

東日本大震災における津波被害について、市立小学校の校長の過失が一部認められた事例

【文 献 種 別】 判決／仙台地方裁判所

【裁判年月日】 平成 28 年 3 月 24 日

【事 件 番 号】 平成 25 年（ワ）第 822 号

【事 件 名】 損害賠償請求事件（野蒜小学校国賠事件）

【裁 判 結 果】 一部認容

【参 照 法 令】 国家賠償法 1 条、災害対策基本法（平成 24 年法律第 41 号による改正前のもの）7 条・51 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25447904

事実の概要

Y 市（東松島市）は、宮城県沿岸部に位置する地方公共団体であり、本件小学校を設置・運営していた。本件小学校は、災害対策基本法（平成 24 年法律第 41 号による改正前のもの）7 条 1 項にいう「防災上重要な施設」であり、市の地域防災計画（本件防災計画）において災害時の避難場所に指定されていた。本件防災計画によると、津波の場合は校舎（2 階以上）を利用するものとされていた。

県は、一定の規模の地震を想定した上で県全域の津波浸水予測図を作成し、Y 市は当該予測図等を基に防災マップを作成していた。この防災マップには、市に最も高い津波が到達すると想定された地震（宮城県沖地震（連動型））を前提とした津波浸水域と、場合によっては浸水のおそれのある区域として津波浸水域よりも広い範囲で要避難区域が設定されていた。なお、想定された地震において Y 市に到達する津波は、最大で 3.3 メートルであった。

本件小学校は海岸から約 1.3 キロメートル内陸の場所にあり、津波浸水域にも要避難区域にも含まれていなかった。

2011 年 3 月 11 日の地震発生後、午後 2 時 49 分に気象庁は宮城県において予想される津波の高さを 6 メートルとする大津波警報を、午後 3 時 14 分には予想される津波の高さを 10 メートル以上とする追加の大津波警報を発表し、それぞれテレビ・ラジオ等で報道された。なお、宮城県沿岸は、その全てが「宮城県」という単一の津波予報

区であり、発表される津波の高さは津波予報区において予測される最も高い値であった。

午後 3 時 40 分ごろ、Y 市の海岸にも約 10 メートルの津波が到達し、本件小学校（の体育館）に避難していた住民 A 及び B が津波に巻き込まれ死亡した。

また、本件小学校では、大規模地震等が発生した場合に本件小学校で児童の引渡しを受ける責任者（災害時児童引取責任者）を事前に登録させていたが、本件小学校に避難していた同校に在籍する児童 C について、その同級生の父から C の自宅に送り届ける旨の申出を受けたため、C の担任教諭は、この者が災害時児童引取責任者ではなかったにもかかわらず C を引き渡したところ、C は自宅まで送り届けられたのち津波に巻き込まれ死亡した。

C の自宅は本件小学校より海側（海岸から約 700 メートル）に位置していた。なお、C の自宅は津波浸水域に含まれていなかったが、津波浸水域に四方を囲まれた場所にあり、本件小学校から C の自宅に移動するためには、必ず津波浸水域を通過しなければならなかった。

A ～ C の親族（X ら）は、Y 市を被告として、国家賠償法 1 条 1 項に基づく損害賠償請求訴訟を提起した。X らは、本件小学校の校長の過失として、A 及び B（以下、避難住民という）との関係では校舎の 2 階以上に避難誘導しなかった過失、C（以下、避難児童という）との関係では災害時児童引取責任者以外の者に引渡し後の安全を確認せずに引き渡した過失を主張した。

本判決は、次のように述べ、避難児童との関係

においてのみ、校長の過失を肯定した。

判決の要旨

1 避難住民との関係

「災害対策基本法7条1項にいう『管理者』とは、施設の所有者、占有者その他管理につき権限を有する者を指すと解されるところ、市立小学校を所管し、管理、運営するのは市の教育委員会であるから（学校教育法5条、2条、地方教育行政法30条、32条本文、23条1号）、防災上重要な施設である本件小学校の管理者は、本件教育委員会〔Y市教育委員会〕であるというべきである」。

「防災上重要な施設の管理者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない上（災害対策基本法7条1項、51条）、本件防災計画において、防災上重要な施設の管理者等は、災害時に防災対策業務を行うとされていること（……）、本件小学校の危機管理マニュアルにおいて、大地震が発生した際に津波などに関して情報収集を行うとされていること（……）からすると、本件地震当時、指定避難場所である本件小学校を現実に管理していた本件校長は、本件小学校の管理者である本件教育委員会の補助機関として、本件小学校について、防災対策業務を行い、災害に関する情報を迅速かつ適切に収集及び伝達し、当時の一般的な知見等に照らして避難者らの生命又は身体に対する有害な結果を予見し、その結果を回避するための適切な措置を採るべき法的義務を有していたというべきである」。

「本件校長が午後3時52分〔津波が本件小学校（体育館）に到達したと認められる時刻〕までに入手し得た本件津波に関して発表されていた報道等の情報を前提としても、その情報の内容は、事前に想定されていた宮城県沖地震（連動型）の地震の規模や津波の高さ、それに伴って発令されることが予想された津波警報を超える内容ではなかったのであるから、本件校長において、本件津波が本件津波浸水予測図上の津波浸水域を超えて本件体育館に到達するという結果を具体的に予見し得たと認めることはできない」。

2 避難児童との関係

「本件校長は、午後3時30分頃〔避難児童が引

き渡されたと認められる時刻〕までに、上記認定に係る情報等に基づき、事前に想定されていた宮城県沖地震（連動型）と同程度の地震が発生したことを認識し、宮城県沖地震（連動型）による津波と同程度の規模の津波が短時間のうちにY市にも到達し、少なくとも、本件津波浸水予測図上の津波浸水域に、そこで想定されている水深の津波が到達するという結果の発生を予見することができたというべきである」。

避難児童が自宅に戻るためには津波浸水域を必ず通過しなければならないこと、避難児童がわずか9歳であり、自宅に送り届けられたとしても、津波の危険を察知できず、津波浸水域に移動するなどの行動を取る可能性も十分に考えられることなどを考慮すれば、「本件校長において、午後3時30分頃の時点で」、避難児童を「引き渡して本件体育館から自宅に帰宅させると、帰宅途中ないし帰宅後に本件津波に巻き込まれ」、その「生命又は身体に危険が及ぶという結果を具体的に予見することができたというべきである」。

それにもかかわらず、「本件校長は、……教諭らに対し災害時児童引渡し用の名簿を使用しないままで児童らの引渡しを受ける者の名前と関係が確認できれば児童らを引き渡してよい旨の児童引渡しについての一般的指示を出し」、同指示を受けた教諭を通じて避難児童を災害時児童引取責任者ではない者に引き渡したのであるから、本件校長には、避難児童を「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いうべきである」。

判例の解説

一 はじめに

東日本大震災の津波被害に関する損害賠償訴訟は、本件を含めて数件提起されており、その中には債務不履行に基づく賠償責任を問うものもみられるが¹⁾、本件は国家賠償法1条に基づく不法行為責任を問うものである。なお、国家賠償法1条に基づく賠償責任が問われているにもかかわらず、自明のこととされているためか、「公権力の行使」該当性については全く判断されていない。

一般に、自然災害に関する国家賠償訴訟においては、災害発生前の過誤の有無が争われるケース（1条の責任のみならず、2条の営造物設置管理責任が問われることも多い）と、災害発生後の対応の過誤の有無が争われるケースがあり得るが、本件では、地震発生前の過誤（津波予測に際して想定した地震の規模の誤り、津波浸水域や要避難区域の設定の誤りなど）は問われていない。原告側も、東日本大震災において発生した地震や津波の規模を事前に予測することを行政に求めるのは酷であると考えたのかもしれない。

なお、本件においては、市長や教育長の責任も主張されているが、以下では、本件小学校の校長の過失についてのみ取り上げる。

二 校長が負う義務の内容と根拠

1 避難住民との関係

本判決によると、校長は、地震が発生した後に本件小学校に避難した住民との関係においては、①防災対策業務を行うこと、②災害に関する情報を迅速かつ適切に収集及び伝達すること、③当時の一般的な知見等に照らして避難者らの生命又は身体に対する有害な結果を予見すること、④その結果を回避するための適切な措置を採ること、という内容の法的義務を負う。なお、判決文によれば校長は上記の4つの義務を負うとされているように読めるが、②ないし④は、①の防災対策業務の具体的内容であるとも理解できる。

それでは、これらの義務を避難者との関係において校長が負う根拠は何か。判決の要旨1によると、校長が、災害対策基本法上の「防災上重要な施設」である本件小学校の「現実の管理者」であるからであるとされている。施設の管理者はあくまで教育委員会であって、校長は「現実の管理者」にすぎないという整理がなされているわけである。

確かに市立小学校の管理機関は市教育委員会であるが、災害対策基本法7条1項との関係においては、教育委員会のみならず、現実の管理者も「防災上重要な施設の管理者」であると理解できないだろうか。少なくとも災害発生後は、逐一教育委員会の指示を仰ぐ余裕はなく、また連絡がとれる保証もないことからすれば、校長が第一次的な責任者となって災害に対処する体制が整えられているべきだと思う。

2 避難児童との関係において

判決の要旨には引用していないが、本判決によると、校長は、避難児童との関係においては、（ア）前記の避難者との関係における法的義務に加え、（イ）校長として在籍児童に対して負う安全配慮義務、（ウ）避難児童を別の場所に移動させるに際し、移動による危険の有無を確認し、危険を回避する適切な措置を採る義務、（エ）児童の安全を確認できない限り、災害時児童引取責任者以外の者に引き渡してはならない義務を負うとされる。これらの義務がどのような関係にあるのか分かりにくい、整理を試みると、まず、（ウ）における「危険を回避する適切な措置」として、（エ）の「引取責任者以外の者に引き渡さないこと」が要求されていると解されるから、（エ）は（ウ）を本件の事案に即して具体化したものであるといえるであろう。この（ウ）及び（エ）の義務は、（ア）の義務の具体的内容であるとも考えられる。そうだとすれば、校長は、指定避難場所の現実の管理者としてのみならず、在籍児童を預かる責任をもつ者として、（ウ）及び（エ）の義務を負うことになる。

ところで、仮に避難児童を本件小学校から自宅に移動させることが危険であると予見できた場合、保護者や引取責任者には引き渡してよいのかという問題がある。少なくとも危険が予見されることを保護者等に伝える義務はあると思われるが、それに加えて、引渡しを拒む義務を負うのかについては、見解が分かれよう。

三 予見可能性

1 情報収集義務との関係

本判決によると、避難住民と避難児童のいずれとの関係においても、校長は情報収集義務を負う。このことから当然に導かれることであるが、予見可能性の判断に当たっては、①実際に入手した情報のみならず、②入手し得た情報も前提とされる²⁾。なお、本事案においては、地震による停電の影響もあり、現実には校長や教職員は津波に関する情報をほとんど得ていなかった。

2 避難住民との関係

本判決は、入手し得た情報を前提としても、事前に想定された規模を上回る津波が発生することを予見し得ず、したがって本件小学校に津波が到

達することも予見できなかったと判断した。

ところで、事前の想定においてY市に到達する津波は最大で3.3メートルとされていたが、①気象庁が宮城県において予想される津波の高さを「10メートル以上」とする大津波警報を発表したことや、②実際に宮城県で10メートル以上の津波の到達が確認されたことを知り得た以上、Y市にも10メートル以上の津波が到達することを校長は予見できたのではないか、という疑問が生じる³⁾。本判決は、想定されていた地震が発生した場合であっても、Y市とは別の宮城県沿岸の自治体に10メートル以上の津波が到達すると予想されていたため同様の情報（上記①及び②は「県」単位の情報である）が示されたであろうから、それだけではY市沿岸に想定を上回る高さの津波が到達するとは予見できないという論法を採る。

もっとも、Y市沿岸に10メートル以上の津波の到達が予測される場合も同様の情報が示されたであろうから、いずれか判断できない以上は、最悪の事態を想定して行動すべきという反論もあり得る。

おそらく、本判決の説示には、入手し得た情報をどのように理解するのが「一般的か」という観点が含まれているように思われる。換言すれば、最大3.3メートルの津波が予想されている地域の住民に10メートル以上の津波が到達することを予見させるには、上記の情報だけでは足りないという判断されたのではないか。

なお、Y市沿岸に想定を超える高さの津波が到達することが予想できたとしても、本件小学校に津波が到達することが予見できたかどうかは別の問題である⁴⁾。

3 避難児童との関係

本判決によると、校長は、入手し得た情報により、想定されたものと同規模の地震が発生したということを認識できた。被告は、避難児童の自宅が津波浸水域に含まれていなかったことを理由に津波被災の予見可能性を否定するが、本判決は、本件小学校から自宅に至るには必ず津波浸水域を通過しなければならなかったことなどの理由を挙げ、被告の主張を斥けた。

仮に避難児童の自宅への走行ルートが、事前の想定において津波浸水域や避難対象区域に含まれていなかった場合、同様に責任が問われるのかという問題がある。一般には津波の発生が予測され

ている場合は海側への移動は避けるべきであるといわれるが、これが法的義務であるとまでいえるかは疑問である。

四 結び

Y市においては、津波のために全体面積の約36%、住宅用地では約65%が浸水し、1,000人以上の市民が死亡したと認定されている。これらの被害者のうち、10メートル以上の津波を予想する気象庁の大津波警報を知りながら、Y市にはそれほどの高さの津波は到達しないという先入観のために死亡した者がある程度存在するとすれば、同様の事態を繰り返さない方法を考える必要があろう。たとえば、県単位ではなく、市町村などより細かな単位での大津波警報の発表や、避難対象区域の地名を明示した避難指示などが考えられる。

●—注

- 1) たとえば、安全配慮義務違反による債務不履行を主張するものとして、仙台地判平25・9・17判時2204号57頁、仙台地判平26・2・25判時2217号74頁（その控訴審として仙台高判平27・4・22判時2258号68頁）、仙台地判平27・1・13判時2265号69頁、保育委託契約の債務不履行を主張するものとして仙台地判平26・3・24判時2223号60頁（その控訴審として仙台高判平27・3・20判時2256号30頁）。
- 2) これに対し、自動車教習所の責任が問われた前掲仙台地判平27・1・13は、宮城県について予想される津波の高さを6メートルとする大津波警報に接した時点において、「更に情報を収集すべき義務」を否定しており、教習所の教官等が実際に入手した情報のみを前提に、被災地点に津波が到達することについての予見可能性を判断している。
- 3) Y市とは別の宮城県内における沿岸部自治体についてであるが、宮城県に6メートルの高さの津波が予想された以上、当該自治体にも6メートルの津波が到達することを予見できたと判示する裁判例もある。前掲仙台地判平25・9・17（石巻市）及び仙台地判平26・2・25（女川町）を参照。
- 4) 前掲仙台地判平26・3・24は、宮城県において予想される津波の高さを10メートル以上とする大津波警報、実際に観測された津波の高さ及び中継映像などから、想定を上回る高さの津波を予見できたと認めながらも、被災地点（海岸線から1.5キロメートル内陸）にまで津波が到達することは予測できなかったと判示する。