

「四万十川における水難事故調査報告書(案)」及び  
「青少年の自然体験活動における安全対策の手引き(案)」に対する検討結果

# 報 告 書

平成19年11月21日

甲賀市野外活動安全対策検討委員会

# 甲賀市野外活動安全対策検討委員会報告書

## はじめに

今回、大変残念なことに甲賀市教育委員会主催の事業で、児童お二人の尊い命が失われる痛ましい事故が発生した。

甲賀市長から委嘱を受けて設置された甲賀市野外活動安全対策検討委員会では、二度とこのような事故を起こしてはならないという決意を胸に、説明要員として教育委員会事務局職員の出席を求め、各委員の多様な視点から客観的かつ単刀直入に質疑、審議を行った。

とくに諮問事項である「四万十川における水難事故調査報告書（案）」の内容の検証及び「青少年の自然体験活動における安全対策の手引き（案）」に対する提言を行うため、全4回の検討委員会を重ねてきた。

事故調査報告書（案）の内容からは、教育委員会の体制と事業への取り組み方や現場での指導体制等が問題視されたが、今後甲賀市内のすべての青少年教育関係指導者が事故調査報告書に学び、安全対策マニュアルの有効活用を行うことにより、万全なる安全対策を講じつつ青少年の自然体験活動が一層推進されることを心から願い、本検討委員会として次の提言を行い、検討結果の報告とする。

## 1. 安全確保と自然体験活動の教育的意義

自然の中で組織的及び計画的に、一定の教育目標を持って行われる自然体験活動は、青少年にとって自然の厳しさや恩恵を知り、動植物に対する愛情を培うなど、自然や生命への畏敬の念を育て、自然と調和して生きていくことの大切さを理解させる機会となるものである。

また、自然の中での組織的な活動は、きまりや規律を守ること、協力することの大切さや自ら実践し創造する態度を学ぶなど体験活動を通じた総合的学習の場が提供される。

一方で、自然体験活動は非日常の環境で行われることが多く、安全と危険が隣り合わせになっているのも活動の特徴の一つになっている。参加者である青少年にとって「ワクワク、ドキドキ」する危険な要素を含む冒険的なプログラムもその活動を企画し、指導にあたる指導者にとって、100%管理された冒険プログラムでなければならない。

自然体験活動には、「自然環境」「指導者」「プログラム」という3つの要素があるが、そこにどんなにすばらしい自然環境があっても、指導者やプログラムがよい加減なものでは、よい成果は生まれてこないし、危険で無謀な活動になってしまうことすらある。

自然環境の危険な部分のみを単純に捉えて、危ないからやらないということではなく、

自然体験活動で予想されるあらゆる危険な部分に対して、具体的に安全対策を講じながら、経験豊かな指導者がプログラムを展開していくことが必要になってくる。

指導者は、先ずこのことを基本的な認識として心得ておかなければならない。

## 2. 「四万十川における水難事故調査報告書(案)」に関して

事故調査報告書(案)では、この事業についての意義目的と今年度までの取り組み、本年度の企画から準備段階、事故直前までの具体的なプログラムの流れ、並びに事故発生後の詳細な対応まで時系列的に記述されている。そして、事故が起こった原因とその背景については、事業実施に当たって、企画段階、下見段階、実施段階並びに行政上としての執行体制の不備等が厳然としてあることが確認されている。

とくに、「事故発生の問題点の根底にある要因」が8項目にわたり分析、記述されているものの、直接に事故原因となった事項の明確性が極めて弱く、事故調査報告書(案)が一連の事故経過報告書になっていることや、再発防止に向けての対策が十分に読み取れないことなどを問題点として指摘した。このことから本検討委員会では、各委員の率直な意見を踏まえて、追加修正を行うよう提言したところである。

また、事故調査報告書を読んだときに、直ちに問題点や原因が印象づけられる構成となっているかなど、市民、社会教育関係者、野外活動施設関係者及び学識経験者の立場から見て、読みやすくわかりやすい事故調査報告書となるよう、構成の見直しや字句及び表現の修正についても検討を加えてきた。さらには、事故調査報告書(案)の内容の検証を通じて、本検討委員会として事故の再発防止策について多面から検討を行い、施策として具体化されるよう提言も行ってきたところである。

いずれにしても、この事故調査報告書を甲賀市内のすべての青少年教育関係指導者が目を通し、その教訓を厳に学び取っていただくことを切に願うものである。

## 3. 「青少年の自然体験活動における安全対策マニュアル(案)」に関して

安全対策マニュアルは、今回の水難事故を受けて、「この事故を忘れず、その教訓を無駄にせず、二度とこのような痛ましい事故を発生してはならない」という甲賀市教育委員会のもとにより、甲賀市の思いのもと、今後、青少年の健全育成のための自然体験活動事業が、より安全に、より効果的に企画及び実施されることの一助となるように作成されるものである。

また、事故調査報告書と安全対策マニュアルとの関連においては、事故調査報告書(案)の内容の検討を通して明らかになった事故原因や要因等を集約する中で、浮き彫りになっ

た課題や問題点を安全対策マニュアルに反映させることが重要であり、その具体的な対応策を盛り込むべく細部に渡り検討を加えた。

とくに、今回の水難事故での問題点の一つとしてあげられるスタッフの役割については、事業実施の総責任者、各担当の責任者等の位置づけの明確化をはじめ、組織図、連絡体制図等を参照できる例を記載することや、企画段階、下見段階、実施段階でのポイントとなる安全対策マニュアルが、関係者等に広く活用されることが不可欠である。

このことから、わかりやすく活用されやすいことに着眼し、以下3項目についての提言をする。

先ず第一は、自然体験活動事業を企画及び計画する際には、「安全対策計画」の策定を必須条件とし、その際にはこの安全対策マニュアルを活用することである。

第二は、毎年社会教育、学校教育関係の管理者及び担当者に必須プログラムとして活用方法を周知することである。

第三は、この安全対策マニュアルの内容について、生徒や児童向けに絵本等を作成し、広く活用することである。

なお、安全対策マニュアルは河川を中心とした内容であり、すべてのフィールドや活動等を網羅したものでないことから、今後、姉妹編や改訂版等の作成を続けながら充実させていくことが必要であり、その際には関係者の意見を十分に反映させることも重要である。

#### **4. 事故の再発防止と安全な自然体験活動の推進に向けての提言**

今般の事故調査報告書に学び、安全対策マニュアルの有効活用により、今後、甲賀市内外で行われる青少年の自然体験活動が子どもたちのよりよい体験活動の場となるとともに、その安全確保に万全の対策が講じられることを強く望みつつ、次のような提言を行う。

なお、甲賀市及び甲賀市教育委員会にあつては、この提言を真摯にご検討いただき最大限の実現を図るとともに、施策実現に向けての詳細内容や振興計画を速やかに策定し、広く市民に公表することを申し添える。

##### **(1) 安全への誓いと事故を風化させないために**

###### **① 「(仮称)甲賀市自然体験活動安全の日」の制定**

お二人の命日にあたる7月31日を安全への誓いと事故を風化させないためのメモリアルな日と位置づけ、安全対策を考える行事等を行い、安全に対する再認識の機会とする。

## **(2) 青少年の自然体験活動の充実のために**

### **①(仮称)安全対策委員会の設置**

事故を風化させないことと事故の教訓を活かすためにも、青少年の自然体験活動の安全を検討する委員会を設置し、事業の安全性の検討を行う。

また、定期的な安全対策マニュアルの見直しと改訂について提言するものとし、(仮称)安全対策委員会委員は、社会教育、学校教育及び団体活動関係者で組織する。

### **②自然体験活動安全対策チェック体制の必要性とその強化**

自然体験活動が安全に実施できるような情報提供システムの構築や専門的な立場から指導助言ができる人材配置が必要とされる。そのためには総合的に自然体験活動を支援できる施設（自然体験活動支援センター）の設置等の検討を行う。

### **③安全対策、安全教育にかかる新たな事業の実施**

自然体験活動に関係する実践の報告会や交流会を実施することで、プログラムデザインから報告書の作成までの情報を交換する機会を設定する。

青少年活動の育成とともに自然体験活動の安全対策や安全教育について、担当する職員や関係者を対象とする研修会や指導者養成会を実施する。

## **(3) 教育行政における事務執行体制の改革のために**

### **①事務執行上の改善**

事故調査報告書（案）においては、事業実施に当たって、企画段階、下見段階、実施段階並びに行政上の執行体制の不備が厳然としてあることが確認されているところである。教育委員会はもとより、市の職員の意識改革と教育委員会事務局並びに公民館の組織体制を見直し、基本的な事務執行手順の再徹底や指揮監督機能の厳正化並びに強化が必要である。

### **② 職員全体の安全管理意識の徹底**

自然体験活動をはじめ多様な子どもたちの体験活動が、社会教育、学校教育の場を通じて展開されているところであり、さまざまな場面において、そこにかかわる職員、指導者には安全管理意識の徹底を図る必要がある。また多様なあらゆる研修の機会を利用して、安全についての教育・啓発を行うことが重要である。

## おわりに

この提言にあたっては、各委員の今日まで経験や知識をもとに、また保護者の立場や野外活動を主催する立場等で、活発な意見が交わされた。とくに事故の原因については、本検討委員会でも事業の疑問点や問題点が多々あることを確認するとともに、企画段階から事業実施までの安全対策が、今までの事業実施経験のみに頼っていたものであることも指摘してきた。

このような事故が二度と発生しないためにも甲賀市及び甲賀市教育委員会は、青少年の自然体験活動に対する安全対策を万全にするため、安全対策の手引きを広く市民に活用されるよう諸施策を実施するとともに、専門的機関又は施設を整備し、助言指導できる体制を新たに構築されることを期待するものである。

甲賀市は、甲賀市教育委員会とともに、この事故を風化させることなく、この安全対策マニュアルを絆として、市民・教育関係者・行政・その他関係者が一体となり、他の自治体等の模範ともなる「安全、安心、快適な活動」を行う「モデル都市」を目指し、今後の取り組みを推進されることを強く望むところである。

今後このような痛ましい事故が二度と発生しないよう、この事故の教訓を今後の行政に生かすことが甲賀市の使命である。

## 【検討委員会経過報告】

平成 19 年 10 月 17 日 第一回甲賀市野外活動安全対策検討委員会

- ・委員の委嘱状の交付
- ・甲賀市野外活動安全対策検討委員会設置要綱の説明
- ・委員長及び副委員長の選任
- ・会議の公開等決定
- ・所掌事務の履行と具体的な集約方法
- ・今後の開催日程と検討内容
- ・「四万十川における水難事故調査報告書」に対する意見
- ・「青少年の自然体験活動における安全対策の手引き」に対する意見

平成 19 年 10 月 24 日 第二回甲賀市野外活動安全対策検討委員会

- ・第一回検討委員会協議決定事項報告
- ・水難事故調査報告及び安全対策の手引き書に対する第一回委員会意見質疑等に対する報告
- ・水難事故調査報告及び安全対策の手引き書に対する引き続きの意見

平成 19 年 11 月 9 日 第三回甲賀市野外活動安全対策検討委員会

- ・第一回及び第二回会議録の確認
- ・第二回検討委員会協議決定事項報告
- ・水難事故調査報告及び安全対策の手引き書に対する第二回委員会意見質疑等に対する報告
- ・事故調査報告書に対するご遺族から意見報告
- ・水難事故調査報告及び安全対策の手引き書に対する引き続きの意見
- ・甲賀市野外活動安全対策検討委員会結果報告の項目調整

平成 19 年 11 月 16 日 第四回甲賀市野外活動安全対策検討委員会

- ・第三回検討委員会協議決定事項報告
- ・水難事故調査報告及び安全対策の手引き書に対する第三回委員会意見質疑等に対する報告
- ・甲賀市野外活動安全対策検討委員会結果報告の調整

平成 19 年 11 月 21 日 報告書の提出

なお、会議以外で、各委員からメール及びFAXで意見の提出を行った。

## 【検討委員会委員構成】

甲賀市野外活動安全対策検討委員会委員名簿

	氏 名	区 分	役 職 等
委員長	中野友博	学識経験者	びわこ成蹊スポーツ大学教授
副委員長	森田和親	市民代表	甲賀市青少年育成市民会議会長
委員	横川正己	市民代表	ボーイスカウト甲賀第1団 団委員
委員	伊吹英子	市民代表	甲賀市P T A連絡協議会
委員	治武俊明	学識経験者	甲賀市社会教育委員
委員	黒崎道雄	学識経験者	滋賀県立希望が丘野外活動センター所長

## 【検討委員会設置要綱】

### 甲賀市野外活動安全対策検討委員会設置要綱

平成 19 年 10 月 16 日

告示第 1 6 5 号

(設置)

第 1 条 四万十川における水難事故を受けその報告内容を検証し、市及び関係機関が野外活動等の計画を実施するにあたり今後の事故防止に資するため、甲賀市野外活動安全対策検討委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

(所掌事務)

第 2 条 委員会は、次に掲げる事務を所掌する。

- (1) 事故報告内容の検証に関すること。
- (2) 安全な野外活動の実施に関する提言を行うこと。
- (3) 前 2 号に掲げるもののほか、野外活動安全対策について市長が特に必要と認めること。

(構成)

第 3 条 委員会は、委員 6 人以内で組織する。

2 委員は、次に掲げる者のうちから市長が委嘱する。

- (1) 市民を代表する者 3 人以内
- (2) 学識経験者 3 人以内

(任期)

第 4 条 委員の任期は、委嘱の日から平成 1 9 年 1 2 月 3 1 日までとする。

2 委員が欠けた場合における補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(委員長及び副委員長)

第 5 条 委員会に委員長及び副委員長それぞれ 1 人を置き、委員の互選により選出する。

2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。

3 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるときは、その職務を代理する。

(会議)

第 6 条 委員会の会議（以下「会議」という。）は、委員長が召集し、その議長となる。

2 会議は、委員の 3 分の 2 以上の出席がなければ開くことができない。

3 会議の議事は、出席者の半数で決し、可否同数のときは委員長がこれを決する。

(関係者の出席等)

第 7 条 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係者に対して資料を提出させ、又は会議への出席を求めて意見若しくは説明を聴くことができる。

(庶務)

第 8 条 委員会の庶務は、総務部危機管理対策室において処理する。

(秘密の保持)

第 9 条 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(その他)

第 1 0 条 この告示に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、委員長が委員会に諮って定める。

付 則

この告示は、平成 1 9 年 1 0 月 1 6 日から

