

津波に対する事前の準備段階での安全確保義務懈怠による国家賠償責任

【文 献 種 別】 判決／仙台高等裁判所

【裁判年月日】 平成 30 年 4 月 26 日

【事 件 番 号】 平成 28 年（ネ）第 381 号

【事 件 名】 国家賠償等請求控訴事件（大川小学校津波被災事件）

【裁 判 結 果】 原判決変更

【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 条ないし 29 条

【掲 載 誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25449455

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。石巻市立大川小学校の児童は、本件地震の揺れが止んだ後、教職員の指示で校庭に避難した。27 名の児童は保護者等に引き取られたが、校庭に残っていた 76 名の児童は、午後 3 時 30 分過ぎまで校庭に留まった後、教職員 11 名の指示の下、列を作って通称「三角地帯」（北上川堤防上の小高い場所）に徒歩で向かったところ、午後 3 時 37 分頃に大川小学校に津波が襲来し、児童 72 名と教職員 10 名が死亡した。死亡した児童のうち 23 名の父母は、石巻市および宮城県に対し、損害賠償を請求して本件訴えを提起した。

一審判決（仙台地判平 28・10・26 平成 26（ワ）301 号・裁判所ウェブサイト）は、宮城県の地震被害想定調査の結果である平成 16 年報告に基づいて策定された「石巻市地域防災計画」（平成 20 年）および「防災ハザードマップ」（平成 21 年）において、大川小学校所在地は津波からの避難対象地区外とされ、かえて大川小学校は避難場所として表示されていたこと等に照らし、「平成 21 年 4 月の改正学校保健安全法施行後にあっても、大川小学校の実情として、同法 29 条に基づき作成すべき危険等発生時対処要領に、津波発生時の具体的な避難場所や避難方法、避難手順等を明記しなければならなかったとまでいうことはできず、したがって、同法を根拠に、教員が、そのような内容に危機管理マニュアルを改訂すべき注意義務があったともいえない」と述べ、準備段階での注意義務違反を否定した。

しかし、本件地震発生後、教頭ほかの教員がラ

ジオにより情報を取得し、また午後 3 時 26 分ないし 28 分頃に、河北総合支所の広報車が津波の到来を告げているのを聞き、午後 3 時 30 分頃には、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ずることを現に予見したものと認められるとし、津波の到来までには少なくとも 7 分以上の時間的余裕があったことから、裏山へ避難するべきであったところ、教職員が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あるとの理由により、石巻市は国賠法 1 条 1 項、宮城県は同法 3 条 1 項に基づいて損害賠償責任を負うと判断した。

判決の要旨

これに対して本判決は、本件地震発生前の段階における「学校組織上の注意義務違反」を検討し、原告の請求を認めた（原判決の変更は、賠償額に関するものである）。

1 平時の保護義務の根拠と内容

学校保健安全法 29 条 1 項は、学校において危機管理マニュアルを作成すべきこと、2 項は、校長が、管理マニュアルの職員に対する周知、訓練の実施その他の、危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずべきことを定めている。在籍児童の保護者は、児童を大川小に通わせることを法律上強制されているが、このような在学関係の成立が容認されるのは、学校において児童生徒の安全が確保されることが制度的に保障されているためである。上記条項の義務は、この制度的保障の一環として成立し、校長等の作為義務は、大川小在籍児童の保護者に対する関係

で規範的拘束力を有し、職務上の法的義務となる。

学校保健安全法に基づく大川小A校長等の作為義務は、遅くとも市教委が石巻市小中学校長宛に出した依頼文書（平成22年2月8日付）が、危機管理マニュアルの作成期限として指定した平成22年4月30日の時点では、大川小の実情に基づいて具体的に定まり、過失によるその懈怠は、国賠法1条1項という違法となる。

2 津波ハザードマップ作成上の過誤

本件におけるA校長等の作為義務の内容は、危機管理マニュアルの改訂であった。したがって、A校長等の義務懈怠の有無に関して予見可能性の対象となるのは、「本件地震」ではなく、過去の複数の地震データに基づく「本件想定地震」による津波が大川小に到達するか否かである。

宮城県の地震被害想定調査の結果である平成16年報告では、津波は大川小の敷地までは到達しないというシミュレーションの結果が示された。しかし同報告自体が、同報告は県の防災対策のためのものであり、市町村が津波浸水区域分布図を利用して津波ハザードマップを作成する場合には、地元住民とともにワークショップを行い、詳細なハザードマップを作成する必要があると指摘している。したがって、平成16年報告を利用する際には大川小の実際の立地条件に照らしたより詳細な検討が必要であり、その検討をすれば、大川小が本件想定地震による津波の被害を受ける危険性の予見は可能であった。

すなわち、大川小の立地条件によれば、北上川の堤防が何らかの原因で損傷し、そこから水が流れ込めば、大川小の敷地は浸水を余儀なくされる。このことは、石巻市が平成21年3月付で作成した「河北地区防災ガイド・ハザードマップ」において、大川小が、洪水の場合の浸水地域として表示されていたことによっても裏付けられる。平成16年報告では、本件想定地震により本件堤防が震度6弱の強い揺れに曝されることが想定されていたが、本件津波浸水域予測においてはこの点を考慮した形跡がない。そうすると、大川小が本件想定地震により津波が発生した場合の避難場所として指定されていたことは誤りである。

3 A校長等の安全確保義務懈怠

被告は、本件津波ハザードマップの記載内容に照らすならば、A校長等が本件地震発生前に大川小が津波の被害を受けることを予見することは不

可能であったと主張するが、「第一審被告市の公務員であるA校長等の過失の前提として津波被災の予見可能性が問われている本件において、上記のような第一審被告市自身の過誤による避難場所指定の事実を上記予見可能性を否定する事情として考慮することは相当ではない。けだし、災害発生時における避難誘導においては、児童生徒は教師の指示に従わなければならない、その意味で児童生徒の行動を拘束するものである以上、教師は、児童生徒の安全を確保するために、当該学校の設置者から提供される情報等についても、独自の立場からこれを批判的に検討することが要請される場合もあるのであって、」大川小を津波の避難場所とする本件ハザードマップ中の記載をもって、A校長等の予見可能性を否定する根拠とすることはできない。

被告はまた、大川小の所在する地域の住民の多くが、津波の襲来を予想せず犠牲となったことを挙げ、A校長等が津波被害を予見することは不可能であったと主張するが、本件地震以前にA校長等が本件安全確保義務を遺漏なく履行するために必要とされる知識・経験は、地域住民のそれよりも遙かに高いレベルのものでなければならないところ、「A校長等は、第一審被告市の公務員として、本件安全確保義務を履行するための知識と経験を収集、蓄積できる職務上の立場にあった（すなわち、職務上知り得た地震や津波に関係する知識や経験を、市教委や他の小中学校の教職員との間で相互に交換しつつ共有できる立場にあった。……）」といえるから、A校長等の津波に対する予見可能性の有無は、そのような立場にあった者を前提として判断されなければならない。」

平成18年11月頃、D元教頭がマニュアルの改訂を行い、それまでにはなかった「津波」の文言を初めて入れたが、避難の場所を「近隣の空き地・公園等」としていた。平成21年秋頃から平成22年3月頃までの間に、B教頭を中心とする改訂作業で、さらに津波に対応する記述が挿入されたが、避難の場所はD元教頭の定めたままであった。被告は、本件津波改訂部分は、大川小に津波が襲来することを想定したものではないと主張するが、A校長、B教頭、C教務主任は津波が到来した場合の避難場所について話し合い、さらにA校長は河水が堤防を越えることを心配していた事実がある。

以上の認定判断を総合すれば、A校長等は平成22年4月末日の時点において、本件想定地震による津波によって大川小が被災することを予見することは十分に可能であり、避難の場所、経路・方法を定める機会が十分にあったと認められる。本件危機管理マニュアルを改訂しなかったことは、本件安全確保義務の明らかな懈怠にあたる。

4 市教委の安全確保義務懈怠

市教委は学校保健安全法29条1項に基づき、大川小に対し、大川小の実情に応じて上記危機管理マニュアルを作成すべきことを指導し、作成されたマニュアルを確認して、内容に不備があるときはその是正を指示・指導すべき義務があった。市教委は、平成22年4月30日までに大川小から本件危機管理マニュアルの送付を受けたのであるが、その内容を確認せず、大川小に対し、その不備を指摘して是正させる指導をしなかった。このことは本件安全確保義務の懈怠にあたる。

5 因果関係

校庭からの第三次避難場所としては、裏山は危険であり不適当であるが、大川小の正門から1年生の足でも約20分で到達する高台である「バットの森」が適当である。「A校長等が本件安全確保義務を履行していれば（本件危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に『バットの森』を定め、かつ避難経路及び避難方法について、三角地帯経由で徒歩で向かうと記載してあれば）、被災児童が本件津波による被災で死亡するという本件結果を回避することができたと認められるから、本件安全確保義務の懈怠と本件結果との間に因果関係を認めることができる。」

判例の解説

一 本判決の特徴

平成23年3月11日に発生した本件地震による津波被害に関する一連の訴訟では、地震発生前の準備よりも、本件地震発生後において津波の具体的な到達範囲を予見できたか否かという点が重視されている¹⁾。しかし、地震発生後に情報を把握した上で適切に対処することは、地震発生前の適切な準備があつて初めて可能なのではないかという疑問がある。本判決は、原判決が本件地震発生後の現場の教員の過失を根拠としたのに対し、災害に事前に対応すべき「学校組織上の注意義務

違反」の存在を理由として被告の責任を認めた。地震発生前の「平時における安全確保義務」を明確に認めた初めての判決である。

前述の通り、安全確保義務懈怠の有無を判断する前提たる予見可能性の対象は、前記平成16年報告が想定した「本件想定地震」、すなわち「①宮城県沖地震（単独）（昭和53年に起きた宮城県沖地震の再来を想定したもの）、②宮城県沖地震（連動）（地震調査研究推進本部が宮城県沖の最大級の地震として想定したもの）、③長町一利府線断層帯の地震（仙台市市街地を通る長町一利府線断層帯を想定地震としたもの）の3つ」であり、本件地震発生後の現場での過失を問題としたこれまでの判決とは異なることに注意を要する。

二 「学校組織上の安全確保義務」の根拠

本判決は、「学校組織上の安全確保義務」の一環として、校長等は危機管理マニュアルを作成すべき義務を負い、その条文上の根拠は学校保健安全法29条1項にあるとする。同条項所定の義務内容が、市教委の指示によって具体的に定まり、保護者に対する関係で規範的拘束力を有する職務上の法的義務となる、また実質的根拠としては、児童を大川小に通わせることを法律上強制する在学関係の基礎として児童生徒の安全確保に対する制度的保障があり、同条項の義務はその一環として成立すると説明する。

この制度的保障は、使用者の安全配慮義務に関するリーディングケースである最三小判昭50・2・25（民集29巻2号143頁）の「公務員が前記の義務〔職務に専念する義務等〕を安んじて誠実に履行するためには、国が、公務員に対し安全配慮義務を負い、これを尽くすことが必要不可欠」であるとの説明に対応するものである。本判決は、本件における学校保健安全法に基づく校長等の作為義務は、一般的な安全配慮義務とは異なるとするが、雇用関係・在学関係において一方が他方の行動を管理・拘束するがゆえに、管理者は被管理者の安全確保を引き受けなければならないという点で²⁾、安全配慮義務と共通の根拠・構造を有する。実際この構造は、本判決が、災害発生時における避難誘導において、児童生徒の行動を拘束することから、安全確保に関する教師の積極的な義務を基礎づける点にも表れている。したがって、学校の安全に関しては、公立・私立を問わず本質上同

様の義務が成立し、学校保険安全法に基づく諸義務の設定は、その義務の具体化であると考えられる。

三 本件における義務の懈怠・過失の構造

本件の責任の根拠は、学校設置者としての市が、児童の安全を保障する物的・人的条件を確保していなかったことにあり、組織としてなすべきことをしていなかった点にある。すなわち構造としては、設置者（市という組織）の負う安全配慮義務に対する客観的な違反と同様であるが、適用規範である国賠法1条の要件としては、組織そのものではなく「公務員の過失」の問題として捉えなければならない。

本判決は、市教委および校長・教頭・教務主任において、平時における義務の懈怠があったか否かを争点として設定する。その中心になるのは、校長等の危機管理マニュアルを作成する義務である。自然人たる校長等の置かれた条件から見ると、津波ハザードマップが大川小を避難場所として指定していたことは、校長等の過失を否定する要素となりうるように見える。しかし本判決は、津波ハザードマップの作成について市に過誤があったことを認定した上で、被告市自身の過誤による避難場所指定の事実を、校長等の過失の前提たる予見可能性を否定する事情として考慮することは適切ではないとする。また本判決は、市教委において、大川小から提出された危機管理マニュアルを確認し、是正するよう指導しなかったことを、本件安全確保義務の懈怠とする。

すなわち、本件の判断において実際に考慮されているのは、安全な危機管理マニュアルの作成と避難経路・方法の確定によって、児童の安全を確保する組織としての義務が果たされていなかったこと（安全確保義務の不履行）と、それをもたらした個々の部署（津波ハザードマップ作成の部局、大川小の管理を担当する校長等、大川小を指導する市教委）の過失である。これらの過失が、安全確保義務の不履行において統一されているのであるが、本判決では、いわばこれらを代表する形で、校長等の義務の懈怠をもって、国賠法の要件としての「過失」が捉えられているものとする。

この点に関して、報道においては「組織的過失」という用語が用いられている³⁾が、これは組織そのものの過失というのではなく、組織的に活動する者が、自己の担当部署での判断および他の部

署との連携において果たすべき注意を果たさなかったことに関する過失を意味するものである。判決の要旨3に紹介したように、学校管理者が「地域住民よりも遙かに高いレベルでの知識・経験」を求められるということは、個人としての能力ではなく、連携によって組織的な強みを発揮する必要を意味する。与えられた指示や要請に従うだけでなく、個別の現場の状況や問題点・疑問等を他の部署に発信し、組織全体において客観的に十分な安全確保を実現しうるように、各自が注意を尽くすことが求められるのである。

四 因果関係について

本件被災者が長時間校庭に留まっていたのは、校庭からの避難場所を決めかねていたためであった。仮に本件危機管理マニュアルが適正に改訂されていれば、本件結果を防ぐことができたか。本判決は、午後2時49分に河北総合支所が防災行政無線で、宮城県沿岸に大津波警報が発令された旨の広報を行い、その内容は校庭に避難中の児童・教職員の全員に伝わったと認定している。その上で、校庭からの第三次避難場所を「バットの森」と定め、避難経路・方法の記載がされていれば、B教頭がこの広報を認識した午後2時52分の直後に避難を開始することにより、被災を防ぐことができたとする。

仮に「バットの森」が適切か否かについて議論の余地があったとしても、事前の検討で不適切と判断したならば、裏山を避難場所に相応しく整備する等、より適切な避難場所を追求することができたであろう（避難を断念することはできない）。本件はそもそも第三次避難場所と避難の経路・方法が定められなかったケースである。平時の研究をきちんとすれば、他の部署と必要な連携をとって、適切な避難場所・経路・方法を定めることができたのであるから、因果関係は認められる。

●——注

- 1) 高橋眞「自然災害と使用者の安全配慮義務——七十七銀行事件の遺したもの」法雑誌62巻3＝4号366頁以下参照。
- 2) 高橋・前掲376頁参照。
- 3) 河北新報2018年4月27日付7面社説、毎日新聞東京本社版2018年4月27日付1面。