

津波襲来時の公立小学校教員らの避難誘導行為について国家賠償責任が認められた事例

- 【文献種別】 判決／仙台地方裁判所
【裁判年月日】 平成28年10月26日
【事件番号】 平成26年（ワ）第301号
【事件名】 国家賠償等請求事件
【裁判結果】 一部認容、一部棄却
【参照法令】 国家賠償法1条1項・3条1項、学校保健安全法26条
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25544244

事実の概要

平成23年3月11日午後2時46分、東北地方太平洋沖地震（以下、「本件地震」という）が発生した。

石巻市（被告）の石巻市立大川小学校では、11名の教員らと70余名の児童が校庭に避難した。

大川小学校の校庭の南側には、法面がコンクリートで階段状に造成された「裏山」があり、同校の西150mの川沿いには、標高約7mの「三角地帯」と呼ばれる小高い平坦地がある。

校庭に避難している間、教員らは防災行政無線やラジオ放送から情報を得ていたところ、午後3時30分頃、津波が樹木を超える高さの水煙とともに内陸に襲来しているのを現認した市の広報車が、高台への避難を呼びかけつつ大川小学校の前を通過した。

広報車の呼びかけを受け、教員らと児童は、遅くとも午後3時35分までに三角地帯へ移動を開始したが、午後3時37分頃、津波が移動中の児童及び教員らを呑み込み、4名を除く児童全員と1名を除く教員ら全員が死亡した。

死亡した児童の父母ら（原告ら）は、教員らに児童の死亡に関する過失がある等と主張し、市及び給与負担者たる宮城県を被告として、国家賠償法1条1項等に基づき損害賠償請求訴訟を提起した。

判決の要旨**1 注意義務違反の判断枠組み**

「小学校において事故、加害行為、災害等により児童に生ずる危険を防止し、児童の安全の確保を図ることは、小学校の設置者の責務であるから（学校保健安全法26条）、市町村立小学校の校長、教頭及び教諭は「児童の安全の確保に関して公務員としての職務上の注意義務を負っているものと解することができる（学校教育法37条）。」

「市立小学校の校長、教頭又は教諭が危険防止及び安全確保に必要な注意義務を怠ったため、児童が小学校において災害により損害を被ったときは、……国家賠償法1条1項に基づき地方公共団体が賠償責任を負うものと解される。」

2 本件地震発生後の注意義務違反**(1) 午後3時10分まで**

教員らが聞いていた「防災行政無線やラジオ放送の内容を前提とする限り、本件地震に関する宮城県内での予想津波高は」、平成16年に宮城県が実施した津波被害想定調査の「被害想定中で最も予測水位が高い場所の最高水位18.6mを大きく下回って」いたこと、市のハザードマップにおいて、大川小学校は予想浸水区域外であり、かつ、避難場所として表示されていたこと等からすると、「宮城県全体を対象とした……大津波警報等の情報を聞き及んだにすぎない時点において」、教員らが現実的に津波が大川小学校に襲来することを予見可能であったとは認められない。

(2) 午後3時30分頃まで

「NHK ラジオ放送では、午後 3 時 30 分までに、……石巻市鮎川では午後 3 時 20 分に 3m30cm の津波が到達したこと」、及び午後 3 時 32 分には、気象庁が「宮城県に到達すると予想される津波の高さを 10m 以上に変更し」たことを伝えていた。また、遅くとも午後 3 時 30 分頃までに大川小学校前を通過した市の広報車による呼びかけは、「大川小学校の所在地付近に現実の危険が及んでいることを伝え」ており、教員らは「程なくして近時の地震で経験したものとは全く異なる大規模な津波が大川小学校に襲来し、そのまま校庭に留まっていた場合には、児童の生命身体に具体的な危険が生じることを現に予見したものと認められ」、教員らは「児童を高所に避難させるべき義務を負っていたものと認められる。」

三角地帯は、「6 ないし 10m もの大きさの津波が程なくして到来することが具体的に予見される中での避難場所として適していなかったことは明らかである。」

裏山は、「標高も高く、……避難場所として想定されるべき場所であることは間違いがなく」、児童が「避難のために登るのが困難であったとまでいうことはでき」ず、「広報車の呼び掛けを教員が聞いた時点においても、児童を校庭から裏山に避難させるに足りる時間的余裕はなおあった」と認められる。

以上により、教員らは、「遅くとも午後 3 時 30 分頃までには、……津波が大川小学校に襲来し、児童の生命身体が害される具体的な危険が迫っていることを予見したものであり」、教員らが「児童を校庭から避難させるに当たり、裏山ではなく、三角地帯を目指して移動を行った行為には、結果を回避すべき注意義務を怠った過失が認められる。」

（紙幅の都合上、「本件地震発生前の注意義務違反」と「事後的不法行為」については要旨を略する。）

判例の解説

一 本件地震と津波訴訟

平成 23 年 3 月 11 日に発生した本件地震は、日本の太平洋岸の広範な地域に甚大な津波被害をもたらした。岩手・宮城・福島 3 県における本件地震による死亡者の 9 割以上が、津波による溺死である¹⁾。

ここでは、避難訓練等の日頃からの備えと津波襲来時の咄嗟の判断の適否が、生死の明暗を分けた²⁾。特に、本件の大川小学校では、教員らの判断の遅れと避難場所の選択ミスにより³⁾、結果として、全校児童の 7 割（108 名中 72 名）と教職員の 9 割（13 名中 10 名）が犠牲となった。これは、他校の被害状況と比べても突出したものであった⁴⁾。そこで、被害児童の父母らが本件訴訟を提起し、社会的にも大きな注目を集めている。

なお、本件訴訟と同様に、本件地震による津波に対する避難行動の適否を問う訴訟は、民事訴訟も含めると、X 学院事件（①仙台地判平 25・9・17 判時 2204 号 57 頁、控訴後和解）、七十七銀行事件（②仙台地判平 26・2・25 判時 2217 号 74 頁、③仙台高判平 27・4・22 判時 2258 号 68 頁、④最二小決平 28・2・17 判例集未登載（LEX/DB25542200））、公立保育所事件（⑤仙台地判平 26・3・24 判時 2223 号 60 頁、⑥仙台高判平 27・3・20 判時 2256 号 30 頁、⑦最二小決平 28・2・17 判例集未登載（LEX/DB25542201））、自動車学校事件（⑧仙台地判平 27・1・13 判時 2265 号 69 頁、控訴後和解）、農協事件（⑨盛岡地判平 27・2・20 判例集未登載（LEX/DB25505864）、⑩仙台高判平 28・2・26 判例集未登載（LEX/DB25542313）、⑪最二小決平 28・7・13 判例集未登載（LEX/DB25543726））、公立小学校事件（⑫仙台地判平 28・3・24 判例集未登載（LEX/DB25447904）、控訴）があり、その他、国や市の津波警報の適否を争うものとして、陸前高田市事件（⑬盛岡地判平 27・2・20 判時 2268 号 91 頁、⑭仙台高判平 28・4・15 判例集未登載（LEX/DB25542777））がある。

二 注意義務違反の判断枠組み

公立、私立を問わず、学校において教員が児童生徒の安全に関し負う義務については、従来、在学関係に基づく信義則上の安全配慮義務（長野地判昭 54・10・29 判時 956 号 104 頁等）や教育活動から生ずる危険から児童生徒を保護すべき注意義務（最二小判昭 62・2・6 集民 150 号 75 頁等）が認められてきたが、本判決は、学校保健安全法等から児童の安全確保に係る注意義務を導出している（判決の要旨 1 参照）。これは、学校保健法から学校保健安全法への改正（平成 21 年 4 月 1 日施行）により、同法 26 条以下に学校安全の章が創設され、教員の注意義務の根拠がより明確に実定化さ

れたことによるものと考えられる。

次に、教員の注意義務（又は安全配慮義務）違反を、債務不履行とするか、不作為の不法行為とするかは、事案により区々であるが⁵⁾、本判決は不作為の不法行為とし、債務不履行に基づく損害賠償請求を棄却した。これは、公立学校での事故を国家賠償の問題とする従来の判例動向に沿うものである⁶⁾。

不作為の不法行為（被規制者がいない類型の危険管理責任⁷⁾）の枠組みで考える場合、被侵害利益が反射的利益に当たらないこと、危険の存在、予見可能性、回避可能性、及び期待可能性が注意義務違反の要件ないし黙示的な考慮要素となるが、本判決は、これらの要件を明示することなく、安全配慮義務違反の認定に類する予見・回避可能性を中心とした認定を行っている。これは、本件と安全配慮義務違反の事案との類似性によるものと考えられるが、本判決を上記の各要件に即して理解することもまた可能である。すなわち、本件では、上記の注意義務により、児童の生命は当然に法律上保護された利益となるため、反射的利益の要件は特段問題とならず、また、「自らの判断で自主的に避難することのできない児童」（本判決70頁）が教員らに適切な結果回避を期待するのも当然と考えるならば⁸⁾、結局、問題となるのは、危険についての予見・回避可能性のみとなるからである。

なお、教員らが負う「注意義務の程度」は、児童生徒の年齢、発育・教育段階、場所・時間、教育内容等の相関関係により変化するが⁹⁾、判例（最二小判平18・3・13集民219号703号等）は、教員らが児童生徒を指示に従わせている等、児童生徒が自ら危険を回避し得ない状況にある場合には、教員らに応分の高度な注意義務を課している¹⁰⁾（①判決、⑥判決も同様）。本件においても、児童らは、教員らの指示の下、自らの判断では避難できなかったという点で同様の構造が認められ、教員らには、その反射として、高度な注意義務が課されていたと考えられる。

三 予見可能性・回避可能性

1 予見可能性

予見可能性について、本判決はまず、「宮城県全体」に出された大津波警報により津波襲来の可能性を抽象的に予見できるに過ぎない段階では予

見可能性を認めず（判決の要旨2(1)参照）、「大川小学校」に津波が襲来することの具体的な予見を必要としている（同(2)参照）。こうした「被災地点¹¹⁾への津波襲来の具体的予見」を求める思考は、他の津波訴訟（①～③判決、⑤判決、⑥判決、⑧判決、⑫判決）にも共通して認められる。

次に、本判決が具体的な予見可能性を認めた重要な根拠として、津波が内陸に襲来しているのを現認した「広報車による避難の呼びかけ」を教員らが聞いていた点が挙げられる。

高さ約13mのビルの屋上に避難したものの高さ約20mの津波が襲来し、行員らが死亡した七十七銀行事件（②判決、③判決）においては、津波の「高さ」が屋上を越えることの具体的予見まで求められている一方で、本件の広報車が、襲来しつつある津波の規模等についてどの程度具体的な情報を伝達していたかは本判決で明らかにされていない。

しかし、本判決は広報車の存在のみをもって予見可能性を認める根拠としたわけではなく、それ以前に、宮城県の予想津波高を10m以上とする（＝従来想定されていた最高水位18.6mを超える可能性をも示唆する）情報があり、現に近隣地域に「格段に大きな規模」の津波が襲来している具体的情報も存在したことから、これらを総合すれば、大川小学校に襲来する津波の具体的な規模は不明であっても、少なくとも同校にも「近時の地震で経験したものは全く異なる大規模な津波」が襲来する具体的可能性を予見できたものと考えられる（判決の要旨2(2)参照）。その意味では、本判決が要求する予見可能性は、なお具体的な予見可能性の範疇に留まるものといえる。

自動車学校事件（⑧判決）も同様に、大津波警報と消防車による避難の呼びかけ等の「情報を総合し」、津波の規模等は明らかでなくとも予見可能性を認めており、本判決は、他の津波訴訟に比べても、特に高いレベルの予見を要求しているわけではない。

2 回避可能性

本判決は、予想される津波の高さ等から三角地帯が避難場所として不適切であることを認定し、さらに、津波襲来までに避難場所を検討する時間的余裕があったこと、裏山のコンクリート舗装の部分には100名程度が立つことができたこと、児童が裏山に避難することは困難でなかった

こと、原告らによる実際の実験により裏山に避難する時間的余裕もあったといえること等から、裏山に避難すれば結果回避が可能であったことを認定している。その認定は、全体として、客観的な事実に裏付けを求めた慎重なものとの印象を受ける。

本件では教員らに高度な注意義務が課されていたと考えられるが（上記二参照）、総じて本判決は、想定外の危険に対する結果責任や抽象的な予見のレベルでの結果回避責任を求めたものではなく、具体的な予見・回避可能性を問題とする不法行為法のオーソドックスな考え方に立つものといえる。

四 情報収集義務・予見義務

本判決は、概ね「教員らはラジオ等から情報を得ており、津波を予見できたが、適切な場所への避難を怠ったため、被害が発生した」という事件像を提示している。しかし、もし教員らが、松林の高さを超える程の巨大津波の襲来を実際に予見していたならば、なぜ、さほど高度のない川沿いの三角地帯に避難しようとしたのかという疑問が残る（本判決も、その「理由には明確ではないところもある」とする）。

この点、大川小学校事故検証委員会の「大川小学校事故検証報告書」は、別のシナリオを描いている。すなわち、住民の証言等からして、教員らには広報車の呼びかけが「聞こえなかったか、聞こえたとしても内容を聞き取れなかった可能性」があり、総じて、教員らの情報収集が「受け身の姿勢・待ちの姿勢」であったことから、教員らは、具体的な津波の危険を感じてはおらず、「念のため」として三角地帯に避難を開始したところ、津波に急襲されたというシナリオである¹²⁾。

仮にこのような事実認定がされたとなると、本判決が認定した意味での予見可能性は否定される可能性が出てくるが（⑤判決及び⑥判決は、被災地点へ向けた避難指示がなく、一般的な津波情報しかない中で津波が襲来した事案において予見可能性を否定している）、しかし、その場合は、教員らが情報収集義務とそれに基づく予見義務を適切に果たしていたかが問題となってくるであろう¹³⁾。本判決は、教員らがラジオ等から「実際に入手していた情報」のみに基づいて予見可能性等を認定しているが（⑥判決も同様）、他の津波訴訟では「入

手すべきであった情報」も含めて認定しており（①判決、⑥判決、⑩判決参照）、控訴審において「別のシナリオ」に沿った事実認定がされた場合、この点も争点となると考えられる。

●—注

- 1) 内閣府『平成23年度防災白書』図1-1-4参照。
- 2) 市内の小中学校の児童生徒の99.8%が生存した釜石市の事例は、本件「大川小学校の悲劇」と対比して、「釜石の奇跡」と呼ばれる（三上昭彦「大川小学校の悲劇」と「釜石の奇跡」をどうとらえるか」人間と教育77号78頁以下参照）。
- 3) 大川小学校事故検証委員会「大川小学校事故検証報告書」（2014年）104～105頁参照。
- 4) 大川小学校事故検証委員会・前掲注3）88頁以下参照。
- 5) 安全配慮義務違反は、本来、債務不履行を構成するものであるが（最三小判昭50・2・25民集29巻2号143頁等）、近時は、国家賠償にそれを援用する例も少なくない（福岡高判平27・5・29判例集未登載（LEX/DB25540482）等）。
- 6) 対して、塩野宏『行政法Ⅱ 行政救済法（第5版補訂版）』（有斐閣、2013年）354頁は、債務不履行の方が「事案の処理としても適切」とする。
- 7) 不作為責任の類型については、遠藤博也『国家補償法上巻』（青林書院、1981年）377頁以下、宇賀克也『国家補償法』（有斐閣、1997年）154～155頁を参照。
- 8) 一般に、被規制者がいない類型の危険管理責任の場合、被規制者の権利保護を考慮する必要がないことから、期待可能性が認められやすい。宇賀・前掲注7）166頁、芝池義一『行政救済法講義（第3版）』（有斐閣、2006年）257頁参照。
- 9) 南川和宣「学校事故と国家賠償」高木光ら編『行政法の争点』（有斐閣、2014年）153頁参照。
- 10) 阿部泰隆『行政法再入門（下）』（信山社、2015年）262頁参照。
- 11) 「被災地点」といっても、まさに被災現場に局限した「点的な予見」が常に求められるわけではなく、送迎バスや帰宅する児童のように刻々と移動していくものについては、バスの走行ルートや児童の帰路に津波が襲来することの予見で足りるとされている（①判決、⑩判決参照）。それでも、そこで求められているのは、当該ルートないし帰路についての具体的な予見可能性といえることができる（①判決につき、三木千穂「判解」明治学院ロー20号71頁も同旨）。
- 12) 大川小学校事故検証委員会・前掲注3）97頁及び101頁参照。
- 13) 津波訴訟における情報収集義務については、北村和生「東日本大震災における津波被害と国家賠償責任」法教434号60頁以下を参照。