方ということ、チームとしての意思決定の在り方やその教育訓練の在り方、CRM（クルー・リソー

ス・マネジメント)の在り方。

さらに、災害時における学校の役割として、教職員の避難所運営への関わり方などですね。一番右側、文字の切れている部分が多くて申し訳ございませんが、こういったものを今後の再発防止対策としていくということで、まだまだ抜け落ちがたくさんございますし、すべて整理できているわけではございませんけれども、この抜け落ちをご指摘いただくようなかたちでご議論を進めていただければと思ってご用意いたしました。以上でございます。

室崎委員長 どうもありがとうございます。それではこのフローチャート、1つのたたき台ということで、必ずしもこれに答える必要はないと思いますけれども、もっとこういう問題があったとか、こういうことが抜けているとか、お気づきの点がございましたら遠慮なくご意見いただければと思います。いかがでしょうか。

河田恵昭氏 この議論を始める前に、これから自然災害はどう変わっていくのか、今までのような固定的な考え方でいけるのかどうかということ、少し議論していく必要があると思います。これまでは、自然災害の外力の特徴が変わるというよりは、人間社会の変化のほうが非常に大きかったということなのですね。ですから、災害は進化する。つまり途上国で起こるような外力主導型の田園災害から、東京で起こるようなスーパー都市災害のようなもの、いわゆる場で被害が変化するというふうな捉え方で対策をつくっていかなければいけなかった。

しかしご承知のように、地球の温暖化が進んできて、外力特性が非常に変わりつつあるわけです。分かりやすく言いますと、極端現象が起りやすくなっていて、今まで経験したことのないような、かつてはあったが滅多に起こらないようなことが頻繁に起こるようになってきた。人間社会のほうが、持続的社会という成熟社会に入ってきて、それほど大きく変化はしていないのだけれども、想定外のことが起こるようになってきている。それに対応するような学校防災をやらなければいけないということは、考えておかなければいけない。

すなわち、これからは外力が、これまでと違うような挙動で私たちの社会を襲ってくるんだというかたちです。高度経済成長のときは、逆に人間社会がどんどん変化するので、被害の出方がどんどん変わるという捉え方だったのですが、今度は外力が変わってきて、特に地震と火山も活動期に入っていますから、災害外力のすべてについて、これまでと同じようなルールに乗ってやってくるとは限らないというスタンスが、どうしても防災のところで持つておかないとならない。簡単な言葉で言うと、想定外がまた起こることなのですね。

ですから、被害を絶対、想定外にしない努力をしなければいけないということは、その特性の変化をきちんと理解しておく必要があるということだと思います。

室崎委員長 どうもありがとうございます。この資料2に関していうと、一番最初の危険認識に関わる問題で、今までのような危険認識ではなくて、もっと自然のメカニズムをよく知って、起こり得る事象をもっとしっかり捉えておく必要があるということですね。

河田恵昭氏 それから、一度経験したところは教訓も残りますからいけるのですが、プレート境

界型地震というのはたちが悪くて、いっぺん起こったら、起こっていないところが次に起こって、被害が及ばないところが今度やられるということなのですよね。北海道南西沖地震で奥尻島にやってきた津波に対処するために11.5mの海岸護岸を設けているのですが、あれで奥尻島を全部囲っているわけではないですよ。10mを超える津波が来たところだけに防潮堤ができていて、来なかったところは何もないのです。次に起こるのは空白域ですから、そこが今度やられるわけで、プレート境界型地震というのはたちが悪い。日本の災害対策基本法というのは、二度と被害を繰り返さないという法律ですから、これは言い換えると、被害が先行しない限り対策はやらないという法律なのです。これは今度の国会で変えようとしているのですが、従来はそうなのです。

ですから、災害先行型の防災対策をこれまでずっとやってきた。二度と繰り返さないということやってきたのを、変えなければいけないということだと思えるのですが、その辺がとても重要だと思います。

室崎委員長 はい、どうもありがとうございます。続いて、ご意見等を自由にお願ひしたいと思います。いかがでしょうか。河田先生のご意見の1つに、危機管理、事前のリスクマネジメント、クライシスマネジメントがあるのですけれども、想定外を起こさないという事前のリスクマネジメントをしておかなければいけない。今日の資料2でいうと、左側の一番上がリスクマネジメントで、その下の情報から始まって意思決定まではクライシスマネジメントだと思うのです。事態が起きたときにどういうふうに情報を入れてどういうふうに判断をしてどういうふうに動くのか。避難先のところは、事前の防災計画に関わる場所かもしれないけれども、万が一のことが起きたときにどうするかということが厳しく問われていると思うのです。

気が付いたところですが、一番最後の意思決定というのはとても重要だと思うのですよね。これも個々人の能力に問題に転化してはいけないのだけれども、リーダーシップが発揮できる優れた人がいれば適切な判断ができたかもしれないという状況でもあったように思います。さらに、先ほどの議論の中でいうと、優れたリーダーシップを持った責任者をどう育てていたのかということも問われていて、だからこの大川小学校にリーダーシップがあったかどうかというのはまた別の問題かもしれませんが、そこに適切な意思決定が、結果論としてできていなかったということです。

そういうところで私が思っているのは、この中の「話し合いで緊急決断を下せず」というところなのですけれども、緊急決断しなければならないと思っていたかどうか。要するに、全体の動きを見ていると、大したことは起きていないんだということがあって、だから、緊急に逃げないといけないというようなことがなかった。徐々にそういう意識ができたかもしれないけれども、緊急決断を下せなかったのではなくて、下そうとしなかったというほうが適切ではないかと、個人的には思います。この辺はもう少し、委員会でも分析しないところですが、ここも1つの重要な問題で、どうして意思決定ができなかったのか、意思決定しようとしなかったのかが問われていると思います。

河田恵昭氏 対策というのは、これはマニュアルもそうですけれども、やればやるほど安全になるという錯覚があるのです。これは確証バイアスというのですが、そうすると、そうならない

ような条件が全部排除されるという忌まわしいことがあって、今回も、この地域の方たちは、宮城県沖地震が起きるという確証バイアスがあったわけです。だから起こった瞬間に、想定していた30年以内の発生確率99%の宮城県沖地震が起こったと、これは気象庁もそう思ったのですね。実際はそうでなかった。だけど、それまでみんな宮城県沖地震を想定してハザードマップをつくっていた、防潮堤もつくっていたのですよね。そのとおりのことが起こってくれなかったのですね。

ということは、最悪のシナリオを考えて行動しなければいけないということです。そのときに、リーダーが判断するのではなくて、アメリカ合衆国のように、タイムラインという、例えば地震が起こったら、時間経過で何をやるかということをしきりと決めて、そのとおりにやる。例えばハリケーン・サンディーのときは、上陸する1日前にニューヨークの地下鉄を止める、24～36時間前に避難勧告を出す、そのとおりにやったのです。つまり、現場で判断することの難しさというのがあるわけで、それが専門家であればいいのですか、たまたま自分がその立場だから判断せざるを得ないということが、往々にしてあるのですね。その人たちでも間違わずに最悪のシナリオを防ぐためには、そういうことをやらなければいけない。これは実は、2005年ハリケーン・カトリーナでアメリカは大失敗しまして、そのとき、判断に狂いがあったのですね。情報はたくさんあったのですが、最終的に当事者が判断することが間違ってしまったのですね。

ですからそうならないように、タイムラインというものでしきりと決めておく。例えば台風ですと、上陸する何時間前からどういう準備をするか。上陸した後どうするか。だから地震の場合は、例えば津波の恐れのあるときはどうするかということを決めておく。日本は先進国ですから、当然、警報とか避難勧告とか出るわけですね。それをそこへ入れて、どうするかということをしきりと決めておく。リーダーの資質というか、それに依存したかたちでの安全性では困りますので、そういうことの上にリーダーが判断を重ねるといった体制が要るのではないのでしょうか。

佐藤健宗委員 ハリケーンの場合は、例えば48時間なり72時間なり時間的に余裕があって、タイムラインを守っていくのは、時間的にも組織的にもゆとりがあると思うのですが、津波の場合は30分とか1時間とかしか時間がないわけで、そこで特に考えるべきこと、または考えるべきポイントというのが何かあればぜひお教えいただきたいのですが。

河田恵昭氏 ポイントというよりも、安全にするためには関係者の間で状況認識の不統一があっては困るわけですね。起こったら何をやるかということ、事前にきちんとみんなで共有しているということがとても大事なわけですね。それは、校長先生だけでは駄目なのですね。なぜかという、生徒さんを動かさなければいけないのは現場の先生ですから。だから起こったらどうするかということ、津波の場合でも、例えば今回でも25～30分、時間的な余裕はあったわけですからね。起こった瞬間に壁のような津波が来たわけではないので、そのところをどう利用するかです。その時間がとても貴重だということですよ。

南海トラフ巨大地震ですと、静岡県は10mの津波が5分以内で来るところがいっぱいある。国の想定で11万人亡くなるという、逃げられないという問題が実はあるわけです。ですけれどもここは、その問題は、まだ余裕があると考えて、その直後にどうするか。しかも、今回は震度

6弱とか5強の揺れが先行したわけですから、決してトリガーがないわけではなくて、警報が出るまでにそれは実感できるという、近地津波の主な特徴が出ています。ですので、気象庁なり県から情報がなければ動けないというのではなくて、立ってられない揺れが1分以上続いたら津波が来るのですよ。そういうものはやはり、トリガーとして活用しなければいけない。そういう対応マニュアルが必要なのではないのでしょうか。

首藤委員 その辺が、津波と高潮の対応の難しいところですよ。まず、津波のほうは、立ってられないような地震が来たら、とにかく高いところに逃げる。これは全世界共有の知識です。ところが日本の場合は、わずか10%ですけれども、非常に小さな揺れで、地震があったかなかったか、半分の人があったといい半分の人はないという、そういうもので明治に津波が来ているのですね。だからその辺のやり方をどうするか。

それから、先生がさっきおっしゃった、これから自然現象が変わってくるだろうと、そのときに対応することも考えなければいけない、これがかなり難しいと思うのです。というのは、皆さんの中で、例えば体の調子が悪いと病院に行かれたときに、2時間待たされて3分間診療。お医者さんに対して、2時間も待たされたから10秒ぐらいでやってくれないか、専門家だろうと意気込む方は何人いるか。だけど、地球の歴史が50億年、人間の一生を50年とすると、人間の1年が地球の1億年なのです。人間の1秒が地球の3年ぐらいになる。だから、30年間のデータを一生懸命積み上げても、わずか10秒の診察と変わらない。

そういうものをベースにして、これから何か、今までと違ったことが起こるだろうということを、どこまで想像できるか。その想像に対して、皆さんどういう反応を示してくれるか。ここのつながりをやりたいのですが、なかなかうまくいかない。7～8年するとだいたい忘れますよ。7年すると、せっかく高い土地に上がった人がどんどん下に下りてくる。そうやって、10年一昔でつながらなくなる。今でさえつながらないものを、これから自然が変わるだろうから、それを想像して取り入れろというのを、具体的にどうするのですか。

河田恵昭氏 例えば、阪神・淡路大震災の後、家庭内備蓄は3日分やってくれということになりましたが、これは4日目から救援物資が届いたからなのですね。東日本大震災が起こるまでは、家庭備蓄は3日ということの基本にずっと全国的にやってきたのです。しかしながら、南海トラフ巨大地震の被害想定をやると、家庭内備蓄が20日分要るのですよ。ところが、水もお茶も全国で11日分しかないのですよ。私たちの食生活はクオリティオブライフになってしまっていて、新しいものしか飲まない、食べないとなってしまっているのです。流通在庫しかない。それで実際は20日分要るのですが、突然、今まで3日分と言っていたものを20日分と言ったら、ぼこぼこに殴られますので、政府としては1週間分以上と言ったのですよ。みんなが1週間分ぐらいやったら、実はもうちょっととって10日にしよう。それから2週間、20日に持っていこうという長丁場の取り組みなのですよ。

一応、近地津波の知識をきちんと持ってもらいたい。でも、例えば津波だけ来たチリ地震津波のように、揺れが全然ない、あるいは揺れが小さい場合もある。こういう問題はプラスアルファでやっていかざるを得ない。そうすると、やはり学習は継続させなければいけないわけです。防

災教育というのは、スポット的に教えて終わりではなくて、義務教育の間にそういうことを積み重ねていくという知識構造にしておかないと、難しい問題はお手上げだということになると困るのですよね。

そういう意味で、先ほどの議論で、なぜ避難訓練から先にやっただけいけないかというのと、身体で覚えてしまったら勉強しないのですよ。ハウツーものになってしまう。自主防災組織で、DIGという図上演習をずっとやってきたのですが、これをやるとそれで終わってしまうのですよね。基礎的な、なぜこう逃げなければいけないかというのは、みんなうっとうしがって勉強しない。模造紙の上にカラーペンで書いたり、ポストイットを貼ったりするのはみんなわいわいがやがややっていたのですが、それで終わってしまうのです。だから、教育というのは、継続的な努力が前提でないと期待できない。地味で長期にわたる継続性がないと、実際にそれが役に立たないということです。関係者がみんな合意しないと、避難訓練と一緒にすよね。年3回やったら終わりとか。そんなものではない。濃淡はあっても、6年間、3年間やるという姿勢が、解決できるのではないかと思います。

首藤委員 そうしますと、例えばこの表で言うと、一番上の「地震直後の津波危険認識」という上に、もう一つ、継続的な、津波の危険に関する知識を高める防災教育の必要性があると。

河田恵昭氏 はい。ですから、その知識は日本だけで通用するのではなくて、例えば、ギリシャとかに行っても通用する話じゃないですか。だから、やっぱり、その上のところが少し要るんじゃないでしょうか。

数見委員 資料2に即してお聞きします。一番上に書かれているハザードマップと指定避難場所の問題、それから一番下の方にある「避難所運営の重視」という箇所にかかわる問題です。

1つはハザードマップなのですが、先ほどから議論になっているように、一見必要なのだけれども、その想定には限界があります。このあたりをもうちょっとはっきりさせる必要がある。ハザードマップとは何であり、どういう作られ方をしているか、それが住民に示されていくときに、十分その背景が示されていない問題が大きいのではないかと思います。このハザードマップは、過去の経験からつくられている部分が大きいし、十分地域の特性に基づいて検討されたものではなくて、ただ宮城県やった基準を石巻に適用されたりしている。「必要だけ想定するな」といった、そういうあいまいなところの問題を、どういう指摘をするか、その点をもうちょっと深めなければいけないと思います。

それから、指定避難所の問題です。学校の多く、全国的には小中学校の約7割余りが地域の避難所に指定されているのですよね。その指定の段階で、津波ということが、どこまで考慮されているのか。今回の大川小学校の場合を考えてみても、ほとんど津波に対しては全く適した避難場所ではない、そういうところが指定されていたということです。

大川小学校の災害対応マニュアルについては、平成22年2月28日にチリ地震津波があった後に、行政からの指摘があって、22年度から「(津波)」という文言は一応入ってはいるのですよね。しかし、その第三次避難場所は「近隣の広場および公園」という、学校と同じ低地にあると

ころが避難場所になっている。

また、大川小学校に津波のやってくる約 10 分前に行政の人たちが、体育館に住民が避難できるかということを確認に来ている。あるいは、前年度の管理職の研修会でも、かなり、避難所運営をどうするかという問題がかなり議論されていて、津波に対する、とりわけ子どもの避難をどうするかということの意識が非常に低かったと思われるのです。この避難場所という問題は、全国的にもかなり大きな課題だと思っていて、この辺の検討をぜひ教訓化したいと思います。大川小学校の場合には海拔 1 メートルというような低地のところが避難所に指定されていて、高台の避難場所が特に示されていない。この辺のところが、今後大きな課題ではないかと私は思うのです。

河田恵昭氏 東日本大震災が起こって、ご承知のように津波防災はレベル 1、レベル 2 という考え方が導入されました。レベル 1 というのは、東北の場合ですと、50 年とか数十年に 1 回は来る津波。それからレベル 2 というのは、869 念の貞観地震の再来と考えられるような、千年とか 800 年に 1 回来る津波にどう対処するかということです。

まず、レベル 1 については防災です。つまり、構造物で防御する。レベル 2 については死者をゼロにするという考え方なのです。そうすると、これからのハザードマップは、すべてレベル 2 についてまとめる必要があるということで、西日本各地は南海トラフでマグニチュード 9.1 で地震が発生したときの浸水予測図に基づいて、そこで垂直避難しなければ助からないのか、水平避難をして助かるのかということ各地区ごとで話し合っている。水平避難というのは、だから、距離を稼がないかんわけです。ですから、それはそれぞれの地域の特性によってずいぶん変わるわけです。

特に、海岸近くで早く来るところは水平避難ができないという問題があって、それを暫定的に、例えば、10 メートルまでだったらここで守れるとか、それを段階的に高くしていこうとしています。いきなり 30 メートルの津波に対処できるようなことができるわけがない。これは住民も重々承知していただいていますので、そういう段階を踏んで、レベルを上げていこうという努力を、避難路の整備とかを含めて、やっけていただいているというのが現状ですね。

やはり、この避難のルールは、行政だけでつくってはいけません。特に今、自動車避難ということが一般的になってきています。東日本でも 57% は自動車助かっていますので、使うなとは言えないわけです。使うのだったらどうするかというのは、これは自治体はそのひな形をつくるのではなくて、地域コミュニティーごとにつくっていただく。なぜかといいますと、住民の人たちがつくったルールはみんな守るのですが、行政がつくってそれを採用すると、必ず守らない人が出てくるのです。そういう実態があるので、車を使うというのであればどうすればいいかということは、住民主導型で持っていこう。そこには当然学校も入るわけですから。ですから、そういう流れは 1 つ定着していると思えます。

垣本由紀子氏 すみません。河田先生は防災知識が豊富におありになるので、いろいろお話されておられますけど、ここでは、平成 16 年作成のハザードマップでは、大川小学校の場所は予想浸水域外というふうに記されていたということで、まずこの辺りから進めていっていいのではな

いかなと思うのですが、いかななものでしょうか。

室崎委員長 強いて言うと、そのハザードマップは適切であったのかどうかということが問われると思います。ここでは浸水区域外なので、だからここには津波は来ないという、そういう思い込みを持ったという、それは事実です。

垣本由紀子氏 ですから、それはその背景にあった要因のひとつであって、その在り方そのものについては、また今後の課題としてディスカッションすべきだということですね。

室崎委員長 そうです。

芳賀委員 今の話にもあったのですけれども、この資料2の図の、その背景にあった要因というところに列挙されているものは比較的一時的な要因です。さっき柳田先生のコメントに「なぜなぜ分析」という言葉が出てきましたけど、じゃあ、どうしてハザードマップの予想浸水域の外にあったのかということについて、例えば、数見委員が言ったように、どうやってハザードマップを決めたのか、なぜそこが津波の場合の指定避難場所になったのか、なぜいろいろな学校が指定避難場所に決められていて、そこの危険性についてはほとんど考慮されていなかったのかというふうに、「なぜ」をさかのぼっていく必要があるわけですね。その他も、ここに「背景にあった要因」として書かれているものの、かなりの部分は、なぜ裏山に避難通路がなかったのか、なぜ情報収集の手段や役割が不明確なマニュアルでこのままであったのか。さまざまなぜなぜが絡んでくる。もちろん私たちはそのことを意識しながら調査しているわけですが、この図だけでは、まだその部分は書き込まれていない。あまり書き込んでもごちゃごちゃしてしまうのですけれども。

おそらく言わずもがなでありますけれども、われわれ委員の中ではこれをさらにさかのぼる、要因の要因、要因の要因というふうにさかのぼって調べていこう、あるいは、そのことについて書き込んでいこうという意識があることを、念のために発言して、ちょっと確認をした次第です。

室崎委員長 今、芳賀委員の言われたのはそのとおりなのですが、ただ、まずは、個別にどうということが問題になったかというような、個別から全体に入っていくと、たぶん、いけない。だから、なぜなぜの最初のなぜがここに書かれているという理解です。おっしゃるとおり、さらになぜなぜ、その背景に、どうしてかを遡る必要がある。例えば、この指定避難所ということですが、どうしてあそこが津波の場合の避難場所と思われていたのか。これは、生活のための避難所と、緊急避難場所との混同が見られている。ずっと学校の体育館で避難生活をする、それは避難所でいいのですが、緊急時は高いところに上るという津波の避難場所とか、町中が火の海になったら非常に大きな公園にいて、それを避難場所というのですけど、その避難所と避難場所の混同が見られていたように、私は思うのです。

ですから、津波が来ても、何が来ても、学校の体育館の避難所に逃げればいいと、みんなが思い込んでいた。逆に言うと、避難所になっているのだから、そこは安全な場所だという、また逆

の錯覚を生んでいるかもしれない。それも本当かどうかはよく分からない。なぜあそこにみんなが逃げようとしたかというところの問題、あるいはそこにとどまろうとしたかの問題の中に、津波に対しても安全な場所と、制度的に、防災計画に位置づけられていたのではないかというところがある。例えば、そういうことをきちんと整理していかないといけないだろう。

河田恵昭氏 私は大川小学校に最初に行ったときに、何で2階建てにつくったのだと思いました。それが、避難所としての認識がなかったのだと思うのですよね。だってあそこの川の堤防もけっこう高いでしょう。もともと、あの土地は北上川の洪水氾濫原じゃないですか。そういう洞察というか、学校をつくったりするときには、その土地の歴史性についての解釈が必要なわけです。ともすれば、コストを考えたり、あるいは住民がどこに住んでいるかということが、場所決定の大きなキーポイントになっている。そういう経緯があると思うのですよね。

ですから、学校を立地するときどういう視点でやるかという部分が問題です。この問題は、別に大川小学校だけじゃなく、今、全国的に水害が起こったら、統廃合して新しくつくった校舎が水没するということが起こっているのですね。それはなぜかというと、大きな校地がいるというので、人のいないところ、山すそとか田んぼの中とかに作ってしまうからです。それで今、水害が起こったら、1日、子どもたちが閉じ込められるというのが全国的に起こっているのですよね。古い学校ではなく、新設校で起こっている。これは、やっぱり教育委員会が立地するとき、水害が起こるとか、災害のことを視野に入れた土地利用をチェックしていない。日本は歴史のある国ですから、少し調べれば、昔どうだったかというのは分かるのです。それが、やっぱりおざなりになっている。

ですから、それは学校建設のマニュアルの中できちんと書かれればやっていただけると思うのです。そういう、やらなければいけない手続きが、実は明文化されていないところに危険性がある。いざというときに避難所にならなければいけないところが、収容生徒数なんかで決めてしまうことになっているのではないかと思います。

室崎委員長 どうもありがとうございます。たぶん、この学校をつくるときは、生徒さんのコミュニケーションをどういうふうに図るかとか、地面と子どもたちのつながりを優先したいとかという、快適性とか利便性、教育効果に重きを置いて設計をされている。でもそのときに、地震、津波が来るかもしれませんよというヒントが与えられれば、きっと設計も変わったかも分かりません。そういう過去の災害履歴に関する情報が与えられぬままに設計されたときに、津波に対する安全性をどこかに置いて設計したと思う。河田先生のご指摘のとおりだと。

河田恵昭氏 だから、気が付いたらやるけれど、気が付かなかったからやらないじゃなくて、学校建設は基本的にこういうことを確認しなければいけないというチェックリストが必要ではないですか。それに、分からなければ専門家の意見を聞くとか、そういうルールをつかって、みんながそれを承知しているという、そういうことが必要なんじゃないでしょうか。

大橋調査委員 ちょっと藤田先生にお伺いしたいのですが、先生の資料を拝見し、先ほど

お話を伺うと、実効性を高めるという、この実効性という言葉は何度もお使いになっています。対策だけ立てても、それが意義のあるものにならないといけないということを、たぶん強調されたいのだというふうに思うのです。

そこで2つ教えていただきたいのですけれども、1つは、大阪教育大学の附属小学校で実効性を高めるためにどのような工夫、努力を、先生方やPTAを巻き込んだりした中でやっておられたのかということ。先ほど少しお話があったと思うのですが、あらためてお伺いしたい。

もうひとつ、先ほどもおっしゃいましたが、大阪教育大学の附属小学校は、いろんな意味で少し特殊な学校で、当時の先生がまだいらっしゃるとか、あるいは特例編成ができるとかという特殊な条件を持っていらっしゃると思うのですが、一般の、たとえば石巻の市立小・中学校のように、異動があったり、そういう有利な条件を持っていない学校の中で実効性を高めるためにどのようなサジェスションをいただけるのか。その2点を教えていただきたいです。

藤田大輔氏 ありがとうございます。最初の実効性ですけども、やはり継続性というところとつながってくるので、評価という観点が重要だと思っています。やったことをどれだけできたのか、どう変わっていったのかということが積み上げられていくことが必要だと思います。だから、今回こうやってここまでできた、ここはできなかったというのを記録を残して、次回、それをどう変えていくのか。それをまた、いわゆる安全点検にしてもそうですが、ここをどう改善して、どういった中でどれだけ子どものけがが減ったのかとか、そういったデータとして蓄積して、それを生かしていく。そうすると、それが一つのまた指標となって使うことができるので、それを継続性、実効性という観点でやっています。

そういった中で、池田小学校ではそういう特殊事例があるから、教職員の意識付けというものもありますが、でも、例えば学校管理下で事故が起こったところなどは、やはり、その、例えば転落事故等も含めてですが、その反省から、例えば、学校の教員だけではなくて、PTAの参加を求めて構内の安全点検をやって、その評価を残して改善していくという。要するに、見慣れていることによって見過ごしてしまっている部分が多いことに気付いていくということで保護者の参加を求めていく。そのためにも、やはりそういうデータが活用される必要がある。そういう取り込みというのが重要なのではないかなと思います。

それから、教育課程特例編成ですけども、池田小学校でも、原則、教員の異動は5年です。5年ごとに原則どんどんと入れ替わっていきますので。だから、それで引き継ぎというのが必要かと思っています。

あと、池田小学校では安全科というかたちで、35 単位時間という大変大きな時間を取ったので特別編成になっておりますが、でも、教育課程特例編成はべつにそこまでなくても、例えば書道というかたちで特例編成で取り組んでいる学校もありますし、いろんな教科として取り組んでいる。それは、必ずしもそんなに大きな時間を確保するわけではないようです。そういった中で、特例編成もいろいろなやり方があると思いますので、そのあたりは一般校でもどんどんと積極的に取り組めるのではないかと思います。

大橋調査委員 なるほど、ありがとうございます。つまり、大きな時間を割いているけれども、

べつにこれと同じことをする必要はなくて、それぞれの学校の事情の中でできることはあるし、それをやっていただければということですね。ありがとうございました。

河田恵昭氏 ちょっといいですか。防災訓練というのは、基本的に失敗するためにやるのですよ。失敗すれば、どこを改善するかが見えてくるのです。だから、やった後、必ず関係者が集まって、みんなで話し合わなきゃいけない。それから、訓練には戦略性があるのです。毎年同じことをやってはいけないのです。つまり、小学校6年間、毎年訓練をやるじゃないですか。1年生と2年生が一緒じゃ駄目なのです。みんな、飽きてくるのですよ。ですから、やっぱり、そこに習熟していくというプログラムがあるわけです。そうすると、小学校6年、中学校3年間、9年間の防災訓練を受けたら、中学を卒業するときにはこんな能力を持っているという、目標が要るのですよ。そういう防災問題の戦略性の目標がないところに、なかなか子どもたちのスキル（技術）が上がらないという、そういう問題があるわけです。

例えば、初期消火には消火器で火を消すって大事じゃないですか。どんな火災でも消火器で消せるかといったら、炎が背丈までなのですよ。すぐに119番に通報しなければいけないのか、そこら辺のもので火を消さなきゃいけないのかという判断が、そこで分かれるわけ。少しずつ、そういう高度な知識を教えていくというのが防災訓練なのです。今までのような画一的な、マンネリのやつは駄目。だから、内容の半分は定番ものでいいのですが、残りの半分は、学年ごとに少しずつ進歩するようなかたちで入れていく。その中に、地域の人たちとの協働という問題も入れていただいいていいと思うのですよ。いきなり住民参加型でやると大混乱しますから、それも、そういう時間をかけて準備しなければいけません。ですから、やっぱり長期間の戦略性というものを計画の中に、訓練の中に入れていただくということは重要だと思います。

大橋調査委員 ありがとうございます。おっしゃることはとてもよく分かるのですが、1つ、私分からないのは、学校の先生方は防災のプロとしてそこにいるわけではなくて、子どもの教育のプロとしてそこに仕事でいらっしゃるわけです。もちろん、教員養成の課程では、主として教育のプロとして教壇に立つための能力を磨いてもらうわけですが、そこにプラスアルファで今おっしゃったような戦略というか、毎年防災訓練のプログラムを変えていくような能力というものを付与していくようなことというのは、実際に教育現場としてはできることなのでしょうか。

藤田大輔氏 先ほどもちょっとお話ししたように、大阪教育大学の場合は学校安全というのを必修化して、教員養成課程の学生は全員とる。また昨年度からは、大阪教育大学でやっている私の授業を、同時に奈良教育大学と京都教育大学でもサテライトで受講させるというかたちで、今どんどん増え、機材が進歩していますので、そういった環境の中でどんどん、教師になろうという学生に対して、命の教育というのがこれから大切なのだらうと思っています。大阪教育大学の学生も、入学してきて学習して初めてその重要性を認識できる学生が多くなっていますので、そういう観点から、防犯、防災、交通安全を含めて、子どもたちへの命の教育を充実していくような取り組みというのを、今後取り入れていただければいいなと思っています。

河田恵昭氏 私の大学は社会安全学部です。学部ができてから、教員の間で、あるいは男子学生や女子学生に危機管理委員会というのをつくって、それが合同で防災訓練をやっています。3回やってきましたので、今年は11月、今月に抜き打ちでやります。そこまでスキルが上がってきたということなんです。

ですから、その組織の中で対処するものをつくっていけば、べつにそれで四六時中忙殺されるわけではありませんので、そこで意識を高めていただいて、ボランティア的な活動になっているのですが、どんどん広げていただくということだと思います。必ずやったあとブリーフィングをやって、どういうことが問題になって何が解決できなかったかということを経験を共有するという事です。そういうことを、学校だけではなくそれぞれの組織でやっていくというのはとても重要だと思いますし、そんなに労力のかかるものではないと思います。

数見委員 教員が防災のプロではないという言い方には、ちょっと私は引っかかる。現状がそういう状況だということはある。でもやはり、授業のプロであり教育のプロということと同時に、安全あるいは防災のプロというか責任者でもなければいけないんですよね。現状は必ずしもそうっていないし、そういう養成も十分されていないという問題がある。でも、子どもたちを預かっている教員の職務というのには、先ず根底に子どもの命を守る任務があるし、教育全体の任務の中にそういう観点の教師の資質をつくらなければいけないと思う。

ちょっと話を変えていいでしょうか。事務局に聞きたいのですが、資料2の一番下に市教委の研修で「避難所問題の重視」と書いているのは、避難所運営の方が重視されてしまって、子どもを本当に守るという対応にならなかったのではないかという意味合いで書かれているのでしょうか。私もそういう研修であったように思うのです。

震災がもし、もうちょっと昼間の時間帯であれば、教員は子どもを本当に守らなければいけないし、子ども対応をしなければいけない。そこに住民も一緒に大勢避難して来たということになれば、その住民に誰がどう対応するのかというような検討も十分なかったはずですよ。そのへんのところの大きな課題が私はあると思う。やはり教員はまず子どもを守るところに意識がいかないといけないと思うのです。

そういう対応にならなかった、あるいはもしかしたら、これは推測にすぎないのですが、住民も一緒に避難させなきゃいけないと教員は考えたかもしれないということがあって、そういう場合にはやはりあの山は難しいと判断をしたかもしれないということもある。そういうところで、やはりこの避難場所という問題は大きな課題を持っていると、私は思います。

津波のときにどう対応するか、子どもをまずどう守れるかというところの十分な議論、もし住民避難も一緒に考えるのならば、住民、そして地域のいろいろな関連組織、消防団とかいろいろな人たちとの協働が十分事前になされなければならないのに、それがなかったという問題があるものですから、ちょっとここで書かれている意味合いをお聞きしたいなと思います。

事務局 事務局のたたき台に対するご質問ですので事務局からお答えいたします。今、数見先生がおっしゃったとおり、石巻市の学校防災の分野でのいろいろな研修などが、震災前、だんだん高まってきている中で、そうした対応が進んだそもそもの契機は、台風のときに避難所になった

学校で、学校現場の先生方がご苦勞をされたということでした。そして、直前の会議でも、避難所運営に対しての会議がおこなわれていたということで、恐らく学校現場の先生方の中に、災害時の学校の問題は避難所運営ということが頭の中に大きなウェイトを占めていたのではないかという意味合いで、こちらにお書きいたしました。これは可能性の1つとしてお書きしたので、そうであるか否かも含めてご議論いただければと思っております。

河田恵昭氏 大阪市の場合、今、津波避難ビルの指定を進めているのですが、65万人が避難しなければいけないのです。これが、小中学校という指定避難場所にみんな逃げて来たら入らないんです。しかも、こういうウィークデーの日中に地震が起こったら、そこに当然、児童・生徒がいますので、大混乱になる。ですから基本的に、鉄筋コンクリートの最上階に生徒を集結させる。今のところ、マグニチュード9.1で大阪で4メートルの津波ですので、3階まで水没するというようなことは起こらないということだからです。これはもちろん、紀淡海峡とか鳴門海峡で、狭窄部で松島と同じような効果があって、絶対に10メートルの津波が大阪湾に来ないというのはきっちり評価されているわけです。ですから、安全サイドで、逃げてきた住民の方は2階以上、在校している生徒たちは3階以上でまざらないようにする。それから、マンションに住んでいる住民はその建物の3階以上に上がる。決して学校に逃げてくるなというわけです。こういう基本的な指導を大阪市は区を通してずいぶんやっています。

それが最善ではないですが、とりあえずそういうことにしておいて、次に難しい問題を解決していこうということで動いているわけです。津波はいろいろな条件でやってまいりますので、それを事前にどれぐらい想定できるかということが試されている。その場所での最悪な条件と申しますか、どんな津波が来るのか、それを上回るものが来たらどうするのかというようなことも考えなければいけない。ですから、今、大阪でつくるハザードマップは、実は矢印が付いています。普通のハザードマップでは、色が付いているところといないところで安全地区、危険地区と分かれてしまうので、自分の家は色がついていなかったら安全だと思ってしまうので、矢印を付けて、ちょっと条件が変わるとここもやられるぞというようなバッファゾーン（緩衝地帯）を入れることを提案しています。だから、色的にはグラデーションで、境界が分からないように工夫しているんです。線引きは、計算上は出てくるのですが、そんなことをやってしまうと住民は、色が付いていないと自分の家は大丈夫だと思ってしまうので、自然というのは人知を超えるところがあるからそっちも危険になるかもしれないぞというふうなマップを、実は作りつつあるのです。いろいろな工夫がいろいろあると思うのです。

室崎委員長 どうもありがとうございます。

少し私も個人的な意見で、ちょっと前の議論に戻るのですが、私は先生方が、危機が迫っているとしたら、もう本能的に子どもたちを守ろうとしたはずだと思うのです。そこで、上手に守れるか守れないかは、事前のトレーニングによりますが、そういう意味でいうと、僕は、先生方が本当に危機が迫っているというのにそういう状況を感じなかったのではないかと考えているのです。だから、先生が守ろうとしなかったのではなくて、守ろうとするきっかけとか情報とか、そういうものが与えられなかった。

そういうことでいうと、これも資料2の津波に関する情報のところで、確かに受け身的であったかもしれないけれど、でも、外からしっかり正しく情報を伝えるということがあったら、とも思います。例えば市役所から学校に対する指示ですとか、なんらかの方法で情報を伝達する、外からの刺激が与えられるというようなことがあれば。それは必ずしも地域の人の呼びかけでなくても、しかるべき行政機関なり教育委員会などから、大変なことが起きようとしているのだから早く逃がしなさいという指示があったら、先生方はそう動いたかもしれない。受け身的な問題だけれど、外からの情報も適切に与えられたらと思います。ラジオの情報を聞いていなかったとすれば、それは問題かもしれないけれど、それだけに依存すると、やはり聞いていなかったり聞き逃したりするというのは、これは混乱の中では当然起きることだと僕は思っているのだから、情報がどういうふうに与えられていたのかというところがとても難しい、大きな問題だと思います。

河田恵昭氏 だから、受け身じゃなくて、基本的な情報を知る機会が少なかったと思うのです。そういう冊子などが配られていて、教師の1人でも目を通していけば分かるわけですよ。そういう機会が実は与えられなかったのではないのか。例えば南海トラフですと、1分以上立ってられない揺れが来たらマグニチュード8、3分だと9だから、長ければ長いほど大きい津波が来るから対処してくれというわけです。こういう知識は全員が持っていないといけない。

室崎委員長 反論して申し訳ない。それはよく分かっていることなんです。もし、そういうことであれば、学校の先生の中に情報収集担当の先生がいて、屋上に上ってみるとか、津波の情報を見るとか、いろいろなことをしないとけない。今日の各先生の話だと、こういう地震が起きているのだから情報を積極的に取りに行き、事態の深刻さを早く理解するというべきだということなのだと思います。それはそのとおりだと思いますが、僕は同時に、そういうことが起きようとしているときに、やはり上からもしかるべき情報をしっかり伝える努力というものをおかないと、学校の対応だけに任せ過ぎると、それは百点満点にはならない。だから両方の問題があるのですが、外から誰かが、たとえば教育委員会の指示で、すぐに逃がしなさいという情報があれば、慌てて津波を見に行くかもしれない。そういう危機感を感じさせる情報の提供の仕方が弱かったのではないか。

河田恵昭氏 だけど、最悪の場合は外から情報がないという前提が要るじゃないですか。いくら複数のもを用意していても全部駄目だということが起こるわけです、自分たちで判断しなければいけないという、そういう最悪の状況というものを前提にしなければいけない。そのときに、自分たちが持っている情報の量と質が問われるわけで、そのミニマム（最低限）がやはり要るだろう。津波についての基本的な知識とか、そんなたくさんは要らないですよ。ちょっとの知識でいいのだから、そういうものが用意されているかいけないか、1人でも知っていればそれで助かるわけで、そういう性質のものだと言いたいのです。

大橋調査委員 今おっしゃることはとてもよく分かるのですが、例えば立ってられないような揺れが3分続いたと。これはマグニチュード9クラスだという知識を持っていたとしても、海岸

から遠く離れた高い山の上にある学校の先生方は、そこで逃げようとは考えないわけですよね。そこは、どこかから自分の場所も今回の地震で危ないと思われる空気があるでしょう。私も当時、すごい津波を考えましたが、自分が高台にいると認識していましたから、無根拠にここは大丈夫だと思いました。ここがどのぐらいの高さで、津波の高さに比較して高いかどうかということ客観的に判断したわけではなく、津波に対する知識もありましたし、高台に逃げなければいけないということも知っていましたが、危機感は持たなかったんです。

たぶん、委員長がおっしゃっているのは、大川小学校の当時の先生方がそういう意識の中にあつた可能性があるということだと思います。つまり、大川小学校は結果的には高い津波をかぶる結果になってしまいましたが、しかし、そういう場所であるという認識がなかった。そうであるならば、危機意識も持たなかったし情報も取りに行かなかった。それはある意味で自然なことであるとも言えるわけです。ということ、ただ、今後の防災を考えるときに、どこまでその意識を持たなければいけないかということ、どうやって伝えていったらいいのだろうということ、すごく悩んで考えてしまいます。

河田恵昭氏 それは、過去についての反省はおっしゃるとおりなのですが、これからはレベル2の、つまり千年に1回程度の津波でどこまで氾濫が起こるかという情報は出てくるわけです。今までと違うんです。ですから、それと学校との位置関係でどうすべきかという情報は、これからはある。

大橋調査委員 そうだと思います。ただ、例えばそれをも超えるものが来たときに、それをも超えるエリアの人たちは、どうでしょうか。さっきバッファゾーンがあるとおっしゃって、それは非常にいいハザードマップの作り方だと思いますが、バッファのさらに外にある学校や、そこにいる人たちは、バッファが書いてあってさらに外なのだから、ここは絶対に大丈夫だと思ってしまう危険性もある。

河田恵昭氏 いや、それは、突然、数秒以内にそこまで来るわけではないので、そのプロセスがやはり大切なのです。津波が大きければ大きいほど瞬間的にそこがやられるわけではないので、そこは、活用のところで、安心するのではなくてこういうことをチェックしなさいと。結果だけではなくて、氾濫の途中を見るという習慣が要るじゃないですか。それはやはりきちっと書いておれば、どこがどうなったらどうなるという、因果関係が事前に分かっていたら逃げないじゃないですか。おい、ここはやっぱり危ないと。その判断ができるためには、事前にどこでどうなるということをしっかりと理解する。ここが、例えば30メートルの津波が来るところだったら、あの地域は15メートルだからダメだと判断するのです。そこに20メートルの津波が来たら、逃げなければいけないという判断ができるじゃないですか。そういう情報はもう入手できるレベルになっているということです。

垣本由紀子氏 この場合、大川小学校と同じような条件にあつた5つのほかの小学校は、みんな垂直、上のほうに逃げているのです。だから、その差がなんであつたのか。現実には結局ハザード

ドマップの予想浸水域外というところがすごく効いてしまったということが今回だと思うのです。

大橋調査委員 はい。実はハザードマップの予想浸水域に入っていた学校はありません。その学校5つとも、予想浸水域外です。

垣本由紀子氏 域外。でも逃げましたよね。その差がなんだったのか。

大橋調査委員 はい。何が違うかということ、1つ大きな違いは、海岸からの距離が、逃げた学校は500メートル以内。大川小学校は4キロぐらい。この差は1つの差としてありました。

芳賀委員 ちょっと話が変わるのですが、垣本先生の資料の中で、まず「事実であることの確認が必要です」とか、「あくまで得られた事実情報に基づき」ということとか、あるいは「事故の原因が同定されることが再発防止に必要である」ということが繰り返し書かれています。これは航空事故調査において、例えば大西洋上で墜落をしたTWA機が、最初はテロと思われたのが、燃料タンクの下配線が過熱したということが分かって、正しい再発防止対策がとられたというようなことがお手本になっていると思うのですが、そういう技術的な事故原因が特定される事故のほかに、特にヒューマンエラーあるいは組織要因が深く関わっている事故の場合は、そのように事実を確定することが非常に難しいことがたくさんあると思います。例えばJR西日本の福知山線事故で、なぜ運転士があのカーブであんなスピードを出したのかというのは、意識がなかったのか、あるいは無線に聞き入っていてうっかりとカーブに入ってしまったのか、あるいは本当に尼崎への到着時間を短くしようとして意図的にカーブでスピードを上げたのかというのは最後まで分からないことだと思うのです。そして、それが例えば日勤教育というようなことがよく言われていますが、本当に日勤教育がどのぐらい運転士のエラーに深く関係しているのか、因果関係があるのかないのか、あったとしたらどの程度事故発生に寄与したのかということを確認することはできないと思うのです。

ですから、人のエラーや失敗や組織の問題が大きな事故要因である場合、本当に何が起きたのかという事実を確定することはなかなか難しく、もちろん、それにできるだけ迫ることは必要ですが、それと同時に、事故発生に関与したかもしれないたくさんの要因を挙げて、その一つ一つに対策を提言していく、それをその一つ一つのリスク要因を減らすような方向で事故調査の提言がおこなわれるべきではないかと私は思っているのです。そのへんについて、どういうふうに先生はお考えでしょうか。

垣本由紀子氏 最終的な原因というのを同定すべきというふうには書いてしまいました。やはりそのイベントシーケンスというか、今、芳賀先生がおっしゃったように、この事故では例えばどんなことが発生したかということ、例えば福知山線の場合は、カーブ前で本当は70キロのところを116キロで入ってしまったわけですが、そういうふうになる前にいろいろなエラーが積み重なっているわけです。だから、そういう要因を一つ一つ抜き出して、時系列的

にフォローしています。これにより、最終的には、制限時速 70 キロのところを 116 キロで入ってしまったのはなぜかというあたりが見えてきました。そのときは結局、指令から、「運転士、運転士」と呼ばれている。運転士は、その前の伊丹駅で 72 メートルオーバーランしたのですが、おまけして短くオーバーランしたことにして指令に報告して欲しいと頼んでいるのです。その回答を聞かないうちにどんどん列車は進んでいってしまう中で、車掌は 8 メートルオーバーランと言ったわけです。そうすると、実際は 72 メートルぐらいオーバーランしているのに、8 メートルでは停止していた時間が合わないし、困ったなど思っているところに、前述の「運転士、運転士」と指令から呼びかけられたのです。交信記録を時間シーケンス的に調べると、ちょうどそのころがブレーキをかけるころなんです。というようなことで原因同定のためには、それ以前から、イベントシーケンス的に要因を調べることは必要なことと考えています。

芳賀委員 それはもちろん知っていますし、そのことが最も推測される大きな要因であろうとは思いますが、その、さらに背景を見ると、かなり厳しい懲罰的なエラーに対する会社の対応があるということも事故調査報告書には書かれていますよね。つまり、ほかにもスピードメーターの精度が悪いか、さまざまな要因が国の安全委員会の調査報告書に書かれていて、それに対する対策というのがおこなわれてきたと思います。

ですから、つまり何が言いたかったかということ、ヒューマンエラーや組織エラーが大きな要因である事故については、これこれこういう理由で事故が起きたという事実を確定することができなくても、事故調査によってたくさんの教訓を残すことができる。そっちを目指してもいいんじゃないか、あくまで事実情報にだけ基づいて書かれなければならないということはないんじゃないですかというふうに、私は申し上げているのです。

河田恵昭氏 この場合、新型 A T C を入れていたら起こっていないんですよ。だから、何で起こったかというのは、それは裁判所がやることであって、再発防止ということは、やはり安全安心を最優先しなければいけない輸送企業のトップがそれを判断しなかったというのが間違っているんです。これは、法律というのは最低限守ることが書いてあって、ですからそれを守っていればいいという、そういうことがまずいので。ですから、J R 福知山線事故は、もう特効薬はあるんです。あるのにそれを入れなかったという経営判断が実は問われているので、そこで、ヒューマンファクターでなんとかかんとかということではない。これは、運転士が生きておられれば、たぶん有罪無罪とかそういうことになるのでしょうけれど。

ですから、津波の場合でも、さっき私が申し上げたようなタイムラインのようなものがあって、かなりの部分をそれで人間の誤った判断を排除できるのであれば、それはやはり積極的に入れていかなければいけないだろうと思うのです。

室崎委員長 どうもありがとうございました。

まだ今日はとりあえず自由に討論していただいて、少し課題を掘り下げるところでございましたので、引き続きこれについては、今日の 3 人の先生方のご意見も踏まえて、さらに深めていきたいと思っております。

それでは議事の最後、その他のところを事務局からよろしく願いいたします。

事務局 その他としては1点、次回の委員会の日程でございます。次回、第7回の検証委員会、11月30日を予定しております。

以上でございます。

室崎委員長 今日、3人の有識者の先生方に貴重なご意見、あるいはいろいろわれわれの調査に対するアドバイスもいただきまして、どうもありがとうございます。今後ともまた何かご指導を仰ぐかもしれませんので、そのときはよろしくご協力をお願いしたいと思います。

それでは、これで第6回検証委員会を閉会させていただきたいと思います。

～閉会～