

災害から考える リスク・マネジメント

鳴門教育大学大学院
教授 阪根 健二



独立行政法人教職員支援機構

1. 大川小津波訴訟からみた学校防災
2. 大阪北部地震ブロック塀事故から
3. 災害の教訓を生かす努力を
4. 危機管理マニュアル（災害）の見直し

1. 大川小津波訴訟からみた学校防災

最高裁、市と県の上告棄却

東日本大震災の津波で犠牲になった石巻市立大川小学校の児童の遺族が、市と県に対して損害賠償を求めた訴訟で、2019年10月11日、最高裁第1小法廷は、市と県の上告を退ける決定をした。

震災前の学校の防災体制に不備があったとして、市と県に約14億3600万円の支払いを命じた二審・仙台高裁判決が確定した。

(10日付)

確定した2審判決の特徴とは

- (1) 事前防災の必要性
- (2) 児童への安全確保義務
- (3) 行政にも責任

(1) 事前防災の必要性

これまでの災害（津波避難）をめぐる裁判の判決では、「地震が起きてから津波が来るまでの対応」に、“過失”があるかどうかによって、賠償責任が判断されてきた。

今回の2審判決では、「震災前に、津波の予測や小学校の立地を詳細に検討すれば、津波の危険性を予測するのは十分可能だった」としている。

特に、震災前に“危機管理マニュアル”で、避難の経路や避難方法を定めておくべきを怠ったと指摘した。

(2) 児童への安全確保義務

学校には「学校保健安全法」によって、**児童の安全を確保する義務がある**。教員は、義務教育で児童を預かる以上、一般の住民よりも防災に対して、はるかに高い知識や経験が必要。

大川小学校が、自治体が作成した“津波ハザードマップ”で、浸水予想区域に含まれていなかったことについて「**児童の安全に直接関わるため、独自の立場から、その信頼性を検討すべきだった**」と指摘した。

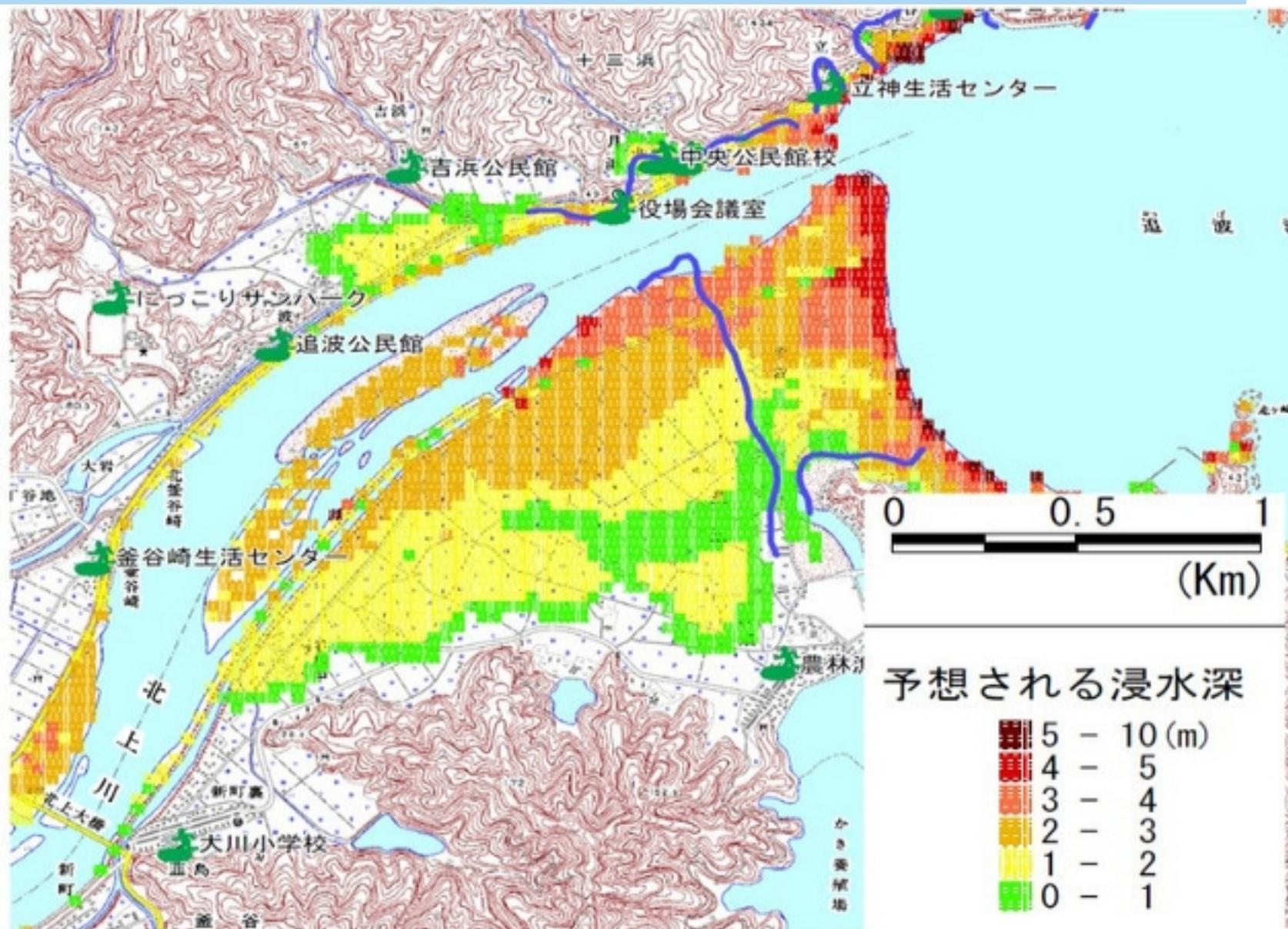
(3) 行政にも責任

学校管理職など教育現場だけにとどめず、教育委員会や行政の防災担当部局などが関与し、防災対策の特段の知識がない教職員に対して、確実な学校防災対策を行うよう「市の教育委員会は、学校の対策に不備があれば、指導すべき義務があるが、それを怠っていた」と指摘した。



つまり、災害対応における危機管理マニュアル等に対して、**是正指導を怠った**という点である。

津波ハザードマップから



宮城県(2004)津波浸水予測図より

大川小では



写真：阪根健二研究室撮影 2013年

大川小の裏山の実際

「30°～10°程度」（急斜面のようだが、十分登れる。）

ここに早めに避難すれば、児童は助かっていた可能性がある。
しかし、過去の災害から、学校まで津波が来ないと判断したようだ。



写真：阪根健二研究室撮影

判決のポイントを整理（1）

大川小は、当時の津波ハザードマップの予想浸水区域外だったが、高裁は「広大な流域面積を有する北上川の近くにあり、津波の襲来は十分に予見できた。」と指摘した。

また、大川小の危機管理マニュアルについて、「校長らはマニュアルに、津波からの避難場所として、学校の裏山を指定し、避難方法などを決めておく義務があったことを怠ったため、児童が津波に巻き込まれた。」とし、石巻市教育委員会についても、「マニュアルの是正を指導する義務を怠った」と指摘した。

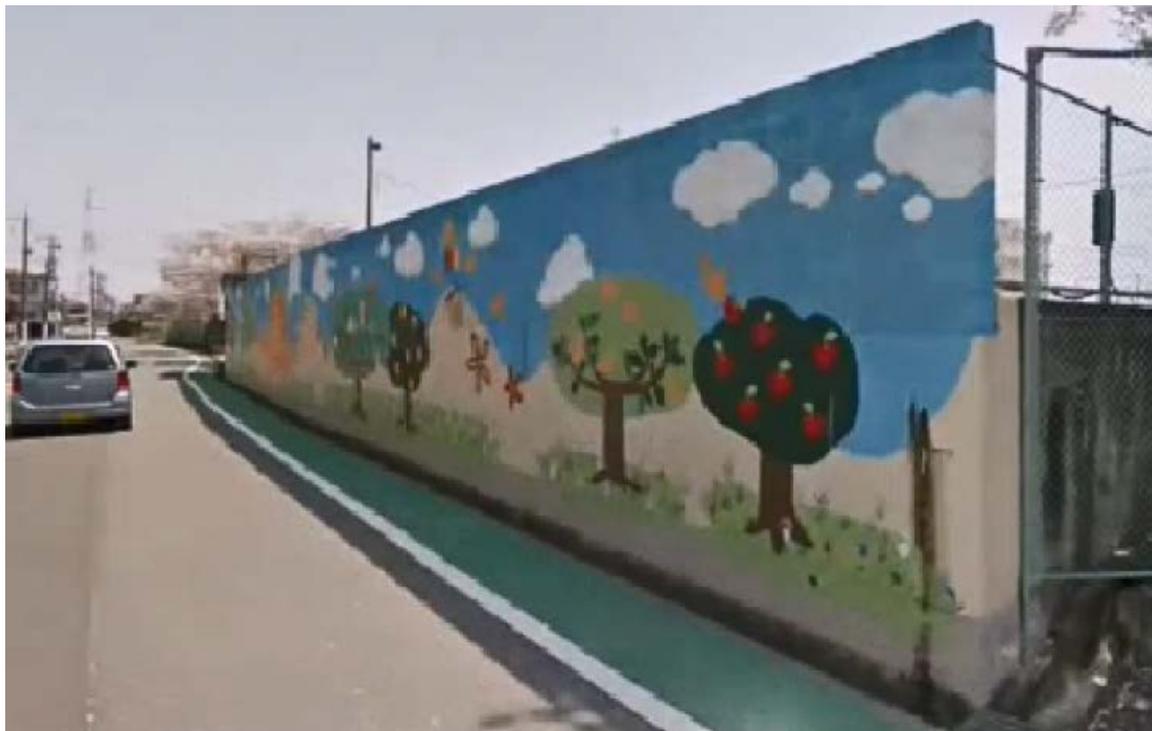
判決のポイントを整理（2）

学校や地方自治体にとって厳しい決定であったといえよう。災害の予見は難しく、どこまでの災害を想定しなければいけないか、教職員の知識と経験の範囲を超える場合、その判断は非常に難しいといえる。

しかし、こうした**高度な知識や判断**が求められる現状は、今問題となっている「いじめ」と同様であり、学校におけるリスクマネジメントは、**児童生徒の命を預かる以上**、意識と覚悟が必要であるといえよう。

2. 大阪北部地震ブロック塀事故から

小学校4年生の女児が死亡



高槻市立の小学校
写真：Googleストリートビューより
(2018)

2018年6月18日午前7時58分、大阪府北部で、震度6弱の地震が発生した。高槻市立小学校のプール沿いに設置されていたブロック塀が、長さ約40メートルにわたり崩れ、登校中だった4年生の女児が下敷きとなって死亡した。

事故原因は

問題を検証していた第三者委員会は、事故の原因は、**ブロック塀の老朽化に伴う鉄筋の腐食と施工不良**とした上で、**管理が十分でなかったこと**を指摘し、すべての危険箇所を見直して、事故の再発防止を促した。

なお、業者による3年に1度の法定点検でも見過ごされ、2015年には、外部の防災アドバイザーが危険性を指摘したが、市は「安全性に問題はない」などとして対策を講じていなかった。

過去の教訓はあった

1978年（昭和53年）

宮城県沖地震では、犠牲者の64%がブロック塀の倒壊が原因であった。

死者28名中、ブロック塀などの下敷きが18名だった。

教訓から、法改正へ

これが、1981年の**建築基準法の改正**につながる。この改正は、建築物の耐震基準の強化で「震度5強程度の中規模地震では軽微な損傷、震度6強から7程度の大規模地震でも倒壊は免れる」強さとすることを義務づけたものである。

また、建築基準法施行令も大幅に改正され、補強コンクリートブロック造の塀（ブロック塀）の高さは3mから2.2m（標準10段積）に、石造やれんが造等の組積造の塀の高さの上限は2mから1.2mになった。

3. 災害の教訓を生かす努力を

学校防災と通常の防災との違い

基本的には変わらないが、学校には多くの児童生徒が在籍しており、命と心を預かっているため、安全（客観）と安心（主観）がしっかりと同居しなければいけない。

同時に「安全神話」が強く、教職員には、高い安全意識が必要である。

災害は繰り返される

教訓は生かさなくてはならないが、これがうまく機能しない。

特に、教育現場は、責任問題という観点から、生かされにくい文化・風土がある。

災害対応の循環体系 (Disaster Life Cycle)



アメリカ合衆国連邦政府緊急事態管理庁 (FEMA)

災害対応の循環体系から考える



都市と防災 (放送大学教材) より
目黒公郎 (2008) 阪根加筆

学校防災において、災害対応の循環体系の視点で、地震対策を考えると

- ① 被害評価…揺れ、震源（情報収集）
- ② 緊急対応…子ども命を守る
- ③ 復旧・復興…学校再開、心のケア
避難場運営
- ④ 被害抑止…ハード面（施設管理）
- ⑤ 事前準備…ソフト面（避難訓練等）

4. 危機管理マニュアル（災害）の見直し

第二十九条（危険等発生時対処要領の作成等）

学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領（次項において「**危険等発生時対処要領**」と言う。）を作成するものとする。

第二十九条（危険等発生時対処要領の作成等）

2 校長は、危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずるものとする。

第二十九条（危険等発生時対処要領の作成等）

3 学校においては、事故等により児童生徒等に危害が生じた場合において、当該児童生徒等及び当該事故等により**心理的外傷**その他の心身の健康に対する影響を受けた児童生徒等その他の関係者の**心身の健康を回復**させるため、これらの者に対して必要な支援を行うものとする。

学校防災マニュアルの見直し

学校保健安全法第29条に基づき、各学校では学校防災マニュアルが整備されているところであるが、マニュアルは机上で作成しただけでは不十分であり、マニュアルに基づいた訓練等が行われ、その結果からの課題を元に改善・改良を図り、実態に即した“実践的なマニュアル”にしなければならない。

計画（PLAN）－実施（DO）－評価（CHECK）－改善（ACTION）のサイクルを確立させることが重要である。さらに、職員の異動や地域の環境変化等に伴って見直すことも必要。

危機管理（防災）マニュアルの再検討のタイミング

各担当が、常に学校を取り巻く環境の変化に対応できるよう個別マニュアルの見直しを図る。特に、次に掲げる状況が発生した場合は、原則として見直しを行うこととする。

- ア. 個別危機に関連する法令、制度、安全基準等の新設・改定があったとき
- イ. 危機収束時の分析・評価の結果、危機対策の不足、不備が判明したとき
- ウ. 新たな危機管理の施策（予見）を決定（確認）したとき

校内研修等で、各校の危機管理マニュアル（災害）の見直しを図ろう

- ① 点検ポイントの6つの視点から、自校のマニュアルにおいて、どんな記載になっているか、訂正や不足部分はあるかなどを確認する。
- ② そこで気づいたことや、問題点などを整理し、見直しを図る。

点検ポイント（災害対応の循環体系から）

ダメージアセスメント（情報収集）の視点から

緊急対応（命を守る）の視点から

復旧・復興（学校再開・避難所運営）の視点から

被害抑止（ハード面）の視点から

事前準備（ソフト面）の視点から

その他（その学校独自の部分）

最後に

鳴門教育大学教職大学院で作成した「学校安全ノート」は、所属の院生（現職教員）らで編集されたものであり、全国各地で活用されています。

Webから、ダウンロードできます。

国立大学法人鳴門教育大学 阪根健司研究室
<http://sakane.g2.xrea.com/sakanepage1.html>



学校安全ノート 2014.3

災害から考える リスク・マネジメント

鳴門教育大学大学院
教授 阪根 健二



独立行政法人教職員支援機構