資料1

大川小学校事故検証報告書

概要

平成２６年２月

大川小学校事故検証委員会

はじめに

石巻市立大川小学校は、豊かな自然環境に恵まれ、地域の中心をなす街並みに囲まれた学校だった。保護者からは「子どもたちが喜んで行く学校」「毎日が楽しいと言っている学校」と評価され、また暑い日はスクールバスを待つ子どもたちに近隣の住民から飲み物が差し出されるような、地域の人々に見守られ、地域に密着した学校だったとも聞いた。

その大川小学校が東日本大震災の津波に襲われ、多くの児童・教職員が犠牲になった。我々は、残された家族の「なぜ、大切な家族の命が失われたのか」「最期の様子はどうだったのか」を知りたいという気持ちと、「この事故を決して無駄にしてほしくない」という願いを胸に刻みつつ、事故の検証に当たった。

東日本大震災では、他にも多くの学校が津波に襲われたが、これほどまでに大きな犠牲が生じたのは大川小学校のみである。このため、家族たちは「なぜ、大川小学校だけが？」を知りたいと願っていた。その問いに対して我々が出し得た答は、次のようなものである。すなわち、この事故の直接的な要因は、避難開始の意思決定が遅く、かつ避難先を河川堤防付近としたことにある。しかしその背後には、次の二つの面で数多くの要因があった。

①学校における防災体制の運営・管理がしっかりとした牽引力をもって進められず、また教職員の知識・経験も十分でないなど、学校現場そのものに関わる要因

②津波ハザードマップの示し方や避難所指定のあり方、災害時の広報・情報伝達体制など、災害対策について広く社会全体として抱える要因

これらの背後要因は、個別には、他の学校現場にも見受けられることであったり、日本全国に共通する防災上の課題であったりする。大川小学校の事故はその全てが重なったために起きたのであり、どれか一つでも取り除かれていれば、惨事は防ぐことができた。その意味で、この事故は決して大川小学校のみの特殊なものではなく、このままでは日本国内のどの学校でもまた起こり得る事故である。だからこそ、そこからの教訓を最大限に引き出して今後の防災対策につなげていくことが、失われた命に報いることとなるだろう。

大川小学校の教職員たちは、津波の来襲の中で必死に子どもたちを守ろうとしたはずである。しかし、結果的には子どもたちの命を守ることができなかった。全ての学校現場とその関係者は、この事故の結果責任を自分たちにも生じる可能性のある重い課題と受けとめ、本報告にまとめた事実や背景とそこからの教訓を参考として、事故要因に関する深い洞察と再発防止に率先して取り組まれることを期待する。本検証の結果が、明日からの学校現場の防災・安全につながり、二度とこのような事故を繰り返さない社会となることをもって、亡くなられた方々への供養としたい。

平成２６年２月

大川小学校事故検証委員会

大川小学校事故検証委員会

委員長

室﨑　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	

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 事務局長 関西大学社会安全学部 客員教授	作業チーム３ 主査
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	８．１２連絡会 事務局長	作業チーム３

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	作業チーム２
佐藤　美砂	弁護士 日弁連交通事故相談センター 理事	作業チーム２ 主査
翠川　　洋	弁護士　東北大学法科大学院 非常勤講師 みやぎ被害者支援センター 理事	作業チーム１ 主査
南　　哲	神戸大学名誉教授	作業チーム１

事務局

株式会社 社会安全研究所

※作業チーム１：事前対策担当
作業チーム２：避難行動担当
作業チーム３：事後対応担当

検証にあたっての基本的な考え方

本検証の目的は、「誰が悪かったのか」という事故の責任追及ではなく、「なぜ起きたのか」という原因究明と「今後どうしたらよいのか」という再発防止である。

事故の再発防止は誰もが願うものであり、そのために全ての関係者・関係機関から善意に基づく協力を得られることが、検証の大前提となる。したがって、提供された資料や聴取で得た証言の検討に際しては、意図的に事実と異なる情報が含まれたり、悪意を持って情報が秘匿されたりすることはないものとしている。一方で、人の記憶は必ずしも正確ではないことや、同じ事象でも受けとめ方によっては全く異なる認識となる場合があることなどから、提供された様々な情報を総合的に判断して事実を認定することが必要となる。

得られた情報に基づく事実認定（第３章及び第５章５．１～５．４節）は、公正・中立な観点で誠実に実施し、その結果として事実と認定された事項は断定表現で記載した。他方、得られた情報が限られるなどの理由で事実を認定するまでには至らない場合でも、重要な証言についてはそれらを記載し、互いに矛盾する情報はどちらも併記することとした。

事故要因の分析と評価（第４章及び第５章５．５節）では様々な推定を重ねることが必要であり、中には必ずしも確からしさが高いとは言えない場合もある。しかしそれらについても、今後の防災・安全につなげるためには「疑わしきは取り上げる」という考え方に立ち、積極的に要因として取り上げることとした。ただし、それらの分析結果は、推定の確からしさの程度に応じて、下表のように用いる表現を区別している。

分析と評価（第４章及び第５章 5.5 節）における文末表現

推定の確からしさ	用いた表現
ほぼ間違いない場合	～～と推定される
可能性が高い場合	～～と考えられる
可能性がある場合	～～の可能性がある
可能性が否定できない場合	～～の可能性が否定できない
明らかにできなかった場合	～～を明らかにすることはできなかった

大川小学校事故検証報告書の概要

■事故の概要（報告書第１章）

平成２３年（２０１１年）３月１１日（金）１４時４６分、三陸沖を震源とするマグニチュード９．０の地震が発生した。石巻市立大川小学校では、地震当時在校していた児童・教職員が校庭への二次避難を行ったが、その後、保護者等への引渡しにより下校した児童２７名を除く児童７６名、教職員１１名が津波に遭遇し、うち５名（児童４名、教職員１名）を除く多くの児童・教職員が被災した。

■事故検証の経過（報告書第２章）

この事故を公正中立かつ客観的に検証し、原因究明と今後の学校防災に関する提言を行うことを目的に、大川小学校事故検証委員会が設置された。委員会会合９回、作業チーム打合せ２６回を開催したほか、資料等の収集・精査、関係者等への聴き取り調査（計１０８回、延べ人数１９６人）、現地調査等を実施した。

■事前対策及び事故当日の状況に関する事実情報（報告書第３章）

（１）事前対策に関する情報〈主なポイント〉

①大川小学校における災害への備え

震災当時の大川小学校における災害対応マニュアルには、一部に津波に関する記述が加えられていたが、津波を想定した避難行動や三次避難場所の検討等はなされなかった。校庭からの避難先である三次避難場所は、地震を想定した平成１９年度のマニュアルの記載（近隣の空き地・公園等）がそのまま踏襲されていた。マニュアルには児童引渡しのルール等が記載されていたが、保護者に対する周知は行われておらず、引渡しの仕組みは未完成のままだった。また、津波を想定した避難訓練や児童引渡し訓練は行われていなかった。

②地域における災害への備え

石巻市の地域防災計画では、宮城県の「第三次地震被害想定調査」に示された宮城県沖（連動）を想定地震とし、この想定に基づいた津波浸水予測図を用いてハザードマップが作成され、市民等に配布されていた。大川小学校は、津波の予想浸水域から外れており、津波の際の避難所となっていた。

③学校及び周辺の状況と地域の歴史

大川小学校の立地・校舎設計に際しては、洪水や津波は想定されていなかった。

大川地区では、明治三陸地震、昭和三陸地震において、長面など沿岸部で津波被害の記録

がある。大川小学校では、事故の約１年前のチリ地震による津波警報（大津波）発表時に避難所が開設され、事故２日前の地震の際には児童・教職員が校庭へ避難した。これらの機会に教職員間で地震・津波の際の対応が話題となった。

④教職員の知識・経験等

震災当時の大川小学校の教職員の中には、近年、学校防災・安全に関する研修会などに参加した者、過去に他校で津波防災対策に取り組んだ経験を持つ者がいた。１３名の教職員のうち、同校における勤続年数２年未満が８人を占めていた。

過去に在籍した教職員へのアンケート調査からは、全教職員が災害対応マニュアルの内容を把握した状況ではなかったこと、マニュアルや訓練の想定は地震、火災、不審者侵入が中心だったこと、大多数の教職員は津波の心配をしてなかったことなどの結果が得られた。

⑤学校経営・職場管理等の状況

平成２２年度の大川小学校教育計画では、目指す教師像として組織体と協働体制が強調されていた。また目指す児童像の一つである「たくましい子ども」に関連して、安全に行動できる能力・態度をはぐくむ際に重視されていたのは、交通事故への対応・訓練、不審者対応であった。

大川小学校と地域・保護者との関係は密接だったが、近年、その協力関係に変化が生じてきたことが指摘された。平成１９・２０年度のＰＴＡ拡大役員会議で議題となった災害時の対応（児童の引渡し）は、平成２２年度には議題とならなかった。

⑥石巻市・宮城県・国における学校防災の取り組み

平成２１年度から２２年度前半にかけて、石巻市内の学校現場では防災に対する取り組みが進捗しつつあったが、津波対策の必要性は必ずしも十分に認識されていなかった。市内６４校の小中学校において、災害対応マニュアル等に津波に関する記載が確認できたのは約半数（大川小学校を含む）のみであった。

宮城県教育委員会の策定した「みやぎ防災教育基本指針」（平成２１年２月）には、津波に関する記載は一部のみであった。教職員向けの研修では、平成２２年度になって津波の基礎知識の内容が追加された。

文部科学省は、学校安全関連の研修を共催し、各種教材を作成していたが、これら教材の活用状況は被災３県（岩手、宮城、福島）で１２％程度であった。また、国立大学法人の教員養成大学では、津波や防災を扱っている大学はごく少数であった。

（２）当日の状況に関する情報

地震発生から津波来襲までの間に大川小学校近隣の釜谷地区内にいたことが把握された住民等（在勤者、来訪者含む）２３２人のうち、１８１人が死亡した（死亡率７８．０％）。

事故当日の、校内の対応を中心とした動き（推定を含む）は、下表のとおりである。

全体状況　　◇校内の対応等
14:46 地震発生（揺れの継続は約３分）
14:49 津波警報（大津波）発表、予想津波高６ｍ
◇児童・教職員、校庭へ二次避難
14:52 防災行政無線による広報（津波警報発令）
◇15 時少し前　教職員Ａが残留児童の確認を終え、残留者なしを報告
◇教職員Ａ「山へ行くか」→「この状況では難しいのでは」のやりとり
◇保護者への児童引渡し開始
◇教職員Ａが体育館を確認、住民に「使えない」と伝え、教頭らに報告
◇教職員Ａ、この間、校長や市教育委員会に断続的に電話をかけるがつながらず
◇教職員Ａが避難所特設電話の設置を試みるために体育館へ
15:10～15:15 頃 河北消防署の消防車が広報しつつ釜谷地区内を長面方面へ
◇15:10～15:15 頃 バス運転士無線交信「学校の判断が得られない」
15:14 津波警報（大津波）予想津波高 10ｍに変更（ただし報道はテレビのみ）
◇教職員Ａら、児童の服等を持ち出すため校舎内へ
◇15:20 頃 教職員Ｃ、引渡し担当を外れる（かまどと薪の運搬へ）
15:21 予想津波高 10ｍをＦＭラジオが放送
◇15:23 頃 支所職員Ｃ・Ｄが学校へ立ち寄り
支所職員Ａ・Ｂが谷地中付近で長面の松林を越える津波を目撃してＵターン
◇15:24 頃 支所職員Ｃ・Ｄが学校を出る
◇スクールバスがバックで校地内に入る
◇教職員Ａ「山に逃げますか」と尋ね、返答・指示がないため校舎２階を確認に行く
15:25～15:30 頃 河北総合支所の公用車が長面方面から新北上大橋方面へ戻りつつ広報
児童引き取り保護者らが新北上大橋を通行、橋の下に白波、下流部に高い波を目撃
新町裏付近の富士川堤防から津波越流
15:32 予想津波高 10ｍをＡＭラジオが放送
間垣堤防で津波越流
新北上大橋下流部付近から津波越流
◇15:33～34 頃 三角地帯への移動を決定、教職員Ｋ以外の児童・教職員が避難開始
◇教頭、「津波が来ています、急いで」
◇教職員Ａ、校庭に戻り、避難の列を小走りで追う
大橋付近の越流が三角地帯を覆う
15:37 頃 陸上遡上津波が大川小学校に到達

※時刻についてはおおむね推定可能であったもののみを記載。また記載順は、原則として時間的な前後関係を示しているが、必ずしもすべての順序が明確ではないことから、一部は前後していた可能性がある。

■事前対策及び事故当日の行動に関する分析（報告書第４章）

（１）当日の行動に関する分析

①教職員が当日得ていた情報の分析

校庭にいた教職員らは、ラジオから災害情報を得ていたものと推定される。この間の教職員による災害情報の収集は受け身・待ちの姿勢であり、積極的に情報を集めに行くという姿勢が十分ではなかったものと考えられる。これについては、動揺する児童を落ち着かせるなどの対応が必要であったこと、校長不在により平時はトップとしてリーダーシップを発揮する立場であり、かつ学校の本部として情報収集の役割を担う２名のうちの１名を欠いた中で対応する必要があったことが要因として関与した可能性がある。

②教職員の津波に対する危機感に関する分析

校庭での二次避難を続ける中、教職員は、少なからず津波を意識していたものと推定される。この間、少なくとも一部の教職員は、校庭からの三次避難の必要性について検討し、その際に山への避難を考慮したものと推定される。しかし、少なくとも１５時１５分～２０分頃までは、地域住民・保護者はもとより、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具体的に想定し、切迫した避難の必要性を認識していた者は、多くはなかったものと推定される。

教職員の津波に対する危機感は、時間経過とともに徐々に高まったものと考えられるが、即座に校庭からの三次避難を検討し決断するほどまで強いものではなかったものと考えられる。これには、いわゆる「正常性バイアス」により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、児童・保護者を落ち着かせようとしたり、地域住民・保護者が釜谷交流会館・校庭付近にいたりしたことが楽観的思考を強めたこと、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が、要因として関与していた可能性がある。さらに、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。

③教職員による避難の意思決定に関する分析

避難するか否かについての相談に際しては、教職員のほか、一部の地域住民も関与していたものと考えられる。一部教職員が考慮していた山への避難については、この相談の中、比較的早い段階から提案として出されてはいたものの、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、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な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。

少なくとも校庭からの避難を意思決定した時点では、大きく切迫した津波来襲の危険性を感じていたのではなく、むしろ念のために避難を決定したものであったと考えられる。避難開始の直接的なきっかけを明らかにすることはできなかったが、その時期等を考慮すると、１５時３２分にラジオから得られた「予想津波高１０m以上」の情報であったものと考えられる。

避難先、避難経路の選択に際しても、教職員が地域住民と相談して決定したものと推定される。しかし、なぜ三角地帯を避難先としたのか、なぜあのような避難経路を通ったのかについては、最終的な意思決定に直接関わった教職員らが全員死亡しているため、明らかにすることはできなかった。

津波来襲の危険に備えた垂直避難という観点から考えられる校舎２階、学校裏山、より遠方（釜谷トンネル方面など）の選択肢についてどの程度具体的に検討し、そのリスクなどを比較衡量したかについては不明である。なお、早い段階に一度危険であると却下した裏山を避難先として選択することに心理的抵抗があった可能性、地域住民も共に避難することが避難先、避難経路の選択に影響を及ぼした可能性は否定できない。

児童・教職員が校庭から避難を開始した後、教頭が「津波が来ているので急ぐように」と指示したことについては、直接又は伝聞により支所公用車の広報若しくは河川を遡上する津波の情報を得たことによるものと推定される。

④教職員の組織的対応に関する分析

本事故で多数の児童・教職員が被災したことについては、大川小学校の教職員集団が下した意思決定において、そ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。

教頭をリーダーとした組織的かつ積極的な情報収集と、活発な議論に基づく柔軟かつ迅速な意思決定がなされていれば、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。

（２）事前対策と当日の行動の関連に関する分析

①大川小学校における防災体制の分析

大川小学校の教育計画に定められた災害対応マニュアルは、津波災害を具体的に想定し、その対応を十分に検討したものではなかったと推定される。

同マニュアルの策定直前から事故発生までの間には、少なくとも３回、校長・教頭・教務主任を含む教職員間で津波対策が話題となる機会があったが、津波災害を想定した三次避難先の決定には至らなかったものと推定される。同校の災害対応マニュアルは、より具体的な検討の必要性があり、それが認識されながらも、必要な検討が進められないまま、具体性・現実性に欠ける計画となっていた部分があったと推定される。

大川小学校においては、発生可能性のある多様な災害に備えた災害対応マニュアルの具体的かつ十分な検討が進まず、その周知・共有も十分とは言えない状況にあったものと推定され、その意味で、同校の防災体制の運営・管理は必ずしも十分ではなかったと言わざるを得ない。この平常時からの防災体制のあり方が、事故当日の教職員の危機意識と判断・行動の背景要因となった可能性は否定できない。学校の運営・管理を担う立場の者は、より強い牽引力をもって、同校の防災体制を推進する必要があったものと考えられる。

②石巻市教育委員会による指導・管理状況の分析

石巻市教育委員会が進めてきた学校防災の取り組みにおいて、津波対策は必ずしも重視されていなかったと考えられ、このことが大川小学校で津波対策が十分に推進されなかった背景要因の一つとなったものと考えられる。なお、市教育委員会の取り組みにおいて津波対策が必ずしも重視されていなかった背景には、宮城県教育委員会の策定した「みやぎ防災教育基本指針」において、津波対策に関する記述がごく一部に限られていたことが関与した可能性がある。

市教育委員会では、各学校から提出された災害対応マニュアルの内容を確認し、具体的な対策の状況を把握して必要な指導・助言などを行う体制をとっていなかったものと推定される。このようなチェックの仕組みが欠落していたことは、大川小学校において災害対応マニュアルの具体的検討が十分に進まなかった背景要因と考えられる。

③石巻市における防災広報体制の分析

事故当日、大川小学校において津波来襲の危機感が大きく高まらなかった背景要因の一つとして、津波に関する情報が必ずしも十分ではなく、市災害対策本部からの災害情報がほとんど届かなかったことが挙げられる。

河北総合支所の行った防災行政無線による広報は事前計画どおりではなく、これは、市町合併後に修正された石巻市の地域防災計画が、旧河北町である河北総合支所まで十分に周知徹底されていなかったことによる可能性が否定できない。仮に防災行政無線の広報が事前計画どおりに行われていれば、繰り返す放送が危機感を高め避難行動を促進するなど、よ

り安全側の判断を促すことにつながった可能性がある。加えて、その広報にテレビなどの情報を活用していれば、刻一刻と変化する情報を迅速に伝えることも可能であったものと推定される。河北総合支所の防災行政無線による広報は、災害時の防災広報として、必ずしも十分なものではなかったと考えられる。

これらのことから、市災害対策本部から大川小学校に対して、災害時に直接、情報伝達・情報交換を行う仕組みや手順の整備は十分ではなかったものと推定される。市防災担当部局と市教育委員会、学校現場は、事前に十分な連携を図り、行政と学校との情報共有・情報交換のあり方を検討すべきであったものと考えられる。

④ハザードマップ及び避難所の指定に関する分析

教職員・地域住民が具体的な津波来襲の危機を想定しなかった背景には、大川小学校がハザードマップの予想浸水域外になっており、津波災害時の指定避難所になっているという、事前対策が関与したものと推定される。特に、同校が地域の避難所として指定されていたことは、教職員・地域住民の判断・行動に強い影響を与えたものと推定される。

石巻市が作成・配布した津波に関するハザードマップは、コンピュータシミュレーションによる被害想定結果の計算精度や限界を踏まえた詳細な検討が行われておらず、その限界を知らせる注意書きも配慮に欠けたものであった。これは、ハザードマップ作成時の検討体制において専門知識が十分ではなかったことが背景にあったものと考えられる。

石巻市における避難所の指定では、津波災害時の施設の安全性に関する検討が必ずしも十分ではなく、また津波からの垂直避難先と避難生活を送る避難所の区別も明確になっていなかったものと推定される。仮にこの両者が明確に区分され、避難所指定の際に十分な検討が加えられていれば、大川小学校は津波の際の垂直避難先として不適切であることがあらかじめ認識され、緊急避難先が別途検討されていた可能性は否定できない。

大川小学校においては、指定避難所として避難者受け入れへの対応を求められていたことが、教職員の判断・行動に影響を与えていたものと考えられる。その背景には、学校に避難所を設置した際の運営体制が確立しておらず、学校現場の教職員に依存する仕組みとなっていたことが要因となっていたものと考えられる。石巻市は、あらかじめ学校とは別の主体による避難所運営体制を構築しておくべきであったと考えられる。

避難所運営への関わりが学校の果たすべき児童・教職員の安全確保の取り組みに負の影響を与えないためには、防災担当部局と学校教育部局（教育委員会や学校現場）が連携して、避難所指定のあり方をともに検討していく体制を構築することが望まれる。

⑤教職員の養成・教育に関する分析

大川小学校においては、一部の教職員は津波防災に関する経験・知識を積み関心を持っていたものの、それが共有・活用されず、教職員全体としての津波・防災や危機管理に対する知識は必ずしも十分ではなかったと考えられる。これは、当日の行動を適切に判断できなかった要因であったのみならず、事前対策としての災害対応マニュアル・防災訓練の検討が進捗しなかった要因の一つにもなっていたものと推定される。

このように大川小学校の教職員が津波防災や危機管理の知識・経験を十分に持ち合わせていなかった背景要因の一つとして、教員養成課程における防災・危機管理教育が十分ではないことがあると推定される。また、宮城県としての学校現場における津波防災対策の推進は、取り組みが新たに始められていたが、必ずしも十分に定着した状態までには至ってはいなかったものと推定される。

震災当時の大川小学校では、同校における勤務年数の短い教職員が多く、学校周辺の地域の状況（地理的条件、災害履歴をはじめとする災害環境、社会環境等）を必ずしも熟知していなかったものと考えられ、これが事前対策、当日の行動のいずれにおいても学校裏山を避難先として選択できなかったことの背景要因となった可能性がある。

⑥学校の立地・設計に関する分析

昭和６０年に行われた大川小学校の新校舎建設に際しては、多様な災害危険を想定し、これに備えた安全性を確保するよう立地・設計の上で配慮することが、必ずしも十分には行われていなかったものと推定される。仮に、こうした配慮を十分に行っていれば、たとえより高い土地への建設が困難であり、かつ２階建てより高い建物としない場合でも、近隣高台への避難路・避難階段等の整備につながった可能性は否定できない。

校舎の立地・設計に際し、災害危険への配慮が十分なされなかった背景には、学校建築における安全基準が十分でなかったことも関与した可能性が考えられる。

■事後対応（報告書第５章）

（１）事故後の初期対応

①直後の情報伝達

消防団員らによる道路啓開、船による入釜谷地区との連絡、津波被災者の救援救助などの結果、地震翌日の早朝には、間垣地区の堤防の基礎部分を歩くか、船外機のある船を使うなどして、釜谷地区へ到達することができたものと推定される。

教職員Ａは、学校の壊滅的状況及び緊急救助の必要性について、震災当日の避難先関係者などにはほとんど伝えていないものと推定される。ただし、仮にこれを伝えたとしてもどれだけの救助活動が実施できたかは定かでなく、また教職員Ａが冷静かつ適確な判断と行動をできる状態になかった可能性も否定できない。しかしながら、こうした緊急要請が行われなかったことが、遺族・保護者に強い無念の思いを抱かせることになった可能性がある。

より組織だった救援・救助活動のため、及び石巻市教育委員会が早く大川小学校の被災状況を正確かつ具体的に認識するためには、教職員Ａから教育委員会に対し確実に情報が伝わるように手配する必要があったと考えられる。

②校長及び石巻市教育委員会の被災直後の対応

校長が大川小学校の現地に初めて入ったのは３月１７日である。地震翌日には何らかのルートにより釜谷地区に到達することができたと推定され、校長はより早期に大川小学校の現地に入り、学校の状況を自ら確認するとともに、児童の状況について情報を収集し、石巻市教育委員会に正確に伝えるべきであったと考えられる。もしそれがなされていれば、石巻市教育委員会の認識も違うものになったと推定され、事故に対する対応体制を整えてその対策をとることができた可能性は否定できない。

震災当時、教育長が病気休暇中であり、教員出身ではない事務局長が教育長代理を務めていたことが、各学校の状況の把握、迅速な意思決定、学校現場への指示などに一定の否定的な影響を及ぼした可能性がある。震災の約１週間後には大川小学校の被害状況が特に大きいことが明らかになってきたのであるから、石巻市教育委員会はその被害状況に対応した対策本部を立ち上げ、対策を打ち出すべきであったと考えられる。そして石巻市教育委員会がそのような対策をとっていれば、遺族・保護者との関係ももっと変わったものになっていた可能性がある。

大川小学校及び石巻市教育委員会による被災直後の対応については、数多くの児童・教職員が被災した事故への対応としては、到底十分とは言い難いものであったと評価せざるを得ない。そこには、石巻市全体の震災による被害が甚大であったことが大きく関与したものと推定されるとともに、同校及び市教育委員会において、こうした重大事故時、特に教職員のほとんどが死傷する事態への対応が想定されていなかったことが大きな要因となったものと推定される。

（２）行方不明者の捜索

遺族自らが捜索活動に当たったほか、当初は地元の消防団、しばらくしてからは消防、自衛隊、警察、海上保安庁による捜索活動が行われた。ただし、遺族・保護者から、行方不明

者の捜索においてなかなか自分たちの意見が反映されなかったとの声がある。また、その後も捜索活動が継続される中、石巻市教育委員会は、保護者・遺族の要望を受けて関係機関に働きかけ、調整を行うという役割を担った。しかし一方で、これら捜索活動のほとんどは、行方不明児童の保護者や遺族が強く要請し、時には報道関係者に訴えることによって実現したものであり、市教育委員会が主体的に検討・提案したものではなかった。

今後の災害における行方不明者の捜索にあたっては、捜索側が保護者や地元住民との間で情報や意見の交換を丁寧に行うなど、捜索活動に対する遺族・保護者の関与のあり方について検討する余地があると考えられる。

（３）児童・遺族などへの対応

①登校日の持ち方

平成２３年３月２９日に実施された登校日は、校長の判断で行われたものであり、教育委員会からの指示・指導はなかったものと推定される。その準備や当日の持ち方については十分な配慮が必要であり、石巻市教育委員会からの適切な支援が必要であったと考えられる。

②保護者説明会のあり方

第１回保護者説明会（同年４月９日）は、石巻市教育委員会側と遺族・保護者側との間でその位置づけを巡って考え方に齟齬があることが、紛糾する原因となったと考えられる。説明会は貴重な機会であるから、紛糾や誤解を避けるために出来るだけ事前に準備をし、両者の考え方をすりあわせた上で行われるのが望ましい。

第２回保護者説明会（同年６月４日）はあらかじめ１時間で終了することが決められており、会の冒頭でそれが主催者側から告げられたが、これは遺族や保護者の心情を大きく傷つけるものであった。また、市長の用いた「自然災害における宿命」という表現は、遺族・保護者の気持ちを逆なでする不用意な発言であり、不適切であったと考えられる。さらに、終了時における、今後の説明会の予定はない旨の発言も同様に遺族・保護者の心情を傷つけるものであった。石巻市教育委員会は、遺族・保護者の心情に十分に配慮して、その対応を行うべきであったと考えられる。

市の体制については、大川小学校の被害に市役所全体としてどのように向き合うのか、市内部での検討が十分ではなかった可能性がある。石巻市役所において大川小学校の問題は教育委員会任せにし、市長を含めて市役所全体の問題として対処する姿勢がなかったものと推定される。さらにこの姿勢が、説明会の開催やその持ち方にも影響を与え、市と遺族・保護者との乖離をより大きくした可能性がある。

（４）石巻市教育委員会による事実調査

第１回保護者説明会で教職員Ａが当時の状況を説明するにあたり、石巻市教育委員会は、事前に当日の発言内容と客観的事実等との整合性確認や、教職員Ａの心的外傷に対する配慮を行っていないものと推定され、十分な配慮に欠けていたと考えられる。

平成２３年５月上旬から中旬にかけて行われた児童等の聴き取りにおいては、心的外傷に関する専門家の助言や同席、事前の保護者との調整・同意、丁寧な実施と記録が必要であるにも関わらず、これらがほとんど行われておらず、大きな問題であると考えられる。録音していない中で、何らの指示もなく、日常的な業務の延長として聴き取りのメモが破棄され、後に証言記録の信憑性を疑わせる余地をもたらした。また、聴取の方法、記録の精度は担当者によってまちまちであり、結果として、聴取書の内容に対する疑義を深める一因となったものと推定される。児童に対する聴取を事前調整が十分でないままに実施したことにより、統一的・系統的な聴取の妨げになった可能性は否定できない。

さらに、保護者への説明に際して根拠の不明確な報告がなされるなど、事実を根拠とした厳密な調査分析が行われていなかったことが、隠蔽などという多くの疑念をもたらしたものと推定される。

石巻市による事実調査においては、生存者等からの証言を得る段階で必ずしも十分に適切な対応をとることができておらず、また得られた情報の分析・評価においても事実認定などの厳密さ・慎重さを欠いていたものと推定される。その要因として、石巻市教育委員会が事故調査というものについて十分な知識・経験を有しておらず、どのような点に配慮すべきかを理解をしていなかったことがあったものと推定される。

（５）遺族等への対応

児童・遺族や保護者に対する心のケアの必要性は、震災後、比較的早い時期から認識されていたと推定される。しかし、関係機関の実施した対応の主たる対象は大川小学校に継続して通う児童とその保護者であり、震災後に転校した児童やその保護者、死亡・行方不明児童の保護者への対応は十分であったとは言い難い。

遺族・保護者への支援について、全体を掌握して必要な連携・調整をとることのできる体制は構築されなかったものと推定される。

本事故のような大規模な被害が生じた場合の心のケアには、網羅性、継続性、系統性が必要であると考えられる。

■提言（報告書第６章）

本事故の検証結果から得られた教訓に基づき、全国の関係組織、住民、教育・防災の専門家に対し以下のとおり提言する。文部科学省は、これら提言の確実な実行を強く奨励し、必要なモニタリングやフォローアップに努めるとともに、対策の進展状況を公表し続けてもらいたい。

提言１　教員養成課程における学校防災の位置づけ

- 文部科学省及び各教員養成大学は、子どもたちの命を守る任務に関わる環境や防災に関する教育を、教職課程の基礎教育又は教養教育の必修科目と位置づけ、教員が確実にこれを学ぶことのできる環境を整備すること。

提言２　教職員に対する防災・危機管理研修の充実

- 文部科学省及び都道府県・市町村教育委員会は、各学校の防災意識や危機管理意識を高め、具体的に子どもたちを被災から守る実質的な研修を実施すること。また、その際には、地域住民を守る一般地域行政機関の研修や訓練とも十分な連携を図ること。さらに、研修実施に際しては、科学的・専門的な知識とともに、具体的で実効性のある研修方法を習得した講師に、これを行わせること。
- 各学校は、これら研修の内実を自校の実情に照らして職員会議等で必ず議論し、教職員間で共有すること。

提言３　教職員の緊急事態対応能力の育成と訓練

- 文部科学省は、学校現場のためのＣＲＭ訓練又はそれに類するノン・テクニカル・スキルの訓練手法を開発すること。
- 都道府県・市町村教育委員会は、上記訓練手法を教職員研修に取り入れること。また、校長、教頭などの管理職に平常時および緊急時のそれぞれに求められるリーダーシップの教育・訓練を実施すること。
- 各学校は、教職員間のコミュニケーションを促進し、（職位、年齢、経験などにおいて）下の者から上の者への意見の表明、間違いの指摘がしやすい職場風土を醸成するとともに、上の者が必要なリーダーシップを発揮できるよう、適切な権威勾配を維持するよう努めること。
- 各学校は、迷ったときには子どもの命を何よりも第一に考えた選択肢を選ぶことを教職員間で申し合わせ、その旨を行動指針として折に触れ確認すること。
- 文部科学省は、教職員や教育委員会関係者の緊急時対応能力をさらに高めるため、想定外の状況やジレンマ状況における行動と意思決定に関する教育訓練手法を研究し、将来的には都道府県・市町村教育委員会がそれを教職員研修に取り入れるよう求めること。

提言４　学校現場における災害対応マニュアルのあり方

- 各学校は、学校の災害対応マニュアルを検討するにあたり、その学校に及ぶであろう災害危険の種類を具体的に想定するなど、学校を取り巻く災害環境を十分に確認した上で、起こり得る災害種別に応じた適切な避難先・避難路・避難方法をあらかじめ定めておくこと。また、その内容を関係者に十分に周知徹底するとともに、実践的な計画であることを防災訓練などを通じて検証し、常に必要な改善を図ること。
- 市町村教育委員会は、関係機関・専門家との連携体制を構築し、各学校における上記の取り組みに対し、必要な専門的知見の提供が可能となるよう、これを支援すること。

提言５　災害対応マニュアル策定・確認体制の充実

- 市町村教育委員会は、例えば下記のような仕組みを構築することにより、各学校の災害対応マニュアルの整備状況を幅広い視点から定期的に確認し、その改善につなげるよう学校を指導すること。

・各校の学校評価における評価項目としての明確な位置づけ
・各校のＰＴＡ役員会に対する協議の義務づけ
・学校同士のピアレビュー（相互評価）の仕組みの導入

提言６　学校に対する災害時の情報収集伝達手段の整備

- 市町村は、学校や指定避難場所・避難所に対し、避難等に関する情報を迅速かつ確実に伝達できるよう、以下の対策を講じること。
  ・防災行政無線のほかに、多様な情報手段の確保を図り、情報伝達の信頼性や冗長性を高めること。
  ・防災行政無線の戸別受信機の設置、衛星電話等によるホットライン等により、個別的かつ具体的に伝達や指示ができるシステムを確立すること。それらの装備やシステムは、停電や電話回線の輻輳あるいは地震動や浸水にも強いものとするため、非常時の電源確保や設置場所の見直し等を図ること。

提言７　学校からの能動的な情報収集体制の構築

- 各学校は、災害時には自ら情報を取りに行くという意識付けをはかり、災害対応マニュアルにもその具体的な方法を明確にしておくこと。
- 各学校及び市町村は、監視カメラや簡易地震計を学校周辺に設置するなどの対策を講じることにより、各学校が洪水や津波あるいは周辺の火災など学校周辺の災害危険の状況をいち早く認識できるようにすること。
- 各学校及び地域は、例えば学校を地域の災害情報拠点として整備し、地域における情報の集約化や共有化が迅速に行えるようにすることなどにより、学校と消防団や自治会長等を含む地域住民との情報連絡体制を構築しておくこと。

提言８　学校防災における地域住民・保護者との連携

- 各学校は、保護者や地域組織（町内会・消防団等）と積極的に協議する機会を持ち、学校における防災・危機管理対策に関する具体的連携を図ること。
- 市町村及び市町村教育委員会は、学校における防災・危機管理対策について、教職員と地域住民、保護者及び関係機関が連携・協議する場を設け、学校の災害対応マニュアルの確認とその改善に向けた検討を進めること。

提言９　教職員の避難所運営への関わり方

- 市町村は、学校が指定避難所となっている場合においても、あらかじめ地域住民で構成される自主防災組織などを育成するとともに、避難所運営計画の策定・避難所運営訓練などを行って、教職員に依存しない、確固とした避難所運営体制を構築すること。
- 市町村教育委員会は、この市町村の取り組みに協力するとともに、学校現場における実効性を確認し、必要に応じ市町村の担当部局との連携・調整を図ること。

提言１０　指定避難所の承諾及び避難所運営に関する学校側の取り組み

- 各学校は、自校が住民の避難所として適当かどうか、協議を図りつつも主体的に判断に関わること。その際、各種災害を想定し、また津波や洪水等の垂直避難を要する緊急避難の場合と、生活（収容）避難を識別すること。さらに、承諾に当たっては、子どもの命・安全の確保を最優先に考え、その上で住民の避難所運営にどのように協力できるかを主体的に検討すること。
- 市町村教育委員会は、地域の指定避難所となっている学校について、災害直後から地域住民が学校へ避難し、また学校施設内で一定期間の避難所生活を営むことを前提に、災害対応マニュアルを策定するよう指導すること。またその際には、子どもが在校中に災害が発生した場合の避難者収容場所を具体的に想定するとともに、避難所生活を送る被災者と子どもが、一定期間、同じ施設を共用しなければならないことを前提に、その空間利用のあり方などを検討すること。

提言１１　災害に対応した避難場所の設定と避難訓練

- 各学校は、考えられる災害を最大限想定し、その災害に対応した避難場所の設定と避難の具体的方法を共有し、その訓練をしておくこと。その際、特に次のような点に配慮すること。
  ・海岸及び河川近くの低平地に立地する学校では、一定の強震があり１分以上の長い揺れが生じた場合は、津波発生のおそれが高いことを考え、的確な情報収集を行うとともに、一刻も早く垂直避難を考えなければならないこと。
  ・避難訓練は、子どもが自ら判断・行動する能力の向上を意識し、教職員と認識を共有しつつ、全体として主体的に動くことのできる訓練であること。
- 市町村教育委員会は、各学校が、各種災害に応じた適切な避難訓練をしているか確認し、その状況に応じた適切な支援と指導を図ること。

提言１２　保護者への引渡しの考え方とその訓練の必要性

- 各学校は、子どもの引渡し方法について、災害の状況に対応した具体的方法を保護者と事前に十分協議し、保護者と十分な共通認識を図るとともに、定期的に引渡し対応訓練を実施すること。またその際、次のような点に配慮すること。
  ・地震発生時に津波の恐れのある場合は、原則として保護者も子どもと一緒に高台に避難するよう促し、子どもを引き渡す場合でも保護者が安全な高台避難を意図している場合に限ること。
  ・引渡し時は保護者確認が原則であるが、保護者が迎えに来られない場合を想定し、具体的な方策を策定しておくこと。

提言１３　避難訓練と防災教育をつなぐ取り組み

- 各学校は、個々の教職員が地震・津波といった自然現象に関する確かな基礎知識と防災意識を持ち、学校近隣の地域環境的状況にも精通し、防災訓練と連動した防災教育を行うこと。その防災教育に際しては、子どもたちが学校にいない場合（休日等で自宅や地域周辺にいたり登下校中などの場合）であっても、瞬時に自分で判断・行動できる知恵を育むことを目指すこと。

提言１４　防災・安全面を考慮した学校の立地

- 文部科学省は、子どもの安全や防災上、学校に適した立地の基準をより具体的に規定すること。
- 学校設置者は、上記の基準に関わらず、沿岸・沿川部の学校の立地に当たっては、津波や風水害を意識した立地条件を考慮すること。また、学校を高台に建設することが困難な場合でも、近隣に避難する高台がある場所を選定し、高台までの避難路を確保すること。

提言１５　校舎設計における防災・安全面への配慮

- 学校設置者は、学校の校舎等の設計に際して、地域の災害環境を十分に考慮し、起こり得る災害の種類別に危険性を考えて、これを校舎設計に反映すること。とりわけ、沿岸部で低平地に立地する学校では、その規模等のみから階高を検討するのではなく、垂直避難の可能性を十分に考慮して、安全を確保できる高さの校舎とすることを検討すること。

提言１６　低頻度巨大災害の危険性の正しい認識

- 市町村は、これまで作成した、又は今後作成するハザードマップについて、その作成過程を見直すとともに、地域の地勢や地形などに即して具体的に検証すること。また、ハザードマップの内容が「安心情報」にならないよう、その正しい理解のための啓発と広報に努めること。さらに、そのハザードマップを活用した地区ごとの避難計画を、住民参加のもとで作成すること。
- 住民は、そうしたハザードマップを自ら確認し、より詳細な手作りのマップを作成するなど、地域の危険性を具体的に認識するように努めること。
- 各学校は、そのハザードマップと自校の立地条件（海岸部・河口・川等からの距離や海抜）を照合し、独自の避難マップを作るなど防災に努めること。

提言１７　リスクコミュニケーションにおける専門家の役割

- 専門家は、災害の危険性について住民が正しく理解できるよう、積極的な情報発信やコミュニケーションに努めること。

提言１８　避難所と避難場所のあり方の見直し

- 市町村は、災害時の住民の安全を確保する責任を負うという立場から、いわゆる避難所の指定に際し、以下の配慮をすること。
  ・緊急避難場所と収容避難所とを明確に区別して指定や整備すること
  ・緊急避難場所と収容避難所の区別を明確にして周知をはかること
  ・特に緊急避難場所の指定に際しては、災害種別ごとにその安全性を十分に検討すること
  ・緊急避難場所と収容避難所に対しては、行政として責任をもって情報提供を行うため、情報伝達手段・伝達経路などを予め整備すること。

提言１９　住民や重要施設への情報提供のあり方の見直し

- 市町村は、災害時における学校や住民等への適確な情報伝達を確実なものとするため、以下の対策を講じること。
  ・災害時の広報内容について、事前に十分検討し、その改善を図るとともに、広報手段の多様化や耐災化を図ること。
  ・行政機関相互の緊急時の情報連絡のシステム、行政と学校や地域とをつなぐ災害情報伝達システムの整備を図ること。また、それらのシステムが適切に機能するよう、その維持管理に努めるとともに、日頃から関係職員に対して研修・訓練を重ねること。

提言２０　事故対策本部機能のあり方

- 市町村及び市町村教育委員会は、学校が被災した場合、その被災の程度に応じた事故対策本部を設置し、被害状況の把握、学校経営への支援、被災者・遺族の要望の把握などの活動を速やかに展開できる体制がとれるよう、あらかじめその計画を定めておくこと。

提言２１　被災者・遺族支援のあり方

- 文部科学省は、事後対応における適切な取り組みを実現するため、あらかじめ学校事故・災害の被災者・遺族支援に関するガイドラインを策定すること。
- 市町村教育委員会及び各学校は、上記ガイドラインを参考に、教育委員会及び各校の災害対応マニュアルの中において事故・災害後の事後対応に関する計画を具体的に定めること。

提言２２　子どもに対する聴き取り等における配慮

- 各学校及び市町村教育委員会は、学校内の事故・災害等によって生じた人的被害について、その事実経緯や原因の調査のために、子どもから聴き取りを行う場合に備え、あらかじめそのあり方を検討し、必要な計画を立てるとともに、専門家との連携方法、聴き取り担当者の教育・訓練などを実施しておくこと。

提言２３　調査・検証のあり方

- 文部科学省は、学校内で事故が発生した場合に備え、事故調査・検証のためのガイドラインを作成すること。そのガイドラインでは、調査・検証を行う主体に関する判断（当該学校か、第三者機関か)、一般的な調査・検証の進め方、子どもをはじめ当事者に対する聴き取り時の配慮、情報管理のあり方（原則として聴き取りの際には録音をすること、メモ類は廃棄しないこと、聴き取りの録取書の公開の是非）などについてできる限り分かりやすく記載すること。

提言２４　調査・検証における透明性の確保

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