

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 12 日現在

機関番号：32670

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2013～2016

課題番号：25381094

研究課題名（和文）自然災害に起因する学校事故に対する賠償責任の在り方

研究課題名（英文）A Study on School Crisis Management with an Analysis of Lawsuits Relating to the Great East Japan Earthquake

研究代表者

坂田 仰（SAKATA, Takashi）

日本女子大学・教職教育開発センター・教授

研究者番号：70287811

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,700,000円

研究成果の概要（和文）： 2011（平成23）年3月に発生した東日本大震災では、幼稚園から大学まで728名（死者617名、行方不明者111名）が犠牲となった。本研究では、東日本大震災関連の訴訟を分析し、学校の危機管理体制について考察を行った。

検討の結果、災害発生時の情報収集の徹底、危機管理マニュアルの遵守が損害賠償責任の有無を決定する大きな要素となることが明らかとなった。他方、教員を対象として実施したアンケート調査からは、管理職を含む教員の中にこれら要素についての理解が十分ではない者が一定数含まれているという結果が示された。危機管理体制の構築に当たり、今後、これらの点について研修等の充実が求められる。

研究成果の概要（英文）： As many as 728 people from kindergarten children to university students were victimized (617 deaths and 111 missing) by the Great East Japan Earthquake and Tsunami that occurred on March 11th, 2011. This study examines school crisis management systems and also analyses lawsuits relating to the disaster.

The results showed that thorough information gathering in the event of a natural disaster and the compliance with crisis management manuals become substantial factors in determining liability for damages. In addition, the findings of a questionnaire survey of teachers showed that there are a number of teachers, including those in administrative positions, that do not fully understand such factors. It was concluded that an improvement in training programs regarding those factors is necessary in order to further the establishment of effective crisis management systems.

研究分野：教育学

キーワード：大規模自然災害 安全マニュアル 東日本大震災 震災訴訟 学校事故

1. 研究開始当初の背景

2011 (平成 23) 年 3 月に発生した東日本大震災は、死者 1 万 5883 人、行方不明者 2654 人という未曾有の被害を日本社会にもたらした (平成 25 年 9 月 24 日、緊急災害対策本部発表)。「想定外」という言葉が注目を集め、日本社会の危機管理の甘さが繰り返し指摘されたことは記憶に新しいところである。

特に、幼稚園から大学まで、728 名 (死者 617 名、行方不明者 111 名) が犠牲となった学校現場に対しては、その危機管理体制に多くの批判が寄せられることになった。その反省を踏まえ、学校の組織的対応、地域社会と連携した危機管理体制の構築を求める声は極めて大きいものがある。

また、学校関連の事故について最も基本的な救済となるはずの独立行政法人日本スポーツ振興センターの災害共済給付制度は、法令・約款上、自然災害による被害を免責にしている (東日本大震災特別弔慰金は別途)。この状況を反映し、被災した児童・生徒の遺族等が学校設置者、教職員の法的責任を訴訟の場で追及しようとする動きが見られた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、東日本大震災等を契機に、社会的関心を集めている自然災害に伴う学校の危機管理に関して、学校設置者、教職員の法的責任という観点から分析を試みることにある。

周知のように、この分野に関する学術的関心は、これまで専ら施設・設備の復旧、被災した児童・生徒の治療、心のケア等に置かれる傾向にあった。その反面、学校側の法的義務、犠牲となった児童・生徒への賠償責任についてはその蓄積が必ずしも十分ではなく、手つかずの状態で残されていると言って過言ではない。本研究は、教育学、法学、リスクマネジメント等の学際的視点に立ち、その狭間を埋めようとする試みであり、この点に最大の特色が存在している。

3. 研究の方法

本研究においては、学校安全・危機管理に関する法制度、東日本大震災関連訴訟、学校現場の状況という三つの主課題を設定し、分析・検討を行った。

学校安全・危機管理に関する法制度

学校保健安全法を中心に、学校教育において子どもの安全、危機管理に関連する法制度を横断的に収集し、その制定経緯、内容等を多角的視点から分析した。対象とした主な法令は以下の通りである。

1. 学校保健安全法
2. 学校保健安全法施行規則

東日本大震災関連訴訟

研究期間内に一審判決が下された、以下の 4 つの判決を対象とした。なお、山元町自動

車学校津波被害訴訟は、学校教育法 1 条校ではないが災害発生時における在校者に対する安全配慮義務という共通の要素を有していることから、検討の対象に加えることにした。

1. 私立幼稚園スクールバス津波被害訴訟 (仙台地方裁判所判決平成 25 年 9 月 17 日)
2. 東松島市立小学校津波被害訴訟 (仙台地方裁判所判決平成 28 年 3 月 24 日)
3. 石巻市立小学校津波被害訴訟 (仙台地方裁判所判決平成 28 年 10 月 26 日)
4. 山元町自動車学校津波被害訴訟 (仙台地方裁判所判決平成 27 年 1 月 13 日)

学校現場の状況等

学校現場の状況、現職教員の危機管理意識、事故対応能力、法的知識を調査するため、小・中学校の副校長・教頭、教務主任を対象としたアンケート調査を悉皆で実施した。

1. 教務主任
A 市対象
【調査方法】 郵送による質問紙形式
【調査対象】 A 市が設置する小・中学校の教務主任 (全 93 名)
【調査時期】 2014 年 11 月 ~ 12 月
【回収率】 回収: 69 名, 回収率: 64.17%
2. 副校長・教頭
B 県対象
【調査方法】 郵送による質問紙形式
【調査対象】 B 県下に配置されている小・中学校 (複数配置校を含む) の副校長・教頭 (全 324 名)
【調査時期】 2015 年 2 月 ~ 3 月
【回収率】 回収: 187 名, 回収率: 57.77%

副校長・教頭、教務主任を対象とした理由は、予備調査の結果、これら職員が、校長の下、危機管理の実働部隊として教職員の中心となっていることが明らかになったからである。また、校種を小・中学校とした理由は、子どもの危機回避能力との関係で学校側の対応能力が特に必要とされると考えたからである。

4. 研究成果

学校安全・危機管理に関する法制度と学校現場の課題

2008 (平成 20) 年 6 月、「学校保健法」の名称が「学校保健安全法」へと変更される等の大改正が行われた。学校を取り巻く環境の変化を受けて、安全・安心に対する取り組みを一層強化しようとする流れに沿ったものである。

危機管理に関わって特に留意すべき事項としては、以下の点を指摘することができる。

第一に、危機管理に関して設置者の責務が明記されたことである。「学校の設置者は、児童生徒等の安全の確保を図るため、その設置する学校において、事故、加害行為、災害

等（以下この条及び第 29 条第 3 項において「事故等」という。）により児童生徒等に生ずる危険を防止し、及び事故等により児童生徒等に危険又は危害が現に生じた場合（同条第 1 項及び第 2 項において「危険等発生時」という。）において適切に対処することができるよう、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めるものとする」という規定である（26 条）。

第二に、総合的な学校安全計画を策定し、実施する義務が課せられた点を指摘できる。「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おける安全に関する指導、職員の研修その他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」とする規定がこれに当たる（27 条）。

第三に、学校環境の安全確保である。校長は、「当該学校の施設又は設備について、児童生徒等の安全の確保を図る上で支障となる事項があると認めた場合には、遅滞なく、その改善を図るために必要な措置を講じ、又は当該措置を講ずることができないときは、当該学校の設置者に対し、その旨を申し出る」義務が課されている（28 条）。

第四に、危機管理マニュアルの作成義務である。学校保健安全法は、「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」という。）を作成するものとする」という規定を置いている（29 条 1 項）。

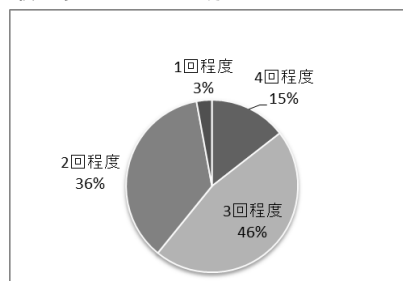
文部科学省の調査によると、2014（平成 26）年 3 月末現在、全国の国公立の小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校及び幼稚園における危機管理マニュアルの整備率は、95.5%に達している。また、危機管理マニュアルの整備を終えている学校のうち、97.3%が「災害安全」に関する事項を盛り込んでいる。この数字を見る限り、ほぼすべての学校で、災害対応に関する危機管理マニュアルが整備されていると言っても過言ではない。

ただ、アンケート調査から、教職員が実際にそれを理解しているかについては問題が存在することが明らかになった。A 市においては 6%の教務主任が、B 県においては 2%の副校長・教頭が危機管理マニュアルを読んだことがないと回答している。回答者が災害対応等において学校運営の要となるべき存在である教務主任、副校長・教頭であることを考えると早急に対処すべき課題と言える。

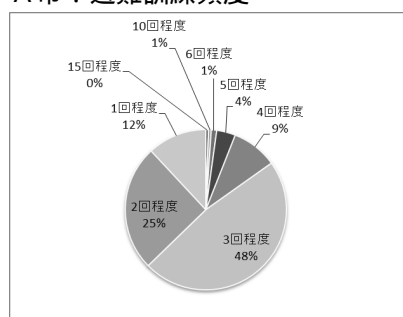
そして、危機管理マニュアルをベースとした訓練の実施である。この点に関し、学校保健安全法は、「校長は、危険等発生時対処要

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」としていることに注意を払う必要がある（29 条 2 項）。

この点についてアンケート調査からは、A 市、B 県ともに一年間に 3 回程度災害の発生を想定した避難訓練を実施している学校が最も多いことが明らかになっている。



A 市：避難訓練頻度

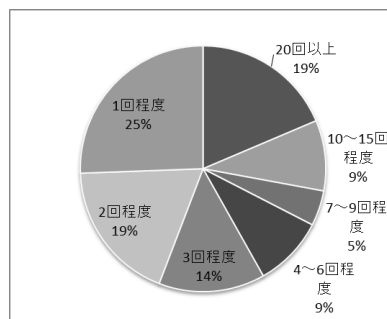


B 県：避難訓練頻度

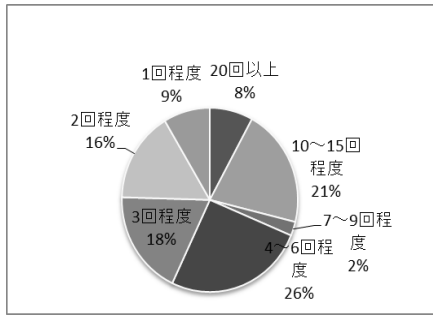
また、アンケート調査からは災害発生時の対処能力についても課題が浮上している。最大の課題は、教職員の救急救命能力である。

基礎的な救急救命講習（AED 講習を除く）を受講した経験を尋ねたところ、A 市においては 31%の教務主任が、B 県においては 7%の副校長・教頭が、受講経験が「ない」と答えている。A 市においてはほぼ 3 人に 1 人の割合となっており、大規模自然災害のみならず、日常的な事故に対してもその対処能力に疑問が残る結果と言える。

受講経験が「ある」と回答した者に対してその回数を尋ねたところ、A 市の教務主任では 1 回程度という回答が最も多く全体の 25%を占めている。これに対し、B 県の副校長・教頭では、4～6 回程度という回答が最も多くなっており、全体の 26%を占める結果となった。

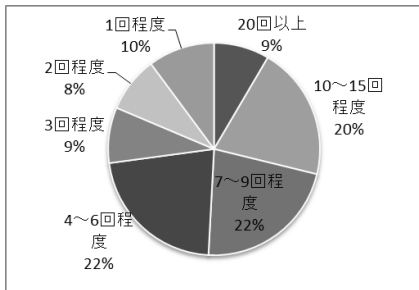


A 市：救急救命講習受講回数

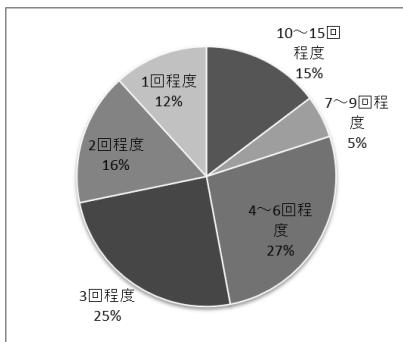


B 県：救急救命講習受講回数

他方、AED 講習については、A 市においては 96% の教務主任が、B 県においては 99% の副校長・教頭が、受講経験が「ある」と回答している。受講経験が「ある」と回答した者に対してその回数を尋ねたところ、A 市の教務主任では、4～6 回程度と 7～9 回程度が共に 22% で並んでいる。これに対し、B 県の副校長・教頭では、4～6 回程度が最も多く 27%、3 回程度が 25% でこれに続いている。AED 講習の受講に関しては、A 市の方が B 県よりも積極的に取り組む傾向が見られる。



A 市：AED 講習受講回数



B 県：AED 講習受講回数

基礎的な救急救命講習の受講経験と AED 講習の受講経験で、A 市と B 県ではその経験回数について逆の傾向が現れている。但し、この点が、教務主任と副校長・教頭というポジションの差によるものなのか、あるいは A 市と B 県という地域性によるものなのか、あるいは危機管理体制における重点目標の差によるものなのかについては、今回の調査からは明らかにすることはできなかった。

東日本大震災関連訴訟
裁判例の分析を通じて明らかになった危

機管理体制構築上の課題は以下の点である。

(1) 危機管理マニュアルの作成と遵守

大規模災害に向けた危機管理の第一歩は、学校保健安全法が規定する危機管理マニュアルの作成である。この点、裁判例も危機管理マニュアルの存在を重視している。

しかし、危機管理マニュアルが、学校保健安全法が要求する「当該学校の実情に応じて」作成されたものになっているかどうかは疑問の余地が存在する。石巻市立小学校津波被害訴訟では、危機管理マニュアルの二次避難場所として、学校周辺には存在しない「公園や空き地」が記載されていた点が問題となっている。遺族側は、教員は、それぞれが「小学校に赴任した後速やかに、危機管理マニュアルが、学校周辺に津波発生時にも安全な公園や空き地が存在しないのにこれを避難場所として挙げる等、避難場所に関する内容が不十分であることに気付き、これを改訂して、裏山等の具体的避難場所やスクールバス等の避難方法、避難手順等を明記した内容に改めるべき注意義務を負っていたが、これを怠り、改訂を行わずに危機管理マニュアルを不十分な内容のまま放置した」とその在り方を批判している。

更に、危機管理マニュアルの周知徹底に関してはより多くの課題が残されている。私立幼稚園スクールバス津波被害訴訟では、東日本大震災当日、園長が危機管理マニュアルの規定を枉げてスクールバスを出発させている。これに対し、判決は、情報収集義務を果たしていれば、マニュアルに従い、高台にある幼稚園に園児らを待機させ続け、迎えに来た保護者に対して園児らを引き渡すことになったものと推認し、園長の情報収集義務の懈怠と被災園児の死亡の結果発生との間には相当因果関係があるとした。

同様の問題は、東松島市立小学校津波訴訟でも批判に晒された。この事案では、危機管理マニュアルに定めた「災害時児童引取責任者」以外の者に児童を引き渡した校長の判断が問題となっている。

判決は、児童を「災害時児童引取責任者以外の者に引き渡すに当たり、本件津波によって、引渡後に当該児童の生命又は身体に危険が及ぶかどうかの安全を確認し、その安全が確認できない限り引き渡してはならない」という注意義務に違反した過失が認められる」とし、校長の過失を肯定した。危機管理マニュアルに規定された手順を守ることが原則とはいえ、状況に応じて、その手順を変更する裁量が認められる必要があることは言うまでもない。ただ、その場合には、変更の結果、どのようなリスクが生じるのかを十分に吟味し、決断することが求められる。そうでなければ、「災害時児童引取責任者」を定める意味がない。

以上から、危機管理マニュアルの作成とその周知・徹底の重要性を指摘することができる。災害発生時、教職員は、事前に整備され

た危機管理マニュアルを遵守するという姿勢を基本とする必要がある。仮に何らかの理由に基づきその手順を変更しようとする場合、そこに生じるリスクを見極める作業が求められることになる。

(2) 情報収集・分析の徹底

大規模災害への対応については、児童・生徒の生命身体の安全を守るために、周りの状況を踏まえた「臨機応変」の処置が求められる可能性も否定できない。判決は、危機管理マニュアルに定めた手順の遵守を原則としつつ、管理職等の責任者にどのような対応を求めているのだろうか。

この点、東松島市立小学校津波被害訴訟で判決は、「災害時児童引取責任者以外の者に引き渡すに当たり、本件津波によって、引渡後に当該児童の生命又は身体に危険が及ぶかどうかの安全を確認し、その安全が確認できない限り引き渡してはならないという注意義務」を論じている。この注意義務を前提とする限り、事前に情報収集を徹底し、引渡後に当該児童の生命又は身体に危険が及ぶ可能性が否定できるケースでは、危機管理マニュアルの手順を変更してもよい場合があると読めなくもない。だとすると、事前の情報収集とそれに基づくリスク評価が課題といえる。

同様の示唆は、私立幼稚園スクールバス津波被害訴訟判決からも得ることができる。判決は、「眼下に海が間近に見える高台に位置する」幼稚園に勤める園長としては、スクールバスを高台から出発させるに当たり、たとえ本件地震発生時までにはいわゆる千年に一度の巨大地震の発生を予想し得なかったとしても、約3分間にわたって続いた最大震度6弱の巨大地震を実際に体感したのであるから、バスを海沿いの低地帯に向けて発車させて走行させれば、その途中で津波により被災する危険性があることを考慮すべきであったと指摘し、園長の「情報収集義務の懈怠」を指弾している。

ここで特に注目しておきたいのは、行政が発する情報への留意である。私立幼稚園スクールバス津波被害訴訟では判決が防災行政無線に言及する等、一連の訴訟において行政機関が発信する情報に対して重要な位置づけが与えられている。

石巻市立小学校津波被害訴訟においては、防災行政無線、行政機関の発したサイレン等に言及がなされているが、判断のメルクマールとなったのは広報車による行政機関の広報活動であった。判決は、津波が学校に到達する直前、小学校に面した県道を走行中の広報車からの、津波が長面地区沿岸の松林を抜けてきており、小学校の所在地付近に現実の危険が及んでいることを伝える情報を重視する。そして、この時点で、小学校の教員は、「宮城県内」という幅をもたせたものではなく、小学校の所在地を含む地域に対し、現に

津波が迫っていることを知ったということができ、教員としても、遅くとも広報を聞いた時点では、程なくして近時の地震で経験したものと全く異なる大規模な津波が小学校に襲来し、そのまま校庭に留まっていた場合には、児童の生命身体に具体的な危険が生じることを現に予見したものと認められるとした。

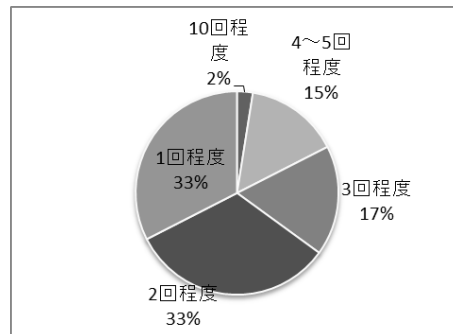
同様の考え方は、山元町自動車学校津波被害訴訟判決においても見られる。判決は、校舎外にいた校長を含む教官らのうち少なくとも一部職員が、行政事務組合消防本部による広報活動、すなわち、大津波警報が発令されたことを理由に避難を促す広報車によるアナウンスを認識していたと推認されるとし、遅くとも、職員の誰かがこの広報に接した時点で、自動車学校にも津波が襲来する事態を具体的に予期し得たと判断している。

以上から、大規模災害の発生時、教職員にまず求められるのは正確な情報収集であると言えよう。そして、収集した情報を正確に分析し、その後の対応を決めていく必要があり、その手段として行政による災害情報の重要性が指摘できる。

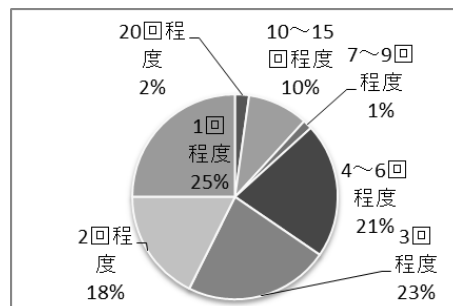
(3) 教職員の法的知識

学校事故に関する法的側面についての研修（法的研修）の受講経験を尋ねたところ、A市においては34%の教務主任が、B県においては19%の副校長・教頭が、受講経験が「ない」と回答した。

また、受講経験が「ある」と回答した者に対してその回数を尋ねたところ、A市の教務主任では1回程度と2回程度と回答した者が共に33%で最も多い。他方、B県の副校長・教頭では、1回程度が25%、3回程度が23%である。



A市：法的研修受講回数



B県：法的研修受講回数

受講経験が「ない」と回答した教務主任，副校長・教頭が一定の割合存在していること，受講した経験が「ある」と回答した者の6割以上が3回以下（A市教務主任：83%，B県副校長・教頭：66%）であることを考慮すると，学校の危機管理体制の構築において，学校事故に対する教員の法的理解が立ち後れているとすることができる。この側面の研修体制の構築が不可欠と考えられる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者，研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計3件）

坂田仰「大規模自然災害と学校の危機管理 - クライシス・マネジメントを中心に - 」スクール・コンプライアンス研究第5号（2017年），63-72頁，査読有

坂田仰「自然災害のクライシス・マネジメント - 情報収集の重要性 - 」教職研修第533号（2017年），46-47頁，査読無

坂田仰「大規模自然災害に起因する事故と学校の責任 - スクールバスの管理を巡って - 」学校事務第65巻第4号（2014年），52-57頁，査読無

〔学会発表〕（計2件）

坂田仰・山田知代「自然災害による事故と法的責任 - 教育裁判の動向に寄せて - 」日本保育学会第67大会（2014年5月17日），大阪総合保育大学・大阪城南女子短期大学（大阪府），

坂田仰「大規模自然災害に起因する事故と学校の責任-担任教師の指導の不当性をめぐって-」日本スクール・コンプライアンス学会第60回定例研究会（2013年12月14日），日本女子大学（東京都）

〔図書〕（計2件）

坂田仰・河内祥子『イラストと設題で学ぶ学校のリスクマネジメント ワークブック』時事通信社（2017年），全80頁

黒川雅子・山田知代編著『生徒指導・進路指導』学事出版（2014年），全175頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

坂田 仰 (SAKATA, Takashi)

日本女子大学・教職教育開発センター・教授

研究者番号：70287811