

平成 30 年 10 月 29 日

高槻市長 濱田 剛史 様

高槻市学校ブロック塀  
地震事故調査委員会  
委員長 奥村 与志弘

### 学校ブロック塀地震事故の調査について（答申）

平成 30 年 7 月 30 日付け高戦政第 485 号により、本委員会に諮問のあった標題の件について、次のとおり答申する。

なお、調査結果については、社会全体で考えるべき課題を高槻市が担う責務を深く自認され、市民等への説明責任を果たすに当たっては、報告書を熟覧されるとともに対応策についても検討の上、誠実かつ正確な説明を行われるよう付言する。

#### 1 事故原因の検証について

検証の結果、大阪府北部地震によって発生した本件事故の主原因として、内部構造に不良箇所があったことによるブロック塀脚部の耐力不足が考えられる。

具体的には、接合筋において、必要な擁壁への定着長さが確保されていなかったことに加え、使用が禁じられているコンクリートブロックの空洞内の重ね継手が用いられており、設計又は施工において、構造規定についての理解がなく、規定に反する施工が行われたものと認められる。また、接合筋には、著しい腐食が見られ、地震により、接合筋の一部が破断するに至ったと推定される。なお、接合筋には、ブロックの空洞部の位置に合わせて接合筋を曲げる「台直し」が数多く見られたが、このような施工は設計において指示されるものではないことから、施工不良であると推定される。これらの不良箇所は、ブロック塀内部の構造に係るものであり、外観目視等、通常の点検手法をもって確認することはできない。

一方、このような寿栄小学校ブロック塀の内部構造における劣化等の事象は、他校でも見られたものであり、これらのブロック塀が同様の事態に至る可能性も否定できないと考えられるが、大阪府北部地震においては、寿栄小学校のブロック塀だけが倒壊した。

今般の地震の影響が、寿栄小学校において倒壊事象として発現したという事実については、地震動の特性、震央からの距離や敷地の地盤構成など、様々な要素が影響した結果と考えられるが、再発防止に向けては、寿栄小学校特有の希少事例と捉えるのではな

く、他校においても生じ得る事象であると受け止める必要がある。

また、法定点検、日常点検のいずれの場合も、「法令に定められた範囲」の点検等に限った場合、ブロック塀の所要の安全性を確認することは不可能であったと考える。その理由については、これらの点検では、ブロック塀の内部構造までを確認できるものではないからである。そのため、法令に従って適切に点検を実施していたとしても、地震を発端としたブロック塀の倒壊が完全に防げるものではない。このことは、現状、ブロック塀の大部分を破壊検査する以外に、所要の安全性を確認することはできないことを意味する。したがって、ブロック塀は、いかに適法に設置されていようとも、設置後の経年劣化が鉄筋コンクリートよりも早いと想定されることから、設置条件等を考慮して、速やかに撤去し、より危険性の少ない囲障に更新することの方が、同様の事故を発生させないためには、優先されると考えるべきであろう。高槻市が本件事故発生後、緊急対応として、一定程度高さのあるブロック塀を対象に、点検よりも撤去を優先して対策を講じたことは、この考え方に沿ったものと言える。

なお、調査の詳細については、別途「調査報告書」を参照されたい。

## 2 学校の安全管理に係る再発防止策について

本委員会が、再発防止のために実施されるべきと考える方策について、別紙一覧表のとおり、提言する。

なお、再発防止策を提言するに当たり、どのような視点から検討を行い、どのような方針で提言を行うべきとしたのかについては、以下のとおりである。

まず、1 点目だが、高槻市の各種施設における撤去時の状況や、文部科学省の全国調査の結果からは、既設のブロック塀、特に古いものには、必要な控壁がないなど、外観上、法令に適合しないものが多数存在し、鉄筋等の内部構造が適切でないものも数多く伏在することが示唆された。このような状況に鑑みれば、既存ブロック塀の撤去、今後の施工管理の強化など、ブロック塀そのものの取扱いについては、高槻市だけの課題とするのではなく、全国的に共通する問題として、抜本的な安全対策に向け、社会的に注視されている高槻市にだからこそ実行し得る対応が求められる。

次に、2 点目であるが、法定点検や日常点検等、法令に定められた平素行われる点検は、目に見える劣化損傷等を発見し、より詳細な点検や撤去への端緒となり得るものである一方、塀内部の施工の適切さまでを確認するよう求めたものでないため、外観上の異常が見受けられなかったことをもって地震発生時の安全性を担保できるものではないことを、点検の前提としなくてはならない。内部構造が確認できない(又は困難である)という課題は、ブロック塀に限ったことではないが、内部の鉄筋が劣化しやすいブロック塀については、特にこの点に留意すべきである。とはいえ、法定点検等は、ブロック塀を含む学校施設の管理上必要な要素を多く含むものであって、適切に実施される必要

があることから、点検の実施体制における課題については、整理と対策が必要である。

3 点目は、ブロック塀の危険性に関する注意喚起の状況についてである。今回の調査では、学校施設の安全点検が、校舎や体育館といった、より子ども達が長く過ごす施設に重点を置いたものとなっていたことが明らかになっている。その背景には、文部科学省等による組織的な注意喚起において、ブロック塀に関する情報は、校舎等に比べれば、十分ではなかったということがあったものとする。また、これまで、校舎や体育館の耐震対策が進められてきた経過からは、これらが国による財政支援の対象であったことが大きな要因であると分かる。地方自治体の財源には限りがあり、ブロック塀の抱える危険性の課題が全国的に共通するものであることに鑑みれば、ブロック塀に対する国の財政支援は、対策を実施する上での現実的な問題として、非常に重要である。

4 点目は、ブロック塀の危険性に関する個々人の認識についてである。多くの場合、一定の知識は持ち合わせてはいるものの、災害時に備えて具体的に対策を講じる必要性が高い危険なものとして、ブロック塀を認識する水準に至っていなかったことは、市教委だけでなく高槻市全体の課題である。今回の事故を風化させることなく、教訓として引き継ぐためには、災害発生時の危険性に対する具体的な知識と認識を持ち、行動に至ることができる取組が求められる。また、防災教育の実施に当たっては、学校や地域、家庭において、自ら身を守り、助け合う能力や知識を身につけ、ブロック塀の危険性はもちろんのこと、地震を始めとした災害に対して具体的に対処し得る力を備えていくためには、指導する側の能力向上が非常に重要となる。

5 点目だが、法令等で義務付けられている事項が適切に行われていることが、必ずしも自然災害における安全を担保するものとなるわけではない。リスクを低減するためには、法的責務の無いものであっても、実際に実現可能な範囲で対策を講じていくことが減災のポイントであり、この視点によれば、同様の被害の未然防止の可能性を見出すこともできるものと考えられる。この分野の取組では、例えば通学路の点検や民間におけるブロック塀撤去など、児童生徒、保護者、地域等、それぞれの立場から「できることをする」という社会環境が育まれることが不可欠である。実際の取組を進めるに当たっては、地域社会や企業等との連携や防災とは異なる分野の取組との融合など、幅広い層に参加してもらえよう、企図することが重要である。このような考え方、取組の進め方が、この高槻の地に根付き、全国へと広まることを期待したい。

以上のような考え方の下、高槻市に求められることとして、これらの方針に基づく提言を実現に移すためには、市教委の担当部署や寿栄小学校といった事故の直接的な関係者に限らず、全ての学校教職員、市教委職員、市長を含めた行政組織の職員のほか、高槻市議会も含め、高槻市という地方公共団体が一体となって取り組む姿勢を市民に示すことが何よりも重要である。法令の範囲における責任の所在を最大の関心事とするのではなく、「公共の福祉の増進」に向けて、公務に携わる全ての方々が、一人ひとり、自分

達にこれからできることは何かを考え、真摯に取り組を進めていただきたい。そして、その結果、教育における児童生徒の安全が、少しずつであっても高まり続けることを切に願うものである。

### 3 答申に当たって

自然災害による被害は、法の整備や基準の見直しによって減らすことができたとしても、完全に無くすことができるものではない。法が想定する以上の災害リスクは確実に存在し、これらを減らしていくためには、社会に参画する全ての主体が、法の責務とは関係なく、「自分たちにできることをする」しかない。全市民、ひいては全国民の皆様にも、今後、一人ひとりが常に自分にできることを考え、少しずつであっても、社会の安全を高めるための行動を選択してくださるようお願いしたい。そして、本件事故の教訓が、この社会を変えていこうとする力の源となり、長く後世に引き継がれることを期待したい。

## 再発防止策一覧

### 市が取り組むべき方策

#### ブロック塀に関すること

既存のブロック塀については、点検により内部構造の安全性までを確認することは難しいため、ブロック塀倒壊という事故を防ぐためには、将来的には全て撤去することを前提に、ボール当てなどの高さのある工作物については、早急に撤去を実施するとともに、その他のブロック塀等についても、優先順位等を考慮し、率先して撤去に努められたい。その際、施設を利用する者の体格（幼児、児童の背丈等）や対象箇所の利用の多寡、施設外への影響等には、特に留意する必要がある。また、撤去が行われるまでの間は、注意喚起を徹底する等、暫定的な措置を確実に行われたい。

さらに、二度とこのような事故を繰り返さないため、再び危険性の高いブロック塀が設置されることのないよう周知啓発に努めるなど、取組を進められたい。

#### 組織や体制に関すること

学校施設の管理は多岐にわたり、専門的な知識が必要とされる。点検業務だけを切り分けて委託する現在の形態にとらわれず、点検結果への対処を含めて、包括的に実施できる体制の構築を検討されたい。検討に当たっては、施設管理の過程における学校と市教委との役割、市教委と業務受託者の責任の分担を明確にするとともに、学校現場（校長等）からの安全に関わる課題や情報はもちろん、他の自治体の事例や学校とは異なる場面での事例等を含め、組織的に整理、分析する仕組みを構築していくことも検討されたい。

また、市教委と学校現場の連携も重要であることから、災害はもちろん、犯罪、交通事故等の広範な学校安全管理の分野に係る課題に対応するための組織の管理体制についても検討されたい。

#### 方針等に関すること

市教委の安全管理に係る指針等については、「学校安全対策について（指針）」や「高槻市学校・幼稚園安全教育の手引」等に基づき、長年取組が続けられているものの、その内容が改定等されていないものが見受けられる。また、事故への事後対応に関する方針を新たに策定することも必要と考える。今回の事故への対応を総括するとともに、安全管理に係る指針等について、幅広く見直しを実施されたい。

また、学校施設の安全管理上、施設の劣化（老朽化等）は、ブロック塀に限ったことではない。今回の事故を踏まえ、校舎や体育館など、学校の主要施設について

も老朽化への対策を検討されたい。

#### 防災教育に関すること

防災教育は、教える側、対策を講じる側の教職員の意識向上が何よりも重要である。教員らは、災害に対する危機意識を高め、現実的にできることを見極めた実践的な防災教育に努めなければならない、これを実行するための計画や教材等の具体化に努められたい。

これらの、教職員の防災に対する実践的な意識改革を前提として、市教委や学校現場においては、児童生徒だけでなく、保護者や地域の人々を含めて、でき得る限り幅広く多数が集う機会（例えば運動会等）を利用するなどし、防災教育に係るアプローチに積極的に取り組むことで、危険回避への備えをすることができるよう、実践性の高い防災教育に努められたい。

#### 国等に要望すべき取組

##### ブロック塀に関すること

ブロック塀については、一般的に不良箇所が伏在している可能性があり、安全の確保のためには、詳細な調査を待たず、撤去を進めることが現実的である。取組の進捗を図るためにも、公共施設におけるブロック塀対策に限らず、民間所有のブロック塀への対策も含め、国による地方への財政支援が更に措置されるよう、要望されたい。

また、既存であることを理由に法規制の除外規定が適用され存在が認められる、いわゆる「既存不適格」であっても、施設の性質（利用者の特徴等）などから危険が想定され、対策が必要と認められる場合には、「建築物の耐震改修の促進に関する法律」に基づく取組と同様に、法令の整備や財政支援により、全国的な対処がなされるよう、求められたい。

##### 方針や基準等に関すること

国の定める点検等の在り方については、法令等の見直しを図られる必要がある。また、各自治体への注意喚起や指導の在り方についても、強化が求められる。そのためにも、学校現場における意見等を届ける等、地方自治体からの活動を期待したい。

## 市民が取り組める方策

### 防災教育に関すること

防災力を高めるためには、単に知識として持ち合わせているだけでは十分とは言えない。具体的な日常生活と関連したノウハウとして、実践的に取り組むためにも、行政のサポートを受けつつ、家庭や地域においても、積極的に防災教育が推進されることを期待したい。

### 安全対策活動に関すること

市教委や学校教職員の視点からの取組だけでなく、保護者、地域の視点による取組も重要である。安全に関係する全ての主体が自らできることに積極的に取り組むことに、防災のポイントがあるとの視点を大切にして、取組が促進されることを期待したい。