2026 年度 東広島市教育委員会主催・広島大学マスターズ共催市民講座

「大規模災害と法的責任」

広島大学マスターズ会員　　鳥谷部　茂

本講座は、2026 年 6 月 6 日（土）、13 日（土）、20 日（土）、27 日（土）10 時から 11 時 30 分まで東広島市民文化センターで実施されました。参加者は 8 名で、途中から社会福祉士志望の学部学生が 2 名参加した。第 1 回から第 4 回までのテーマと要旨は、以下の通りである。

第１回　福島原発事故と損害賠償責任

東日本大震災は 2011 年 3 月 11 日最大震度 7（M9.0）で発生した。大津波により、特に福島、岩手、宮城の被災 3 県の沿岸部に甚大な被害が発生した。その被害者数は、死者が 15,822 名、行方不明者が 3,923 名である。福島県では、直接死が 1,606 人、災害関連死が 2,316 人（62.4%）であった。住宅は全壊が 1 万 5435 棟、半壊 8 万 2783 棟であった。岩手、宮城では津波による溺死が多く、福島では遠方への集団避難で災害関連死が多い。東京電力は、15ｍを超える津波の遡上も想定していたが、具体的な津波対策を取っていなかったとされている。そのため堤防を乗り越えた津波が原発建屋内に流入し原発建屋の 1－5 号機全てで電源を喪失し、原子炉は 1－3 号機でメルトダウンが発生し、大量の放射性物資が放出され、重大な原子力事故に発展した。原子力損害賠償法の 3 条の異常に巨大な天災地変に該当するか否かが問題。これに該当する場合、被害者に対する法的責任は国ではなく、原子力事業者に集中する（同法 4 条 1 項）。政府及び学者の大多数は、「巨大な天災事変」ではあるが、「異常に巨大」とはいえないとして、当該原子力事業者である東京電力が第一次的な責任を負うとした。2026 年 4 月 18 日・19 日の鳥谷部による訪問調査では、いまだ除染が充分ではなく立入禁止の帰宅困難区域が殆どであった。

第２回　災害から命を守るための避難訓練と避難行動

鵜住居小・釜石東中の避難訓練と避難行動、鵜住居防災センターの避難訓練と避難行動、大川小学校の避難訓練と避難行動、命を守るための避難訓練と避難行動に分けて説明した。

その概要は、わが国は災害大国といわれ、地震、津波、河川の氾濫、火災、台風、集中豪雨、土砂災害等の多くの災害が発生している。これに対して、全国ほとんどの自治体や学校、会社、団体、地域等では、そのための「避難訓練」を毎年実施している。ここでの問題提起は、その「避難訓練」は上記のどのような被害に備えた避難訓練であり、どのような「避難行動」のための訓練かが、具体的に意識され、そのために必要な避難行動を明示して行なわれているかどうかである。少なからずの避難訓練は、今日でも当然のように、「避難訓練」と題して、実際には消火活動を中心とする消火器を用いた「火災訓練」を行うという傾向にある。本報告では、鵜住居小中学校の避難訓練と避難行動はどのように行われたかに焦点を当てることによって、鵜住居両学校生徒が 600 人の全員が助かった避難訓練と避難行動の関係、防災センターが行った避難訓練とそこへ 240 人前後の人が避難し 200 人余りが死亡した例、大川小学校で地震後校庭に 50 分間とどまらせ不適切な避難行動の途中で生徒・教職員 84 人が亡くなった例を参考に、「避難訓練」と「避難行動」の関係を明らかにし、適切に実施されなかった避難訓練は、大規模災害発生時に犠牲者の増大を誘発させうることを明らかにするものである。

第３回　能登半島地震と既存不適格建物の崩壊

１．地震・津波損害

2024 年 1 月 1 日 16 時 10 分に発生した能登半島地震は、マグニチュード 7.6 を記録し、輪島市や志賀町等で震度 7 が観測され多くの市町で多大な人的損害及び物的損害が発生した。人的損害については第 4 回を参照。

２．物的損害―木造建物倒壊―国土交通省法令

特に奥能登地域（珠洲市、輪島市、能登町、穴水町）では、古い住宅が多く耐震化率が 50％前後と全国平均の 87％を大きく下回っていたため、住宅の倒壊が相次いだ。既存不適格建物は、建築時には適法であったがその後に建築基準法が改正され不適法となった建物をいう。新法では耐震化のために構造計算書が義務付けられるが、4 号木造建物には耐震化が義務図けられていない。構造計算とは、建物の構造安全性を検証したり確認したりするための計算。地震に負けない建築物を作るためには、耐震等級とあわせて構造計算をすることが欠かせない。しかし、一般的に木造の 2 階建てや平屋は構造計算がされていない。構造計算をしない理由には経費・期間・技術の問題はあるが、最も大きな理由は、国（建築基準法）が義務化していないことにある。日弁連の昨年のシンポジウムでは、4 号の木造建物にも構造計算を義務づける改正案を提唱している。また、全ての既存不適格建物への耐震化が必要である。

第４回　災害関連死の防止

2004 年の新潟中越地震、2016 年の熊本地震、2024 年の能登半島地震においては、災害関連死の割合が死者の約 7 割弱から 8 割を超えている。これは、災害自体では命が助かったが、被災後に地震のショックや被災者の持病、施設内の環境悪化等により、本来の死期よりも早く死亡したということである。新潟中越地震では死者 68 人に対し災害関連死 52 人（76.4％）、熊本地震では死者 276 人に対し災害関連死 221 人（81.5％）、能登半島地震（石川・新潟・富山 3 県合計）では死者 725 人に対し災害関連死 497 人（68.5％）（2026.3.26 現在）であった。

医療先進国のわが国において、「被災者の生活環境の整備」や「保健医療サービスの提供」を適切に行うことにより、避難後の被災者の身体的・精神的負荷を軽減し、持病の悪化や死期を早める災害関連死を防止することが必要であり、かつ、可能でもあるはずである。あまりに災害関連死の割合が高いことが問題であり、政府は、最近、災害対策基本法・災害救助法を改正し、多くの法整備を行った。

しかし、問題は、国（内閣府等）の法整備が各自治体、各避難所や仮設住宅、公的避難所以外の自宅等でどこまで浸透し、いつまで継続して実施できるかである（一部では避難所でない自宅等まで看護師や福祉関係者が訪問したとの報道もあった)。能登半島地震での災害関連死の認定が引き続き多いのは、その以前の災害の要因・死因の対応の多くが充分に実施されていなかったからである。それらを防止するためには、被災者、災害関係者、自治体、災害専門家、国への働きかけが必要であり、全部局・地域が我が事として被災者の目線から、各要因・死因ごとに徹底的な対応の仕組みが構築され、国、地域の拠点、各自治体、災害支援関係者まで組織的・継続的に被災者に対する支援が実施・継続されなければならない。