

# 大地震に伴う津波と学校による児童の安全確保

——東日本大震災における「大川小学校訴訟」を手がかりとして——

渡 辺 達 徳

- 一 はじめに
- 二 「大川小学校訴訟」の概要
- 三 検討課題——事前の備えと事後の対応——
- 四 むすびに代えて

## 一 はじめに

二〇一一年（平成二三）年三月一日の「東日本大震災」<sup>①</sup>に伴い、東北地方を中心として広範囲に及ぶ太平洋沿岸地域に大津波が発生した。このとき、保育所・幼稚園、小学校等（以下「学校等」という。）から園児、児童等（以下「児童等」という。）の避難が奏功せず、それが学校等の避難態勢の不備または避難指示の不適切に起因するのではないか

大地震に伴う津波と学校による児童の安全確保（渡辺）

が問われ、死亡した児童等の相続人から学校等の設置者に対して損害賠償が請求される訴訟が多く提起された（以下、こうした訴訟を「津波訴訟」という<sup>(2)(3)</sup>）。

これらの訴訟の評価は、多様な角度からされる必要がある、また、そこで導かれた結論の是非についても、意見は分かれるであろう。

一方、今後の日本において、大地震に伴う津波の発生は不可避である。したがって、一連の津波訴訟から、学校等をはじめとして、企業及び地域の防災態勢を整えるための教訓を汲み取ることは、十分に意義のある作業であるといえよう。

この小稿は、このような問題意識に基づき、「津波訴訟」の中にあつて多くの議論を喚起したと思われる「石巻市立大川小学校訴訟」を取り上げて、検討する。なお、この判決に伏在する争点・検討課題は多岐にわたるので、ここでは、学校側が学校生活に伴って児童の生命・身体・健康等の安全を確保する義務に焦点を当てる。

## 二 「大川小学校訴訟」の概要

### 1 事案のあらまし

「大川小学校訴訟」は、東日本大震災に伴い発生した津波により、宮城県石巻市立大川小学校（以下「大川小」または「大川小学校」という。）に在学していた児童七四名及び教職員一〇名が死亡したことに関し、死亡した児童のうち二三名の父母（ $X_1$ ）が、石巻市（ $Y_1$ ）及び宮城県（ $Y_2$ ）に対し、 $Y_1$ 市の公務員である大川小学校の教員等に過失があ

るなどとして、国賠法一条等に基づき、総額二二億円余の損害賠償を請求した事案である。

一審判決（仙台地判平成二八年一月二六日判例時報三三八七号八二頁）と二審判決（仙台高判平成三〇年四月二六日判例時報三三八七号三一頁）は、いずれもXらの損害賠償請求の一部を認容した（一審判決は総額一四億二〇〇万円余、二審判決は総額一四億三〇〇万円余）。ただし、その理由には大きな差異がある。

一審判決は、地震発生後において教員らに津波の予見可能性と結果回避義務が認められるか否かに焦点を当て、地震発生後における教員らの避難誘導における過失を認定した。

これに対し、二審判決は、石巻市教育委員会（以下「市教委」という。）並びに大川小学校の管理・運営に携わっていたA校長、B教頭及びC教務主任が、平時において事前に、児童の生命・身体を守るべき職務上の義務を懈怠したという「学校組織上の注意義務違反」を問題とした上で、この意味における過失を肯定した。したがって、二審判決は、地震発生後における教員らの過失の有無については判断していない。

この二審判決は、Y<sub>1</sub>市及びY<sub>2</sub>県により上告・上告受理申立てがされたが、最高裁は、二〇一九（令和元）年一〇月一〇日、上告棄却及び上告受理申立て不受理の決定をし、二審判決の内容が確定した。ただし、最高裁としての具体的な理由付けは、示していない。

## 2 事実の概要

「大川小学校訴訟」において裁判所が認定した事実は、一審判決と二審判決とで共通する部分が多いものの、異なる点もあり、Y<sub>1</sub>Y<sub>2</sub>の過失の有無を判断する際の理由付けに影響を及ぼしている部分もある。以下では、二審判決

における認定事実を整理して示し、一審判決において異なる認定が示されている部分については、その旨を注記する。  
ア 当事者等

Y<sub>1</sub>市は、大川小学校を設置運営していた地方公共団体である。本件地震当時、大川小学校には、A校長、B教頭、C教務主任（一審判決は「C教諭」と表記する）ほか合計一三名の教職員が在籍し、いずれもY<sub>1</sub>市の公務員であった。また、Y<sub>2</sub>県は、市町村立学校職員給与負担法一条に基づき、大川小学校の教職員の給与その他の費用を負担していた。

イ 大川小学校付近の地理的状况

①大川小学校は、南西から北東方向に流れる北上川の右岸に位置し、敷地の標高は1～1.5m、太平洋に面した追波湾までの距離は約3.7kmである。②大川小学校の敷地の南側には山の尾根が迫っており、その一帯は、地元では「ダルマツ山」「裏山」などと呼ばれていた。③大川小学校のやや上流側には全長約五六五mの新北上大橋が架かっており、同大橋付近の北上川右岸には、交差点があり、その交差点付近は、周囲の平地より小高い平坦地（三角地帯、標高六・七m）となっていた。④この三角地帯は、大川小学校の西、直線距離にして約一五〇mのところにあるが、人が滞留できる場所は広くない（一審判決では、三角地帯について言及はあるが、「人が滞留できる場所は広くない」との記述はない）。⑤三角地帯の交差点から国道を南に進むと、林道を経て数分で「バットの森」に至る。「バットの森」は、大川小学校・大川中学校の児童・生徒全員ほか約三〇〇名が参加して植樹祭を行った場所であり、林道が整備され、標高二〇mを超えた場所には緩斜面の広がる場所がある。⑥大川小学校正門から三角地帯を経てバットの森の林道入口までは、約七〇〇mである（一審判決では、「バットの森」で植樹が行われた事実の記載はあるが、大川小学校からの距離や林道の整備状況には触れられていない）。

ウ 本件地震の発生と被災

①本件地震が発生した日、大川小学校には、一〇八名の在籍児童のうち一〇三名が在籍していた。教職員のうち、A校長は休暇により不在であり、校内にはB教頭以下一一名の教職員が勤務していた。②本件地震の発生時（午後二時四六分）、校舎内にいた児童は机の下に隠れ、本件地震の揺れが止んだ後、教職員が在籍していた児童全員を校庭に避難させたほか、下校を始めていた児童も校内に戻った。児童のうち二七名は、午後三時三〇分頃までに保護者等に引き取られた。③校庭に避難していた児童七六名は、午後三時三〇分過ぎまで校庭に留まった後、教職員一一名の指示の下、列を作って三角地帯の方向に徒歩で向かったが、その途中で津波が襲来し、被災した（一審判決は、C教諭を除く一〇名が三角地帯への避難を決め、誘導したとしている）。④生き残ったのは児童四名とC教務主任のみで、その余の児童七二名と教職員一〇名は、死亡した（このほか、当日欠席早退していた児童二名も、津波により被災して死亡したため、死亡した児童の合計は七四名となる）。⑤大川小学校には、午後三時三七分頃に津波が到達し、水面は二階建ての管理・教室棟校舎の屋根付近まで達し、校舎と体育館は水没して全壊した。

### 3 一審判決

ア 地震発生前における教員の注意義務違反の有無

小学校において策定する災害発生時用のマニュアル類について、平成二二年四月の改正学校保健安全法施行前には特段の法規制はない中で、大川小学校が平成一九年度に取りまとめた危機管理マニュアルは、文部省「学校等の防災体制の充実について（第二次報告）」に沿う内容であった。同法施行後も、マニュアルの内容としては、当該学校の実

情に応じたものであることが求められているにすぎず、個々の具体的内容が明らかになるような規範が示されているものではない。

また、大川小学校の実情として、以下の事実が認められる。①宮城県に大きな津波被害をもたらした過去の地震においても、大川小学校の所在する地区で人的被害が出たことはほとんどなく、沿岸部の津波の波高も三m程度であり、津波が北上川を遡上しても堤防を越流した記録はなかった。③宮城県の地震被害想定調査の結果である平成二六年の報告書では、連動型の宮城県沖地震の発生を想定した場合であっても、大川小学校近くでは堤防を超えない最大二mの浸水が予測されたのみで、堤防外の陸地でも、浸水は大川小学校から下流側五〇〇m以上離れたところで最大一mの浸水があるにすぎないとされていた。④同報告書では、大川小学校所在地は津波からの避難対象地域外とされ、かえって同小学校は、津波時の避難場所に指定されていた。⑤河北町や石巻市が行っていた津波に関する注意喚起の広報は、海岸付近からの避難等の呼び掛けにとどまっており、津波を想定した防災訓練も、海に面した地区で実施されていたにすぎない。

以上の事実を照らすと、「平成二二年四月の改正学校保健安全法施行後であっても、大川小学校の実情として、同法二九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」。

また、「大川小学校の教員において、本件地震発生前の段階で、地震津波が襲来して児童が被災する危険が迫っていることを具体的に予見することが可能であったとはいえず」、Xらの主張は、「予見可能性の観点からも、採用し得

ない」。

イ 本件地震後の避難に関する注意義務違反の有無

石巻市の防災ガイド・ハザードマップ上、大川小学校が津波時の避難場所として指定されていたこと、保護者等の迎えに対応する必要性、校庭で防災行政無線の放送を聴くことが可能であったこと、といった事情に照らすと、本件地震の発生後、当面は大川小学校の校庭に留まり、ラジオや防災行政無線を通じて情報収集を行っていたことが、不相当であるとはいえない。

しかし、教員が児童に対する危険防止と安全確保の責務を負っている以上、収集された情報や四囲の状況をもとに、校庭で避難を継続することに具体的危険があると合理的に判断できる場合には、教員には危険の予見義務があり、危険を予見したにもかかわらず回避を怠ったり回避が不適切だったりした場合は、教員には結果回避義務違反の過失がある。

そして、教員が、校庭への避難中に知り得た情報について、以下のことが認められる。①午後三時一四分、気象庁は宮城県への到達予想津波高を六mから一〇m以上に変更し、このことは、午後三時二〇分～二五分の間にFM仙台で、また、三時三二分にはNHKラジオで報じられた。②河北総合支所の広報車が、長面地区沿岸の松林を津波が越えてきたことを告げながら避難を呼び掛けており、この広報車は、遅くとも午後三時三〇分頃までには大川小学校の前を過ぎ三角地帯に至っていた。③C教諭(教務主任)はこの呼び掛けを聞き、B教頭にもその旨を告げていた。

以上の事実を照らすと、「上記広報車は、遅くとも午後三時三〇分頃までには、大川小学校の前を過ぎ、三角地帯に至っていたものと認められる」から、「その時点では、教員は、速やかに、かつ、可能な限り津波による被災をさ

けるべく、児童を高所に避難させるべき義務を負っていた」。

その上で、具体的な避難場所の選定及び避難をする時間的余裕について検討すると、まず、津波が北上川河口付近の長面地区沿岸の松林を越えたという広報車の呼び掛けによれば、標高七mの三角地帯は、避難場所として不適切である。一方、「裏山は、大川小学校のすぐ南側に位置し、標高も高く、現にC教諭……などは、同所に避難し、難を逃れているところであり、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ない。そして、大川小学校の校庭から裏山の高所へ避難するルートは三つ考えられ、児童がこのルートを使って高所へ避難することは可能であった。また、裏山への避難に必要な時間的余裕についてみると、遅くとも、教員が広報車の呼び掛けを聞いた午後三時三〇分の時点において、「速やかに避難を開始したとすれば、津波が到来したと考えられる午後三時三七分頃までには、少なくとも七分以上の時間的余裕があった」。

「上記の判断によれば、遅くとも午後三時三〇分頃までには、教員は、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るところ、C教諭以外の教員が、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」。

#### 4 二審判決

ア 市教育委員会（市教委）並びに大川小のA校長、B教頭及びC教務主任が平時・事前に児童に対して負っていた安全保護義務について



学校保健安全法二六条以下、とりわけ二九条一項は、「学校において、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領（以下「危機管理マニュアル」という。）を作成すべきことを定める」。

また、「市教委は、学校保健安全法二九条一項に基づき、大川小に対し、在籍児童の安全の確保を図るため、大川小の実情に応じて、危険等発生時において大川小の教職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた危機管理マニュアルを作成すべきことを指導し、作成された危機管理マニュアルが大川小の立地する地域の実情や在籍児童の実態を踏まえた内容となっているかを確認し、内容に不備があるときには是正を指示・指導すべき義務があった」。

そして、市教委が平成二二年二月八日付でY<sub>1</sub>市立小中学校長宛に発出した「学校における災害対策体制の整備について（依頼）」が、本件想定地震（引用者注：実際に起きた東日本大震災ではなく、様々な報告書や歴史的知見から、平成一五年六月を基準として三〇年以内に九九%の確率で起こることが想定されていた最大級の地震を意味する）の発生に対する万全の備えを指示していたことに照らすと、危機管理マニュアルの整備は、平成二二年四月末の時点において、A校長等を拘束する規範性を帯びることになったと認められる。

イ 平時・事前の注意義務の懈怠があったか

ここでの津波の予見可能性とは、平時・事前の危機管理マニュアルとの関係で問題となるものであるから、「A校長等が予見すべき対象は、本件地震後に現に到来した本件津波ではなく、本件想定地震により発生する津波である」。それまでの専門会議等における検討結果によれば、確かに、最大級の想定地震が起こっても、大川小付近まで津波は遡上しないことが示されていた。しかし、こうした津波浸水域の予測は、相当に誤差のあることを前提として利用

しなければならない。過去に他の地域では、大地震に伴い堤防が決壊し、遡上した津波が周辺地域にまで浸水をもたらした例があり、大川小の立地に照らしても、大地震が発生した際に北上川の右岸堤防が重大な損傷を受ける可能性のあることや、大川小の敷地地盤は液状化する恐れが高いことが知られていた。これらの事情を考慮すると、「大川小が本件想定地震により発生する津波の被害を受ける危険性はあったというべきであり」、「A校長等がそれを予見することは十分に可能であったと認められる」。実際に、平成二十三年二月頃に、A校長、B教頭、C教務主任が河北総合支所の職員と打合せを行った際、A校長は、北上川右岸堤防が津波により決壊することを危惧する発言をしている。なお、学校保健安全法がA校長等の義務として明文で規定した作為義務は、公教育制度を円滑に運営するための根源的義務を明文化したものであるから、A校長等に必要とされる「知識及び経験は、……地域住民が有していた平均的な知識及び経験よりも遙かに高いレベルのものでなければならぬ」。

一方、大川小の危機管理マニュアルの中の「地震発生時の基本対応」は、「校庭等」への「第一次避難」につき明記し、「火災・津波・土砂くずれ・ガス爆発等で校庭が危険な時」には「第二次避難」として「近隣の空き地・公園等」と記載していた。この「津波」の文言が初めて挿入されたのは、平成一九年度であった。しかし、「近隣の空き地・公園等」の標高は、大川小が立地する場所と同じであったにもかかわらず、その後も更なる「第三次避難」について言及されることはなかった。

上記の事情を踏まえると、大川小が危機管理マニュアルを改訂し、適切な第三次避難場所を定めることは可能であり、大川小のある「地区に隣接する高台として最も有力な第三次避難場所は、『バットの森』であるといえる」。「大川小の正門から三角地帯を通過して『バットの森』の林道入口までの距離は約七〇〇mである。……一年生の足でも、

大川小の正門から『バットの森』まで約二〇分で到達することが可能であった<sup>(4)</sup>。

## ウ 結論

「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。

したがって、A校長等は、本件安全確保義務を過失によって懈怠したものであって、国賠法一条一項にいう違法の評価を免れないから、第一審被告らは、第一審原告らの後記損害を賠償する責任があるというべきである」。

また、市教委は、大川小の実情を確認して、「本件危機管理マニュアルの内容の不備な点を是正するよう指導・助言する機会もあった」し、「少なくとも、本件危機管理マニュアル中の第三次避難場所の記載を点検していれば、その不備を指摘することができたものと認められる」。

## 三 検討課題——事前の備えと事後の対応——

### 1 二つの判決の差異

大川小学校訴訟の一審判決と二審判決は、いずれもY<sub>1</sub>Y<sub>2</sub>の過失を肯定してXらの請求を認容したものである。しかし、その結論に至る道筋には大きな差異がある。

①まず、大川小付近への津波到来の可能性について、一審判決は、地理的環境や過去の知見から、その予見可能性を否定し、二審判決は、地理的環境や過去の知見から得られる予測には誤差が不可避であり、児童に対する安全確保義務を負う校長らは、一般の地域住民を上回る知識・経験を要求されることから、津波到来の予見可能性を肯定している（ただし、二つの判決において、予見の対象とされた「津波」の意味が異なる）。ここでは、学校管理者である校長ら及び市教委に、高度の注意義務を負わせることの根拠及び妥当性が問われることになる。

②また、津波に備えた危機管理マニュアルを策定する義務を負う主体につき、一審判決が単に「教員」と表現しているのに対し、二審判決は、学校における管理責任者としての「校長」並びに職制上これを補佐する立場にある「教頭」及び「教務主任」の職を明示し、さらに、学校を指導する立場にある「市教委」を加えて、これらの「組織的対応」を問題としている。

③その上で、一審判決は、大川小が置かれた地理的環境や、近隣における過去の津波来襲の状況などに照らし、学校保健安全法二九条によっても、教員が、津波発生時の具体的な避難場所や避難方法、避難手順等を明記するようマニュアルを改訂する義務を負うものではなかったとする。これに対し、二審判決は、地震及び津波の予測には誤差が伴うものであり、過去の他地域における経験をも踏まえると、本件想定地震が発生した場合には、大川小付近に津波が到来することは予想され、それを前提とすると、学校保健安全法二九条は、津波に対する避難を前提とした危機管理マニュアルを作成するよう、学校管理の責任を負う校長・教頭・教務主任に義務付けるとともに、市教委がそれを指導する義務を負っていたと判断した。

④一審判決は、地震発生前の避難マニュアル策定義務を否定したので、その上で、地震発生後の避難誘導に視点を

移し、校庭に避難していた教員らは、午後三時三〇分頃には大川小付近に津波が到来することを予見可能であったにもかかわらず、裏山へ避難するという結果回避行動を怠ったとして、 $Y_1Y_2$ の過失を肯定した。それに対し、二審判決は、地震発生前における危機管理マニュアル策定義務を肯定し、「バットの森」へと避難する義務の違反を認定した。その結果、二審判決は、地震発生後の義務違反については判断していない。一審判決は、実際の地震発生後、約七分程度の時間的余裕しかない中での避難場所の選択として、裏山を想定したのに対し（午後三時三〇分頃から「バットの森」へ避難することは、時間的に不可能である）、二審判決は、避難マニュアルが定められていれば、いったん校庭へ児童らが避難した後、津波到来前に「バットの森」へと移動することは、可能であったと判断したものである。

こうした二つの判決の差異から、三つの検討課題を指摘することができる。

まず、平時・事前における危機管理マニュアル策定義務の存否である（右の①②③を参照）。これは、一審判決と二審判決とで判断が分かれたところであり、今後、今回と比肩すべき災害が発生することに備えて学校設置者が行っておくべき措置を決定づける問題である。

次に、平時・事前の態勢が整備されており、それに沿った避難が行われたにもかかわらず、その前提を上回る津波が到来した場合に、それに対応する事後的な注意義務及び現実の避難行動が要求されるのか、という問題が残されている（右の④を参照）。

さらに、判決が適切な避難先として具体的な場所を特定して示すことが、今後の防災対策に与える影響にも注意を払うべきである。判決は、結果回避義務とその違反を認定する際に、作為義務者に課された義務とその違反を具体的に示すので、一つの事例的判断の中においても、今後の防災対策を策定するための示唆が含まれている可能性がある

ためである。

以下では、右の三点について順次検討を加えることにする。

## 2 平時・事前における危機管理マニュアル策定義務

この問題を考えるためには、二つの要素に着目する必要がある。

第一に、学校設置者がそこに在籍する児童・生徒らの生命・健康等の安全を確保する義務の法令上の根拠を考える必要がある。

このことにつき、二審判決は、以下のとおり説示する。

すなわち、学校設置者は、学校教育法に基づき、その管理下において、在学する児童・生徒らの生命・身体等の安全を確保する義務（安全確保義務）を負い、<sup>5)</sup>また、学校保健安全法が、学校は危険等発生時における教職員の対処要領（危機管理マニュアル）を作成することから（二九条一項）、校長、教頭及び教務主任は、その職務上（学校教育法三七条四項・七項・八項、同法施行規則四四条一項、三項、四項）、この安全確保義務を履行すべき立場にある。また、教育委員会は、小学校の校長、教員及び児童の安全に関することを管理し、執行する職務権限を有する（地方教育行政法、二三条八号、九号）。

一方、小学校の場合、保護者には児童に普通教育を受けさせる義務があり、学区の指定により大川小以外の小学校に児童を通わせる選択肢がなかったこと等に照らしても、学校保健安全法に定める安全確保義務は、公教育制度を円滑に運営するための根源的義務を明文化したものである。

以上により、大川小のA校長、B教頭及びC教務主任並びに市教委は、「組織として」、学校教育法及び学校保健安全法（特に二六条以下）に基づき、大川小に在籍する児童の生命・身体等の安全を確保する義務を負っていたと解される。そして、学校保健安全法二九条一項に定める「危機管理マニュアル」策定という作為義務は、大川小における在籍児童の在学関係成立の前提となる中心的義務である。

第二に、こうした安全確保義務を前提としても、大川小の校長、教頭及び教務主任並びに市教委が、大地震に伴い大川小に津波が到来することを前提とした内容を備えた危機管理マニュアルを策定しておく必要があったかが問われる。

二審判決は、以下のように述べる。

すなわち、ここでいう津波とは、東日本大震災において実際に到来した規模・高さの津波ではない。適切な危機管理マニュアルを作成し、それを関係教職員らに周知し、それに沿って避難訓練等を実施するための津波の予測であるから、様々な報告書等の内容及び大川小が置かれた地理的状況や歴史上得られる知見等を総合的に考慮して予測すべき津波の程度が基準となる。そして、右に示した安全確保義務の根源性に照らし、校長らが危機管理マニュアルを策定するために必要とされる知識及び経験は、地域住民が有していた平均的な知識及び経験よりも遥かに高いレベルのものでなければならぬ。

このような校長等及び市教委の「組織としての」義務措置、緊急避難マニュアルを作成する際の前提とすべき地震及び津波の程度、それを予測するに当たり校長らに課される高度の注意義務は、法令及び大川小の立地や当該地域の歴史的経験、地震及び津波に関する諸々の報告書等から導かれると評価すべきものである。<sup>(6)</sup>

## 3 平時・事前の義務が尽くされていた場合における事後の予見・結果回避義務

具体的な例を示すならば、あらかじめ想定地震に基づき適切な避難場所を定め、地震発生後、その場所へ避難したにもかかわらず、危機管理マニュアルの前提を超える津波が到来し、かつ、そのような津波到来の可能性が、地震後にラジオや広報車により報じられていた場合に、学校側は、更なる避難行動をする義務を負うか、ということである。このような場合に、その危機管理マニュアルは、結局、適切でなかったと評価すること及び危機管理マニュアルが不備だった場合と同じ事後的予見・結果回避義務を学校設置者に課すことは、いずれも正当ではない。

まず、前者は、学校設置者及び市教委に結果責任を負担させるに等しく、これが妥当でないことは明らかである。一方、後者については、慎重な検討を要する。学校設置者の負う安全確保義務が学校教育法及び学校保健安全法から導かれる根源的義務であるという理解を前提とすれば、この義務が、平時・事前における防災・避難体制の整備と、実際の災害発生時における危機管理マニュアルに従った避難誘導により尽くされ、災害の発生後において、何ら安全確保義務を負わないと解することはできない。災害の発生後に危機管理マニュアルに沿った避難を完了した後であっても、児童の生命・身体に現実の危険が迫っていることを認識することができ、かつ、その場で更なる避難行動を採ることが実際に可能であったならば、その避難行動を放棄することは許され<sup>(7)</sup>ない。

しかし、ここで問題とされるのは、あくまでも適切な平時・事前における防災・避難体制に従って実際に避難が行われていた場合であり、また、更なる避難が求められるような現場の混乱、情報の不足、時間の切迫などの状況下でのことである。したがって、結果回避行動が採れたはずだとの評価を安易に行うことも、避けるべきである。



ここで結果回避行動を採る前提となる事態の「予見可能性」は、「平時・事前」から「事後」のものに切り替わる。また、事後の情報収集により更なる危険を予見することができたとしても、避難している人の属性・人数、現場の状況、時間的余裕などにより、避難行動を採ることが不可能——更なる避難のために動くことがかえって危険を増大させる——ということが多いのではないかと推測される。したがって、こうした場合には、結果回避義務の前提としての子見可能性はなかったか、予見は可能であったが結果回避行動をとることは不可能であった、という判断をすることがほとんどと考えられる<sup>(8)</sup>。平時・事前の体制整備と、それに沿った避難行動が適切であったにもかかわらず、その前提を超える津波が到来した場合において、学校等に更なる避難行動を採る義務が課されるケースは、極めて稀ではないかと思われる。

しかし、このように考えることが、損害賠償というかたちで被害者側の救済を図る余地を狭めるものと解するべきではない。むしろ、事前・平時の防災・避難体制の適切な構築と、それに沿った避難訓練の実施を適切に行うことへのインセンティブを高めるといふ防災的観点を持つ必要がある。

#### 4 適切な避難場所の選定

右にみたとおり、危機管理マニュアルにおいて適切な避難場所を選定しておくことは、被害を生じさせないための最重要課題である。大川小学校訴訟の一审判决は、裏山へ避難することを適切な結果回避行動であると述べたが、これは、現実の地震発生後における判断である（そもそも、一審判決は、危機管理マニュアルの策定義務を否定している<sup>(9)</sup>）。

一方、二審判決は、危機管理マニュアルにおいて定めておくべきであった適切な避難場所として「バットの森」を

明示しており、その理由を以下のとおり詳細に述べている。

「バットの森」は、標高二〇mを越え、緩やかな斜面の広がる場所であり、大川小の正門から国道を七〇〇m進んだところから車でも登坂できる林道を通って一年生でも約二〇分で到達する土地である。ここでは、大川小の児童全員のほか中学生、保護者ら及び森林関係者約三〇〇名が参加して植樹祭を行った経緯もあり、大川小の児童にとっても周知の場所であった。この地区の住民にとって「バットの森」を避難場所とする認識は乏しかったとしても、校長等が「バットの森」を第三次避難場所とすることが適当という判断に至れば、地域住民と協議し、大川小の避難方針を説得するべきであり、その時間もあつた。

また、「バットの森」には児童らの避難に必要な建物、設備、備品等がなかったとしても、「雨風を凌いだり、水や非常食等を保管できるプレハブ小屋の設置、夜間照明、情報機器及び避難場所示の設置等を第一審被告市（市教委）に対して申し出る等の措置を取るべき義務があり、その措置をとるための時間は十分あつたというべきである」。

二審判決は、右のように第三次避難場所としての「バットの森」の適切さを説いた上で、「本件危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に、第三次避難場所として『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、B教頭が本件広報①（引用者注・午後二時五分に防災行政無線が宮城県沿岸部に大津波警報が発令中である旨を呼び掛けたものを指す）を認識した午後二時五分の直後に『バットの森』への三次避難を開始することにより、午後三時三〇分までには十分標高二〇mを超える『バットの森』に到達することができ、本件津波による被災を回避できたはずである」として、 $Y_1$  $Y_2$ の結果回避義務違反を認定した。

二審判決が、適切な具体的避難場所として「バットの森」を挙げ、ここを避難場所として整備しておくべきであつ

たと説くところからは、得られる示唆が多い。とりわけ、注目されるべきは、そこで必要であると説示されたプレハブ建物の設置、水や食料の備蓄、夜間照明、避難場所表示の設置等は、学校教員個々の判断と行動により成し得るものではなく、自治体が主体となつて行うべき防災体制の整備・構築であり、学校の管理者及び市教委が、「組織として」取り組むべき課題であつたことが浮き彫りになる。

また、二審判決が具体的な避難場所として「バットの森」を明示したことに加えて、平時におけるその整備にまで踏み込んだことが持つ意味も大きい。歴史上たびたび大津波の被害を受けてきた三陸沿岸地域では、津波に備えた「避難道路」や「避難階段」の整備と、その経路を使った避難訓練が行われてきたところが少なくない。大川小学校訴訟においても、同小学校正門から国道及び林道を経て「バットの森」に至る経路（特に林道）は、避難道路として機能するべきものであつた。二審判決の説示を敷衍すれば、安全な避難場所に至る経路が整備されていなければ、これをしておくべきだ、ということになる。<sup>(10)</sup> 実際に、高台や盛土上を走る自動車専用道路は、津波発生時の安全な避難場所となるが、人の足でそこまで短時間で達するための通路や階段の整備は、重要な課題である。従前からこうした避難道路・避難階段があつて東日本大震災の際に機能した地域もあり、また、同震災後に改めて整備を進めたところもある。<sup>(11)</sup>

この避難経路の整備という問題も、平時・事前における行政の取り組みに属する。学校や教育委員会は、こうした取り組みに対し、児童・生徒の在籍や通学状況、学校の置かれた地理的環境など、適切な避難場所の確保とそこに至る経路の整備を進めるために必要な情報の発信を行うことが求められる。

#### 四 むすびに代えて

大川小学校訴訟から得られる教訓として、今後の防災という観点から指摘することができる特徴は、小学校及び市教委の組織的過失を問題としたこと、地震発生後の現場対応よりも平時・事前の防災体制の構築を重視したこと及び本件で採るべきであった措置を極めて具体的に指摘していること、である。こうした特徴は、最終的には、大地震に伴う津波から児童の生命を守るためには、小学校、具体的には学校の管理・運営に当たる法令上の責任を負う校長、教頭及び教務主任という職にある者並びに小学校を指導監督する立場にある市教委が、組織として平時・事前の防災体制を構築し、そこで採用される危機管理マニュアルにおいては、非常時における避難場所及び避難経路が具体的に定められていなければならない、という帰結に収斂する。

大地震に伴う津波への対応は、高所への避難以外にない。そして、実際に地震が起こってから避難場所と避難経路を考へることはあり得ず、児童に対する安全確保義務を課された学校設置者は、事前に、組織的に、具体的な対応を定めておく必要がある。このことを明らかにした大川小学校訴訟の二審判決は、組織的事前対応の重要性を説いたものとして理解することが、今後の防災にとって不可欠であるといえよう。

こうした観点からは、地震発生後の幼稚園の事後対応の不備を認めた「日和幼稚園訴訟」(注2の①を参照)につき、仙台高裁で和解が成立した際に、幼稚園側の防災体制の不備を認める条項が盛り込まれたことが、改めて想起される。それは、「幼稚園側は、……防災マニュアルの充実と周知徹底、避難訓練の実施や職員の防災意識の向上など、日ごろからの防災体制の構築が極めて重要であることと、(日和幼稚園では)津波に対する防災体制が十分でなかったこと

を認める」というものであった。<sup>(12)</sup>

日和幼稚園訴訟の一審判決は、一連の津波訴訟の中で、最初に学校等の責任を肯定したものであり、仙台高裁における和解も、幼稚園側が法的責任を負うことを前提として行われたものである。そして、大川小訴訟の二審判決が注ぐ視線も、日和幼稚園訴訟の和解内容と同じところに向けられている。

(1) 同日の午後二時四六分に、北緯三八度〇六・二分 東経一四二度五一・六分、深さ二四kmを震源位置として発生したマグニチュード九・〇の地震は、「平成二三年(二〇一一年)東北地方太平洋沖地震」と命名されている。この地震及びその後の余震により引き起こされた災害が甚大であり、かつ、広範に及ぶことから、同年四月一日の閣議において、この災害(原子力発電所の事故による災害を含む)を「東日本大震災」と称することが決定された。

(2) 津波訴訟のうち、学校等の責任が問題とされ、判決が出された事例は、大川小学校訴訟のほかに、①日和幼稚園訴訟(宮城県石巻市)、②山元町保育所訴訟(宮城県山元町)、③野蒜小学校訴訟(宮城県東松島市)の三件がある(カッコ内は、学校等が所在する自治体)。

①については、仙台地判平成二五年九月一七日(判例時報二二〇四号五七頁)が幼稚園を設置する法人の責任を肯定した(法人側から控訴されたが、平成二六年二月三日に仙台高等裁判所で法人側の責任を認めた上での和解が成立している)。

②においては、保育所設置者が地方自治体(山元町)であったが、仙台地判平成二六年三月二六日(判例時報二二三三三六〇頁)は、保育所設置者の責任を否定した。原告ら(二家族)から控訴されたが、そのうち一家族と山元町との間では、平成二六年二月二四日に仙台高等裁判所で和解が成立している。もう一家族との関係では、仙台高判平成二七年三月二〇日(判例時報二二五六号三〇頁)が控訴を棄却した。

③においては、在籍した児童の被災につき、一審(仙台地判平成二八年三月二四日判例時報三三二二号六五頁)、二審(仙台高判平成二九年四月二七日判例地方自治四三二号四三頁)ともに、学校設置者たる市の責任を肯定した。最高裁も、市による上告を棄却している(最決平成三〇年五月三〇日)。

大地震に伴う津波と学校による児童の安全確保(渡辺)

(3) 学校等以外の場における津波訴訟について、概要を整理すると次のとおりである（カッコ内は、事件のあった場所）。

常磐山元自動車学校訴訟（宮城県山元町）は、東日本大震災の発生時に自動車学校の構内にいた教習生らが、自動車学校側の避難誘導の不適切により被災したことを理由として、遺族が訴えを提起したものである。仙台地判平成二七年一月三日（判例時報二二六五号六九頁）は、自動車学校側の責任を肯定した。自動車学校側から控訴されたが、平成二八年五月二五日に仙台高裁で和解が成立した（自動車学校側からの和解金の支払及び謝罪を内容とする）。なお、この事件では、教習生二五名のほか、自動車学校の従業員一名の遺族も原告に加わっており、右の和解とは別途に和解協議が続けられた模様であるが、筆者は、その後の報に接していない。

そのほか、企業や団体の職場で勤務中だった従業員・職員が被災し、その遺族が企業または団体の責任を問うた事例が二件ある。七十七銀行女川支店訴訟（宮城県女川町）では、一審（仙台地判平成二六年二月二五日判例時報二二七号七四頁）及び二審（仙台高判平成二七年四月二二日判例時報二二五八号六八頁）は、いずれも被告の責任を否定し、最高裁も、上告を棄却・上告受理申立て不受理とした（最決平成二八年二月一七日TKC 25542200）。また、JA新岩手訴訟（岩手県山田町）においては、一審（盛岡地判平成二七年二月二〇日TKC 25505864）及び二審（仙台高判平成二八年二月二六日TKC 25542313）は、いずれも原告の請求を棄却し、最高裁も上告受理申立て不受理とした（最決平成二八年七月一三日TKC 25543726）。

さらに、地域住民に対する自治体の避難態勢の構築及び避難誘導が問われたものとして、鶴住居訴訟（岩手県釜石市）がある。盛岡地判平成二九年四月二一日（判例地方自治四三二号四三頁）は、市の責任を否定した。被害者のうち一名の家族から控訴され、仙台高裁では、平成三〇年七月三日に市が和解金約四九万円を支払うことなどを内容とする和解が成立してゐる（<https://rnikkei.com/article/DGXMZ032553520T00C18A7CR8000?s=3>）。また、気象庁が発した大津波警報の津波の高さ予測が過少だったために、家族が高台に避難できず死亡したとして、その遺族が国と市に損害賠償を求めたものがある（岩手県陸前高田市）（津波予測過少訴訟）。盛岡地判平成二七年二月二〇日（判例時報二二六八号九一頁）及び仙台高判平成二八年四月一五日TKC 25542777）は、いずれも請求を退け、最高裁も上告を棄却した（最決平成二九年四月二六日TKC 25545896）。

右に掲げたほかにも、訴えが提起され、和解に終わった事例が幾つかある。その中にも、将来の津波に備えた防災態勢の

整備及び大地震発生時の避難誘導のあり方について貴重な教訓が含まれているものがあると考えられるが、公にされている資料から内容を知り得るものに限って言及するにとどめざるを得ない。

なお、東日本大震災に伴う一連の津波訴訟は、宮城県名取市閑上地区において、市の防災無線が故障していたために避難できなかったことを理由として、死亡した住民の遺族が市に対して損害賠償を請求した「閑上訴訟」（一審判決は、仙台地判平成三〇年三月三〇日判例時報三三九六号三二頁）が仙台高裁で和解により終了したことにより（令和二年三月二日）、すべて終結した。和解金の支払はなく、①市が遺族に機器の故障で避難指示などを伝えられなかったことへの遺憾の意を示す、②職員の防災意識向上を図り、避難訓練などの施策を講じる、③震災の記憶と教訓を風化させないよう、四月開館予定の市震災復興伝承館で第三者検証委員会の報告書を展示する、などが内容とされている（[https://www.kahoku.co.jp/tohoku-news/202003/20200313\\_13001.html](https://www.kahoku.co.jp/tohoku-news/202003/20200313_13001.html)）。

(4) ここにいう「バットの森」は、二〇〇五年にプロ野球球団「東北楽天ゴールデンイーグルス」が宮城県に誕生したことを記念して、バットの原木である「アオダモ」などの植樹を県内各地で行う活動である「みやぎバットの森」の一つである。大川小近くの「バットの森」では、二〇〇七年一月に植樹祭が行われている（<https://www.prefmiyagi.jp/soshiki/sizenhogov/bat-batomori.html>）。

(5) 前掲注(2)の野蒜小学校訴訟二審判決（仙台高判平成二九年四月二七日）が、このことを具体的に指摘し、大川小学校訴訟の二審判決も、これに沿った説示を行ったものと見ることができる。野蒜小学校訴訟二審判決は、「学校教育法は、児童の保護者に対して小学校に就学させる義務を課しており（同法一七条一項）、反面、校長その他の教職員は、義務教育に係る学校生活において、保護者に代わって児童の保護監督にあたるものである。児童は、心身の発達が不十分で、災害等から自己の身を守る能力も未熟であるから、その生命、身体の安全を保護することは、小学校設置者の義務であり、同法三七条四号により、校務をつかさどり、所属職員を監督する職務を担う校長においては、児童の生命、身体の安全を確保することについて、職務上の義務を負っているというべきである」と判示していた。こうした学校管理下の被災という特性への注意を促すものとして、米村滋人「小学校生徒の津波被害からの避難に際しての学校設置者の責任」私法判例リマークス59（二〇一九（下）五八頁、同「教育機関の安全確保義務」消費者法判例百選（第2版）一三三八頁）。

(6) 「組織的過失」につき立ち入った検討を試みるものとして、高橋眞「安全配慮義務の組織性・科学性・目的性」法学雑誌

六五卷三・四号六二頁（二〇一九年）。なお、二審判決を評釈・解説する文献の中には、事前防災やその組織的対応の重要性を認めつつ、本件で予見可能性が肯定されたことには疑問を呈するものがある。村中洋介・自治研究九五巻七号一四三頁、近藤卓也・行政法研究三〇号二九七頁、星野豊・筑波法政七六号一七頁など。

(7) 大塚直「事故調査による真相究明と民事責任の事故抑止機能」法律時報九一卷一号八四頁（二〇一九年）。

(8) 米村滋人「大災害と損害賠償法」論究ジュリスト Number 86 六四頁（六八頁）（二〇一三年）は、緊急事務管理の趣旨を類推した免責が認められる余地を肯定することを示唆する。なお、米村・前掲注(5) 私法判例リマックス59・六〇頁をも参照。

(9) なお、二審判決は、「裏山」への避難は不適切だと判示している。その理由として、「裏山」は、宮城県により急傾斜地崩壊危険区域に指定されており、本件想定地震の際は震度五強の揺れに曝されることが想定されていたので、地震動により崩壊の危険があったことを挙げている。

(10) 大川小学校訴訟の二審判決は、「裏山」は避難場所として不適切と評価していたが、一審判決が避難ルートとして示した中には傾斜が緩やかなものもある。したがって、第三次避難場所として「裏山」を定め、そこに安全に至るための通路や階段を整備しておくという平時・事前の対策も考えられたと思われる。

(11) 若干の例にすぎないが、東日本大震災の前から整備され、同震災時に有効に機能したのとして、岩手県大船渡市三陸町越喜来小学校の二階と市道をつなぐ避難階段 ([https://www.kahokuco.jp/special/spel168/20160215\\_01.html](https://www.kahokuco.jp/special/spel168/20160215_01.html))、岩手県岩泉町(旧)小本小学校から高台にある国道四五号線に上るための避難階段 (<http://www.thr.mlit.go.jp/sinsaidensyou/sisetsu/facility/iwate-2012.html>)、同震災後に整備されたものとして、釜石市唐丹町小白浜地区の避難階段 (<https://www.pref.iwate.jp/sangyoukokoyou/riingyou/hozen/chisan/1008420.html>)。

また、自動車の利用を前提とした避難道路の整備として、宮城県南三陸町志津川の高台避難道路 (<https://www.town.minamisanriku-miyagi.jp/index.cfm/6,18081,22,304.html>)がある。なお、東日本大震災の際、自動車による避難をめぐることは、地震発生時の渋滞が避難にとって大きな障害となるという問題点が明らかになった。そのため、同震災後に避難道路を整備するに当たり、避難道路には交差点を設けず、また、一方通行を活用するなどして、沿岸部から安全な内陸の高台や自動車専用道路まで走行できるような計画が意識されている。宮城県名取市閑上地区の例として <http://www.dousai.go.jp/>



- kyoiku/chikubousai/chikubo/chikubo/pdf/03\_004.pdfが参考になる。
- (12) 渡辺達徳「防災の観点から見た『東日本大震災津波訴訟』」東北ローレビュー 2013 一頁(二八頁)において紹介したところである。

(東北大学大学院法学研究科教授)