

大川小事故検証委員会はなぜ混迷を続けるのか（その 2）

林 衛（富山大学人間発達科学部／市民科学研究所会員）

2014 年 1 月 19 日に第 9 回大川小学校事故検証委員会が石巻市内で開催され、本文と提言からなる「最終報告案」が検討された。しかしその内容は、検証委よりも詳しく調査をしてきた遺族やジャーナリスト、研究者を納得させるものではなかった。[前号報告](#)に続き、検証委員会が混迷する原因を探っていく。

あいまいな目的設定のため検証委は失敗している

2014 年 1 月 19 日の第 9 回大川小学校事故検証委員会時に開かれた遺族との意見交換会は、最終というにふさわしくない浅い検証、大川小の事実とは直接関係のない提言に遺族から疑問、提案が続出した。委員会終了後の記者会見でも、30 分の予定が 1 時間 40 分超に及ぶほどの質問が飛び交った。地元河北新報「惨事 疑問解けぬまま／大川小津波災害 遺族、最終報告案を疑問視」、朝日「大川小惨事 なお未解明」、産経「遺族の「なぜ」に答えず」、読売「「不十分だ」遺族不満」といった見出しを立て、各紙が翌日朝刊紙面に複数ページにわたる長文の記事を掲載し、検証の不十分さを指摘している。



大川小学校事故検証委員会・遺族との意見交換会。手前が遺族側席。検証委員会と意見交換会は、いずれも冒頭だけ動画・静止画カメラ撮影が取材陣に許されている。
(2013 年 1 月 19 日)

1 月 22 日付ダイヤモンド・オンライン連載「大津波の惨事「大川小学校」～揺らぐ“真実”～」第 34 回では、「大川小検証委「最終報告書案」に落胆する遺族／委員長の「ささやかな達成感がある」発言に啞然」(<http://diamond.jp/articles/-/47486>) とのタイトルのもと、「結局、目新しい情報は、何ひとつ出てこなかった。…たくさんの矛盾や疑問が解明されないままの曖昧な内容に、遺族からは批判や不満

が噴出。心が折れて泣く人や、途中退出した人もいた。意見交換や記者会見を含めた最終報告書案を巡る議論は、7 時間半に及んだ」(リード文) 第 9 回検証委員会のようすを池上正樹氏が詳細に伝えている。疑問や矛盾だらけの最終報告案は、議論を受けて、どこまで改善されるのだろうか(検証委員会、遺族との意見交換会の議事録 PDF ファイルが、事務局の社会安全研究所が開設している大川小学校事故検証委員会サイト (<http://www.e-riss.co.jp/oic/>) で公開されている)。



検証委員会後の記者会見は毎回予定の 30 分を越えるが、厳しい質問が続いた 1 月 19 日は 1 時間 40 分を越えた。

1 月 26 日開催の遺族への報告会(非公開)でも遺族側の用意した 100 点近い疑問、質問に検証委側は応えきれず、2 月 9 日に回答、議論が持ち越され、1 回の検証委員会(公開)に対し、2 度の報告会(非公開)が設定され、あわせておよそ 10 時間のやりとりがされた。報告会の議事録は公開されないが、遺族らが開設した「小さな命の意味を考える会」ホームページ、くわしい現地報告 1 月 29 日付ダイヤモンド・オンライン連載第 35 回「大川小検証委、追加調査の可能性も? / 噴出する疑問点を消化できず報告会は持ち越しに」(<http://diamond.jp/articles/-/47843>) が参考になる。



小さな命の意味を考える会(2013 年 12 月開設) ホームページ (<http://311chiisanainochi.org/>) に、遺族らによる最新報告が掲載されている。

このように、遺族からも、長期にわたり現地取材を続けているジャーナリストからも（上に例示はしなかったが筆者ら研究者から）も、不十分さが繰り返し指摘されているにもかかわらず、検証委はなぜ結論を急ぐのだろうか。

室崎益輝委員長は「今後の教訓となる提言を出すことを目指す検証委と、責任の明確化を求める遺族の間にギャップがあった。残りの時間は少ないが指摘された内容を踏まえ、できる範囲で改善や修正をしたい」（2014年2月10日河北新報）、「再発防止の観点を重視し、責任を追及しない検証委と、責任を明確にしたい遺族との間に溝があった。指摘された内容を踏まえ、改善や修正をしたい」（同2月11日産経新聞）との談話を残している。遺族は責任追及をめざし、検証委は教訓と再発防止をめざすという目的のちがいが強調されているのだが、ここで語られている委員長の目的意識、理解は正しいのだろうか。

検証委員の美谷島邦子氏は、1985年日航ジャンボ機墜落事故の遺族による「8.12連絡会」事務局長として、検証委員会の一員に文部科学省（担当は子ども支援対策室、室長前川喜平官房長）によって指名された。公開の検証委員会の席では終始うつむき加減で、大川小遺族と目を合わせる機会はないようにみえる。会議での発言は限られ、記者会見にあまり出席していないため、事故の検証を注視する側から検証する側に立場を変えた現在の心境をくわしくうかがうことはまだできていないが、墜落事故によって9歳だった長男を亡くされて以来の経験を語る著書『御巣鷹山と生きる—日航機墜落事故遺族の25年』（新潮社、2011）のなかで、美谷島氏は、事故の原因究明と再発防止を誰よりも強く願う遺族の気持ちを繰り返し語っている。



美谷島邦子検証委員（1985年日航ジャンボ機墜落事故の遺族による「8.12連絡会」事務局長）

そもそも、原因究明と責任追及は簡単には切り離せない。責任追及を避けてばかりいては、原因は明らかにならず、再発防止のための教訓は原因から切り離されたものになってしまう。このように容易に予想できる事態がいま生じてしまっているのだ。

社会安全研究所と石巻市の契約期限となる3月末も、「遅くとも3周年となる3月11日までには」な

どとした第 9 回検証委員会記者会見における委員長提示の期限も待つことなく、2 月 23 日には最終報告書を示すと、検証委は 2 月 9 日の報告会で発表している。3 月 11 日といった期限を決めて、それまでに結論を出してほしいという遺族の主張があるわけではない。検証の不十分さ、追加調査の必要性が改めて、しかしいっそう具体的に示された第 9 回検証委員会以降、検証委は結論を急いでいるのも明らかだ。

検証が未完成に終わるのならば報告書で「検証の限界示せ」と遺族らは主張している。検証委がその主張をどこまで受け入れるのかは、本稿執筆時点（2014 年 2 月 14 日）では、わからないが、被災地石巻市の予算 5700 万円を使った未完成の検証を継承し、原因究明と再発防止のために役立つ検証を続けていくためにも、検証が中途半端になってしまっている原因を考察しておきたい。最終報告がでた段階で、さらに分析を深める予定である。

「原因究明」と「責任追及」を切り離す論はどこからきたのか

責任追及から逃れるようと口をつぐむ人がでてくると原因究明ができないので、再発防止が進みにくい。そこで、免責してでも原因究明を優先し、再発防止を図る。この考え方は、アメリカやイギリスで、運航や整備のマニュアルの見直しによって航空機事故を防止する目的のために、航空各社の従業員らから多数のマニュアル逸脱やミス的事例を集めるために採用された。航空業界や医療業界で成功されたと報告され、日本でも鉄道航空機事故防止や技術者倫理の観点から注目されてきた。その要点をみてみよう。

表 1 再発防止のための事象報告収集に成功した五つの要因

・懲戒処分に対する現実に可能な限りの保護
・極秘性あるいは匿名化
・報告を収集・分析する部門と、懲戒処分や制裁をおこなう部門の分離
・報告母体への迅速で、役立つ、わかりやすいフィードバック
・容易に報告できること

表 2 報告システムに採り入れられた連邦航空法違反への免責の条件

・違反は偶然であり、故意ではない
・違反が、刑事罰、事故、あるいは資格や能力の欠如などとは関係ない
・発生日までの 5 年間に、連邦航空法ならびにそれに関連した規則に違反して、連邦航空局から処罰を受けていない者
・違反後、10 日以内に、航空安全報告システムに基づいて、事故あるいは事象の報告を NASA に提出したことを証言できる者

表 1、2 ともジェームズ・リーズン：組織事故一起こるべくして起こる事故からの脱出、塩見 弘、佐相邦英、高野研一訳、日科技連（1999）第 9 章安全文化をエンジニアリングする「報告する文化をエンジニアリングする」から

このように、故意ではない軽微で単発の違反を迅速に報告した場合に限り、免責によって再発防止のための事実を集めるほうが合理的であるとしたのだ。

組織全体に事故の原因となる問題が広がっている場合は、特定の個人を糾弾し、排除しただけでは、問題は残り続け、再発防止に至らないという認識は、多くの人に受け入れられることだろう。試行錯誤の結果、航空業界がたどり着いたのが、上の方法だということになる。日本でも、1985年の日航ジャンボ機墜落事故、1990年代に注目された薬害エイズ事件、東海村 JCO 臨界事故や 2005 年の福知山線脱線事故などを契機に、関係する検証の問題点が繰り返し注目され、広まっていった。たとえば、「日勤教育」によって追い詰められていた運転士が、ダイヤ遅れからの回復運転のために直線区間を猛スピードで走り、減速が間に合わないまま急カーブに突入した脱線事故の原因と責任を、死亡した運転士、それを止めなかった同列車車掌だけに求め、運輸企業全体（この場合は JR 西日本）が抱える問題に斬り込まなければ事故の再発は困難だという現実が、福知山線脱線事故によって広く認識されることとなった。

大川小検証委員会の席でも、「責任追及」「犯人捜し」はしないとしばしば語られ、「検証委員会における情報の取扱いについて」（検証委サイトで公開）でも、表 1 にある「極秘性あるいは匿名化」の方針が定められ、強調されている（組織全体の法的責任を問えず、個人レベルの追及では企業トップの責任があいまいになる日本の法体系の問題も、福知山線脱線事故裁判で報道されている）。

流行する「原因究明」と「責任追及」切り離し論の根拠は？

しかし、「極秘性あるいは匿名化」を中心とした「原因究明」と「責任追及」切り離しをもってただちに、原因究明が達成されるわけではない。事故や重大な違反の場合に、法的責任を免責することはできないし、隠蔽することで組織や組織トップを守る文化がある場合に組織の文化に背く告発は、告発者の組織内での立場をあやうくするからだ（2011 年 11 月の「大津市中学校いじめ自殺事件」以降、教育委員会体制下での教員の隠蔽体質や、最近の学校選択化によって評判を気にするあまり隠蔽が助長される構造が議論されている。参考：新藤宗幸『教育委員会—何が問題か』岩波新書（2013））。

隠蔽文化の強い組織で、責任追及を避けるために外部者が「匿名化」を宣言したところで原因究明のための内部情報の提供をもたらす効果は弱い。匿名化がされたとしても、内部者同士には情報源はうすうすわかるものであるから「記憶にない」「忘れました」と証言を避け、とぼけた振る舞いをしたほうが隠蔽を望む組織トップ、関係者からは喜ばれる。検証に必要な証言が得られなかったとしても匿名化されているために、証言すべき誰が何を証言しなかったのか、事情を知らない組織外の人間にはわからない。

科学技術社会論の分野で大きな影響力をもつ村上陽一郎氏が、『安全と安心の科学』（集英社新書、2005）で紹介するなど、「原因究明」と「責任追及」切り離し論は流行しているが、あとで述べるように、多くの第三者検証委員会が、原因究明に至ってないために、日本弁護士連合会は「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」を 2010 年に公表している。

「原因究明」と「責任追及」切り離し論が、組織上層部の責任逃れと原因のあいまい化につながりかねない問題が横たわり続けている。「大津市中学校いじめ自殺事件」では、越直美市長が、学校や教育委員会の対応を批判して、強力な第三者検証委員会を立てた。村上氏も、そのような可能性に気づいているにちがいないが、上記新書では、大川小検証委員会と同様に、あたかも責任追及の回避こそが原因究明に必須であり、切り札であるかのような論を展開している（ただし、根拠は不明瞭であった）。

村上氏の新書出版と同じころ、『科学技術倫理を学ぶ人のために』（新田孝彦、石原孝二、蔵田伸雄編、世界思想社、2005）の第 2 章で、蔵田伸雄氏が、「スペースシャトル・チャレンジャー号の爆発と技術者の倫理」を検討している。結論部分の最後は以下のとおりである。

「だが組織内部での制度のあり方を重視するとしても、個人の責任を問わなくてもいいということにはならない。事故の発生を組織のあり方に還元してしまうと、「制度や手続きの問題だ」「前例ではこうなっていた」と言われて、個々人の責任が回避されてしまうことになる。この事故でも打ち上げの決行に至った一連のさまざまな決定は、個々人が下したものである。組織を構成しているのは、あくまでも一人一人の個人であり、最終的な決定は個々人の決定の積み重ねである。現代の科学技術によって、個々の技術者の行為や判断は大きな結果を引き起こしうる。確かに今日の組織の現状を考えると、責任の主体は組織の中の個々人ではなく、公的・私的な組織そのものであるようにも思われる。だが組織の中でも、倫理的責任は組織的なものであると同時に個人的なものであることを忘れてはならないだろう。」

薬害エイズ事件や鉄道事故などの未然に防ぎべきいくたの科学事件が相次いで発生してしまったことで、組織内の個人の責任追及だけに留まり、組織全体の改善がもたされがたかった反省や焦燥感を背景に、「原因究明」と「責任追及」切り離し論が 2000 年代に流行したものと思われるが、その適用方法はいまだ試行錯誤の段階にある。

蔵田氏は、上記結論のほかにも、大川小事故の検証にも参考となる技術者倫理にかかわるいくつかの論点を指摘している。

- ・事前に定められていた打ち上げ決定の手続き上の問題はなかったが、「多少なりとも危険があれば打ち上げを中止する」決断が経営陣と技術者には求められていたができなかった問題。
林コメント：大川小でも、津波の危険を避けるため、すぐに登れる裏山があった。
- ・当事者である宇宙飛行士は O-リングに関する危険性を知らされていなかった問題。リスクのもとの打ち上げに同意していたわけではなかった。当事者が知っていたら、打ち上げを望まなかった可能性がある。
林コメント：大川小でも、避難を提案した児童や保護者が、冷静に落ち着いてと、先生たちにいさめられた。学校管理下で、避難を提案した当事者の意に反し、校庭に残されたといえる（「津波でんでんこ」の反対の事態となった）。当事者として行動できれば生存者は確実に増えただろう。
- ・打ち上げ業務を下請けしていたサイアコル社と NASA との会議では、通常技術者に義務づけられる

「製品の安全性」の立証が逆転していた問題。NASA とサイアコル社の上層部が技術者に要求したのは「チャレンジャー号打ち上げの危険」の立証だった。

林コメント：大川小でも、ほんとうに津波はくるのか、避難して津波がこなかったときの責任はどうなるのだという現場教員によくある思考が、判断に迷いをもたらし、避難の決断を遠ざけた可能性がある（避難に成功した小学校でも、迷いはあったという）。マニュアル以上の避難を実行した学校では、この思考よりも、自らの決断で避難する思考を優先させた。

方法論も失敗している

上で述べてきた検証方針にかかわる問題を、検証委員や事務局、指導・監督する文部科学省は、知らなかったのだろうか。答えは、ノーである。方針は知っていたが、方法をまちがえたのだ。

2012 年 11 月 25 日に文部科学省子ども支援対策室が主導し検証委員会立ち上げを遺族に提案した、第 2 回「四者円卓会議」で、同省前川官房長による指名、説明のあと、遺族の了承を得た形で、事務局候補として社会安全研究所の首藤由紀所長がさっそうと登場。自己紹介のあと、検証の方針、事務局の役割について、以下の内容を述べている。付記した筆者によるコメントは、当初の検証方針が達成されなかった「検証の限界」として、最終報告書に盛り込まれるべき論点である。

要点 1：事実をふまえて、根本原因を解明する。なぜ、きちんと判断して避難行動ができなかったのか。マニュアルに不備があったのなら、なぜマニュアルが不備だったのか、なぜを繰り返す。根本原因の解明が重要。現場の本人の判断の誤りの背後にあった組織の問題を明らかにしないと、災害は繰り返す。

林コメント：しかし、検証委員会では、「なぜの繰り返し」が実行されなかった。それはなぜ？

要点 2：災害の原因は一つではない。すべて明らかにすることが必要。

林コメント：一部（住民の危機意識の低さなど）にこだわったのは誰？ なぜ？

要点 3：航空機事故の調査の国際的な流れでは、原因究明が優先だが、結果として責任が明らかになるのを恐れてはいけない。

林コメント：結果として責任が明らかになりそうな事実がどんどんあいまいになっていった。なぜ？

要点 4：証言は、聞き方によって歪んでしまう。歪みを排除する心理学「法と科学」の知見を集め、整理し、聞き取りを実際にする先生方に提供する。聞き取りする相手の心の傷を広げてはいけないので、臨床心理学の知見を生かす環境をつくっていくお手伝いをさせていただく。

林コメント：事務局単独の聞き取りすらあった点でも、上記は実行されていないが、実行されていないのはそれだけに留まらない。桑山医師からも指摘された、消極的な証言の聞き取り誘導、圧迫的な聞き取りを自ら実行してしまっている問題は事実があいまいになってしまった要因だと考えられる。心理学の知見をどう集め、どう整理し、実行したのか、方法はまちがっていなかったのかどうか、報告書に盛り込むべきだ（前号林報告参照）。

検証の極秘性、匿名化を理由に、聴き取り結果の証言内容が具体的に示されていないだけでなく、誰がどんな質問をしたのかさえ公開されずに、証言内容の解釈結果や省略された表現ばかりが並ぶ。その結果、検証は信頼できず、「原因究明」と「責任追及」切り離し論が事実をあいまいにする目的のために用いられているようにみえている。

「四者円卓会議」とは、その名称から、石巻市（と石巻市教育委員会）、文部科学省、宮城県教育委員会、遺族の四者が相互に意見交換する場のように思える。しかし実際には、文部科学省の子ども対策支援室の担当者が石巻市に報告を求め、宮城県教委や遺族をまじえ意見交換するといった四者相互のやりとりはほとんどない。扇形にならぶ三者を前に遺族たちが質問や意見を述べ、教育行政を「指導・監視」する立場の文部科学省からの回答や説明を受ける場となっている。教育行政の三者だけでも 20 人近く、遺族らも同じくらい出席しているのだが、教育行政の三者の発言者はごく限られている。

「四者円卓会議」は、四者が議論した結果、明確な合意に至る場だとはいえない。現実には文科省主導の説明会の場にすぎない「四者円卓会議」の場で、文部科学省前川官房官は、遺族自身の参加にも、遺族指定の委員参加にも否定的な見解を述べ、「公正・中立を担保する」目的で文部科学省と宮城県教育委員会が指導・監視するとの方針を繰り返した。このような検証委員会の構造、方針への強い疑問が表明されていたが、事務局候補から上記「正論」が語られたので、遺族たちは第三者検証委員会に期待し、結果的に裏切られることとなった。

それは、検証のための方針を検証委の側が知らなかったからではなく、知っていたのにまちがえたからである（あるいは、最初から別の方針をとるつもりでいたのに、「四者円卓会議」が非公開であるのいいことに、「正論」が語られたのかもしれない。ただし、遺族ら関係者に配付する議事録はある）。検証委員会最終報告には、検証方針やその実行度についての記述がされるかどうか、注目している。

検証できるのに原因究明が止まってしまっている問題

上記「正論」として語られた方針をもとに、原因究明はまだまだ継続できる。

そこで、大問題「校庭に留まっていたのはなぜなのか」を例に、以下の三つの問題点を仮説となる可能性や要素に分けて考察し、検証委員会の報告と比較し、なにが検証委員会の検証に不足しているのか検討を試みる。

問題 1：地震発生後に津波到達は予見できたか

可能性 1：できなかった（×）

可能性 2：できた（○）

石巻市作成の河北地区ハザードマップでは、北上川河口から 3.5km 以上の猛烈な津波陸上遡上が想定されていた。想定の根拠となったのはマグニチュード 8 の想定宮城県沖地震（連動型）であった。前々

日のマグニチュード 7.3 の地震よりも明らかに強い揺れに 2 分半も襲われたこと、想定宮城県沖地震よりも明らかに激しい地震であったことから、想定以上の津波陸上遡上があるとの想定は現場でできた。教員や児童が山への避難を提案したのも、想定以上の地震による津波到達の予見があったからだと考えられる。

ただし、気象庁発表の最初のマグニチュードが 7.9 であるなど、予見を支える公的情報が十分だったとはいえ、「津波がこないでほしい」という楽観論への期待とともに正常性バイアスがはたらき危機感を下げた可能性はある。大川小学校周辺から峠や上流の安全地帯に向かって早期に避難した住民もいたが、学校にはそのような避難をしなかった住民が集まっていた。市職員から学校に留まっている児童、教員、住民へのより安全な場所への避難がどのように呼びかけられたのかもまだ明らかではない。石巻市がみずから作成したハザードマップが、どう読まれ、市職員や教職員にどのように徹底されていたのか、検証する必要がある。最終報告書案では、想定津波浸水区域外であったので安全な場所だと誤解されていた可能性に言及されているものの、それ以上の根拠は示されていない。大川小付近が安全な場所であるとの認識は真っ平らな沖積平野での津波到達予測には誤差が大きいことを考えるまでもなく誤解であるが、ハザードマップが誤解を招いていたのかどうかも、根拠のある検証がなされているとはいえない。誤解どころか、作成しただけで市職員、教職員にたいしてすら不徹底であった可能性がある。

河北地区の新北上川下流域は、潮汐、洪水、高潮、津波などによる浸水が繰り返されていた低湿地が広がっていた。昭和三陸大津波のあとに、北上川付け替え工事が完了し、河道と低湿地とが堤防によって区切られて、低湿地が水田地帯や宅地、集落に変わっていき、そのなかに大川小学校も立地している。浸水危険性のある場所であったにもかかわらず、土地利用がほとんどなかったために過去の浸水被害の記録が乏しい地域であった。堤防なく追波湾、太平洋に面していた長面地区住民と大川地区住民とで津波危機意識のちがいがあった要因として、このような近代以降の開拓の歴史がある。だからこそ、ハザードマップを活用し、日常生活の場に生じうる非常事態について徹底する必要があったのだ。

ハザードマップは、行政が業務としてコンサルタントの協力を得て作成される場合が多い。作成そのものが目的となるに留まり、活用、徹底が不十分になりがちである。検証報告書の提言でも、ハザードマップの有効活用が語られているが、上記内容についての検証をしたうえで、教訓を記録すべきだろう。ただたんに、ハザードマップの有効活用を一般論として語るだけに留まっていたのでは、教訓を導き出したとはとてもいえない。

なお、ハザードマップで大川小学校が津波時の避難所に指定されている問題が最終報告書案でもとりあげられている。根拠、調査内容の詳細不明だが、絶対に浸水が生じないと決めつけた上で避難所指定がされたかのような記述になっているが、ほんとうにそうであるのか検証の必要が残されている。なぜなら、浸水被害が生じることなく大津波の危険性が去ったあとならば、避難所としての利用できるので、その意味で指定されていた可能性もあるからだ。今後も、同様な指定は各自治体でありうるだろう。浸水被害を受けた釜石市の鶴住居地区の避難所も、大津波の危険性が去ったあとの避難所であったが、高台への避難訓練はたいへんだからと、その代わりに二次避難所への避難訓練を実施していたために、大

津波襲来の本番ともいえる事態に、多数の犠牲者をうんだ。それと似た結果であったのかもしれない。釜石での事実をふまえた検証が大川小学校ほかの避難所指定に関しても進められるべきだろう。

このような防災関係者ならば当然気づくはずの観点からの検証がされず、住民アンケートから危機意識の低さばかりを強調しているようでは、十分な検証とはとてもいえない。

問題 2：校庭に留まることで津波の危険がある（＝避難の必要がある）と認識していたのかどうか

可能性 1：危険の認識をもっていなかったために校庭に留まっていたのか（×）

可能性 2：危険の認識をもっていたが、何らかの理由で校庭に留まっていたのか（○）

教頭、教務主任、安全主任、児童らが山への避難を提案していたこと、教務主任の地学知識や過去の勤務校での実績、安全主任の出身地（三陸の志津川）、大津波警報を繰り返すラジオ放送（[前号報告](#) 6 頁表参照）や迎えにきた保護者からの提供された情報を総合すると、校庭に留まることで津波の危険がある（＝避難の必要がある）と認識していたにちがいない。生存した教務主任が北上川対岸にある前任校時代に作成した防災マニュアルが、今回の大津波から前任校の児童を救ったという。前任校の元同僚から、防災マニュアル作成時や関連する教務主任の仕事ぶりや津波に関する認識の情報を得ることで、津波の危険性への認識が検証できるし、生存教員の震災当日の行動の把握にも役立つだろう。

ただし、ほかの学校や被災現場での状況と同様、危険の認識には教員集団一人一人にちがいがあり、楽観的な教員もいたにちがいない。教員間での話し合いはされたが、地震発生から 50 分近くのあいだ、避難の実行は決断されなかった。

問題 3：危険の認識があったのに、なぜ避難の実行が実際に決断できなかったのか

要素 1：教職員間での危険認識のちがいをもたらしたもの

例えば、教員研修の内容、ハザードマップの活用を調べれば、要因が明らかにできる。学校の立地条件、地域の形成史、地誌は 1 校 1 校ごとに異なるので、想定の根拠と想定を越える事態を学校ごとに掘り下げる必要性が、今回改めて浮かびあがった。どのような研修がされていたのかは、研修の講師、参加者、資料、アンケートなどにあたれば具体的な検証が可能だが、最終報告書案では研修の回数や実施日について記されているものの、内容についての記述は乏しい。そのために、研修の充実が提言されているものの具体的根拠のない提言になっている。これでは、従来どおりの被災を未然に防げなかった研修が繰り返されかねない。

知識や情報があっても、それをいかせない場合があるのだ。その具体的教訓をもとに、研修の充実を図る必要がある（2 分半の激しい揺れがマグニチュード 9 に対応する、1 分程度ならばマグニチュード 8、10 秒程度ならばマグニチュード 7 といった大地震、巨大地震の現象論は教員研修だけでなく、中学校理

科にも採り入れるべきだろう)。

要素 2：危険だとの判断はできたが、決断を妨げたもの

想定やマニュアル内の対応を誤ったのか、想定やマニュアルを越えた対応ができなかったのか、その区別がポイントとなる。大川小学校の事例は、想定やマニュアルをやや越えた判断、決断が求められた事態であった。同様の事態が生じた学校が多数あり、そこでは、想定やマニュアル以上の判断によって児童・生徒の命を救っている。最終報告書案にも、記述があるものの、記述と分析が不足している。

近年、学校現場では、文部科学省や地方教育委員会からの指示には従いやすいが、学校の地域の特性や教職員の特色にあわせた活動を独自に展開する判断、決断がむずかしくなっている。指示やマニュアルにない判断によって、現場の責任が厳しく問われることで、事なかれ主義的に自粛してしまう傾向が強まっているからだ。

想定宮城県沖地震を越えた地震、津波に対して、想定外の危険性を予見した学校の教職員を悩ませたのもこの問題であったと考えられる。児童・生徒は身体を張って守りたいという気持ちは教員に共通するものだといえるだろう。しかし、実際に避難に成功した学校でも、もしも津波がこなかったら、避難の際に事故がおこったら、自分はクビになるかもしれないといった思考がはたらいていたにちがいない。筆者の限られた調査ではあるが、実際にそのような思考がはたらいていたという証言も得ているので、判断に迷いを生じさせた要因が、さらなる調査ではっきりするだろう。

教員集団に共通してはたらく、児童・生徒は身体を張って守りたいという気持ちがマニュアルを越えた決断を躊躇する気持ちを押し切った学校では避難が実現している（山元町立山下第二小学校の校長の決断）。大川小学校でも、この二つの気持が生じていたにちがいない。多くの災害は、想定やマニュアルをやや越えたところで生じる。大川小学校についても、避難が必要な津波が 3.5km も陸上遡上すると想定と、そのすぐ先 500m くらいに学校が立地していた事実をふまれば、想定以上の地震に対して想定以上の津波避難が必要であったといえる。

「マニュアルを越えた決断を躊躇する気持ち」を避難に成功した学校についてくわしく調べれば、大川小学校で、避難が必要だとの判断はできたが決断に遅れをとった原因が考察でき、そこから実効性のある教訓が導けるにちがいない。このような実行可能な検証が、検証委員会によって実行されているとはいいがたい。マニュアルの整備や監視カメラの導入が提言されているが、これでは不十分である。なぜならば、想定は不完全であり、想定を越えた事態へ判断、決断を求められるときに備えないとならないからだ。

本質への斬り込みが不十分な検証、提言では、悲劇を繰り返してしまいかねない。

大川小もまた、児童を大切にする学校であったにちがいない。非常事態の認識も判断もできた。避難のための情報も手段もあった。しかし、決断ができなかった。その原因究明こそ不可欠だ。

原因究明と責任追及の切り離しどころか、検証と提言が切り離されていないか

— 日弁連第三者検証ガイドラインから

大川小学校事故検証委員会の最終報告書の提出を待って、遺族の強い意志と粘り強さが検証にかされた、福知山線脱線事故再検証や大津市いじめ自殺の検証の報告と、より詳細に比較分析する予定だが、調査委員会には3名の弁護士が参加しているので、日本弁護士連合会（日弁連）による以下のガイドラインをもとにした若干の考察を記しておきたい。このガイドラインから離れた方針で検証に携わるのであれば、自ら所属する日弁連の方針と離れた理由、ガイドラインへの見解を述べておく責任が弁護士たちにあると考えるからだ。

「企業等不祥事における第三者委員会ガイドライン」（日弁連）

http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2010/100715_2.html

近年、第三者検証委員会に増えているが、弁護士参加が求められる場合が多いものの、検証委員会が企業トップに対して独立した第三者としてのはたらきができずに、ガス抜きに終わっている事例が少なくない実態を背景に提案されたガイドラインだと考えられる。

「第三者委員会とは…徹底した調査を実施した上で、専門家としての知見と経験に基づいて原因を分析し、必要に応じて具体的な再発防止策等を提言するタイプの委員会である」と同ガイドラインは、事実の究明と原因の分析を第一の使命とし、その結果にもとづき再発防止のための提言を第二の使命とする委員会を第三者検証委員会と位置づけている。

ガイドラインに登場するステークホルダー（利害関係者などと訳されることあります）とは、ここでは行政機関の信頼される業務によって権利や利益が守られる人だと考えてよいだろう。保護者は学校に子どもの安全を守ってもらえるから、学校にわが子を預けている。安全が脅かされてはまったく困るわけである。日弁連に従えば、遺族や学校の安全を求める人びとはステークホルダーであり、公正・中立の基準だということになる。その期待に応え、不祥事を起こした側が検証を通して信頼の危機的状況から回復を図らねばならない。そのために、第三者検証委員会が設置、運営されねばならない。

第三者検証委員会と組織トップとのあいだには、厳しく検証したいという検証側と、穏便に済ませたい、簡単に終わらせたいと思いがちな組織トップ側といった対抗関係がありえるが、日弁連は、トップが責任を自覚することで、検証が有効になると指摘している。

航空機・鉄道事故でステークホルダー側にあり検証を注視・監視していた美谷島邦子氏や佐藤健宗弁護士に検証の役割を与え、ステークホルダーである遺族や安全を求める人びとに代わって、文科省自らが指導・監視役を独占しているというのが、今回の検証委員会の特徴である。

JR西日本福知山線事故について、鉄道安全推進会議（TASK）事務局長として、「国土交通省の組織の中におかれた事故調査委員会では、国土交通省の監督行政や制定した規則を批判的に調査の対象とすることに困難がある」との声明（<http://www.tasksafety.jp/jiko050425/seimei050426.pdf>）を発表

した佐藤健宗弁護士が、文部科学省の指導・監視のもと学校事故の検証にあたるのに、障害や苦勞、自己矛盾はないのだろうか。



鉄道安全推進会議（TASK）事務局長として遺族とともに鉄道事故検証にあたってきた佐藤健宗検証委員（左）と、建物が壊れない震度 5 強の神戸市地域防災計画を提案し阪神・淡路大震災（最大震度 7）の深刻化を招いた研究者としての責任・反省を語り、その後も、防災研究を進めている室崎益輝検証委員会委員長（右）。

このような大川小検証委員会の特徴、矛盾の結果として、検証対象である行政のはたすべき役割が二重あるいは三重におかしくなり、検証を妨げてしまっているのではないだろうか。

一重：文部科学省と宮城県教育委員会が覚悟して検証される側からステークスホルダーとして指導・監視役に回る（教育行政の自己検証が現に甘くなっている）。

二重：ステークスホルダーの納得が「誰の目からみても」（前川官房長）と宙に浮く（誰のため、何のための検証なのか、検証の目的があいまいになる。さらに、遺族が納得していないとののではとの記者会見での追加質問に、「自分は（検証委員会の公正・中立を）確信している」などと前川官房長は矛盾を重ねた回答をしている。日弁連ガイドラインのように、ステークスホルダーに遺族を位置づけ、教育行政の失敗まるごとを俎上にのせるのが、文部科学省の役割のはずだ。それによって、前川官房長は矛盾から解放される）。

三重：航空機・鉄道事故の際のステークスホルダーが文部科学省の指名によってお飾りになる（そうなっているようにみえるが、検証が進まない要因のうち委員の力量の要素がどのくらいなのかはよくわからない。日弁連ガイドラインでは「第三者委員会は、調査報告書提出前に、その全部又は一部を企業等に開示しない」とあるが、大川小学校事故検証委員会は、公開の検証委員会とは別に会合を重ね、文部科学省、宮城県教育委員会の指導・監視を受けている。もちろん、その内容は非公開である）。

日弁連ガイドラインでは、自ら責任を引き受けることで、部下を免責してでも原因究明のために第三者検証委員会が証言を得るのに協力すべきだと、組織トップの自覚の重要性が語られている。大川小学校事故検証委員会は、責任追及と原因究明を切り離すためとして、自らの「極秘性、匿名化」を強調しているものの、日弁連ガイドラインが示す第三者としての検証目的を達成できていない。

2014年2月14日に公開されたダイヤモンド・オンライン連載「大津波の惨事「大川小学校」～揺らぐ“真実”～」第36回「大川小遺族が検証委に最後の訴え／不十分な最終報告書に「限界」明記を要望」(<http://diamond.jp/articles/-/48702>)によれば、遺族にうながされた室崎委員長は報告会で今回初めて取材に応え、「事実の解明を求める遺族と、再発防止や教訓を重視する検証委との考え方の違いはあった」と述べたという。「第三者委員会とは…徹底した調査を実施した上で、専門家としての知見と経験に基づいて原因を分析し、必要に応じて具体的な再発防止策等を提言するタイプの委員会である」と日弁連ガイドラインが徹底した調査による事実の解明、原因分析を第一の使命としているのとは異なり、大川小事故検証委員会の最終報告案では、事実の解明は中途半端であっても何らかの提言さえ出せばそれでよいとしているらしい。立ち上げ時の方針説明ともくいちがっている。2月23日にも石巻市での「最終報告会」に向かい、この重大なくいちがいについて確認し、報告したい(続く)。

参考：第17回弁護士業務改革シンポジウム(2011年11月11日)

<http://www.nichibenren.or.jp/event/year/2011/111111.html>

<第4分科会>企業等不祥事における第三者委員会ガイドラインの今後の課題～ガイドラインの意義と普及のために～資料

http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/jfba_info/organization/data/17th_keynote_report_4.pdf

<お詫びと訂正>

[前号](#)(PDF4頁)に、「検証委員会は検証委員6名と調査委員4名の計10名の委員で構成され、過半数が定足数であり、6名はぎりぎり定足数を満たす出席数となる」と記しました。それは、「委員名簿」に「委員」(6名)と「調査委員」(4名)とあるのをもとに、調査委員も含め10名が検証委員会であり、その過半数が定足数だという判断した結果でした。しかし、設置要綱では「委員」6名の過半数、すなわち「調査委員」を除く委員4名の出席を求めていますので、上記記述はまちがいでした。

「検証委員会は検証委員6名と調査委員4名の計10名の委員で構成され、検証委員6の過半数が定足数であり、設置要綱では調査委員は必要があれば出席することとなっている。遺族らの求めに、委員長は応じなかった。」と訂正いたします。

科学研究費課題番号：K24501245、K24501110aによる支援を受けた研究成果です。