

自然災害からの避難と学校の責任 ——大川小学校津波被害事件仙台高裁判決について——

鈴木 宏昌*

目次

- 1 はじめに
- 2 大川小学校事件
 - (1) 事案の概要
 - (2) 提起された訴訟の概要
 - (3) 判決要約
- 3 控訴審判決の考察
 - (1) 地震・津波の予見可能性について
 - (2) 結果回避義務について
 - (3) 組織的過失の認定
 - ア 安全確保義務の内容
 - イ マニュアル改訂義務の発生根拠
 - ウ 本件安全確保義務（マニュアル改訂義務）の規範性
 - エ マニュアル改訂義務の内容について
 - オ マニュアル改訂義務違反について
 - (4) 義務違反に対する国賠法上の違法評価
 - (5) マニュアル改訂義務の前提となる平時における津波の予見可能性
 - (6) マニュアル改訂義務違反と結果発生との間の因果関係の判断
 - (7) バットの森を第三次避難先にしたこと
- 4 おわりに

1 はじめに

日本全国で自然災害が頻発し、痛ましい事故の報告が少なくない。

受理日2018年11月28日
*教養学部人間環境学科講師

近時の裁判例では、大川小学校津波事件に関する国賠請求訴訟の控訴審・仙台高裁判決平成30年4月26日が強い印象を与えた。

本年6月には、大阪北部地震によりブロック塀が倒壊し、児童の死亡事故が発生した。全国の自治体で、ブロック塀の再点検、取り壊し等の動きが広がっている。

地震そのものは自然現象であるが、人の手による避難誘導、建築物の設置管理に不備があり、自然災害と相俟って被害を生じることもある。

自然災害と向き合い、被害をくい止めるにはどうしたらよいか、特に学校関係者には切実な問題である。

本稿では、大川小学校事件控訴審判決の整理・検討を行う。

2 大川小学校事件

(1) 事案の概要

平成23年3月11日の東日本大地震（宮城県北部では最大で震度7、石巻市内では震度6強）で、東北地方の太平洋側に津波が押し寄せ、宮城県石巻市では、津波が北上川を逆流して大川小学校（河口から約4キロメートル）に高さ10メートル近い規模・勢いで到達し、児童72名を含む計82名が津波に飲み込まれて死亡した。

多くの人命が失われたのは、自然災害だけが原因ではなく、小学校の教職員による避難誘導、および、校長ら学校運営者または市教育委員会の事前対策の不備に原因があったのではないかが問題となった。

東日本大地震は、同日午後2時46分に発生し、同小学校の児童および教職員が校庭に避難し、そのまま津波が到来する午後3時37分まで、より安全な場所へ避難することがないまま（厳密には、避難先が決まって移動しようとした矢先）、到来した津波に飲み込まれ、僅かな生存者（児童4名、教員1名）を残し、児童74名および教員10名が犠牲となった。

その間、教員らは、ラジオ・防災行政無線などによって、地震および津波に関する情報が伝わっていたにも関わらず、迅速・的確な三次避難の行動に繋がれなかった。特に、同小学校校庭に面した「裏山」へ登ることを選択せず、同小学校から北上川へ向かう途中にある「三角地帯」を三次避難先に選択し、同所へ向かう途中で津波に襲われてしまったことが悔やまれる。このような教職員の避難誘導のあり方が問題視され、本件津波被害は人災であると強く非難された。

上記以外の裁判所の証拠に基づく認定事実は、個別の検討過程で改めて紹介する。

(2) 提起された訴訟の概要

本件訴訟は、亡くなった児童のうち、23人の児童の遺族（父母29人）が原告となり、国家賠償法に基づき、石巻市および宮城県に対して連帯して総額22億6000万円の損害賠償の支払いを求めて、平成26年3月に提訴したものである。

原告が損害賠償請求の原因としたのは、①避難誘導上の過失（結果回避義務違反）、②地震

発生前の平時における学校組織上の過失（緊急時マニュアルの改訂義務違反）、③被災後の学校、市教委による調査報告等の対応上の注意義務違反である。

本稿では①②を扱う。

（３）判決要約

【第一審仙台地裁判決平成28年10月26日】

「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）」、校長、教頭、教諭は市町村の補助者として、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（学校教育法37条）。」

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、公権力の行使に当たる公務員が過失によって違法に損害を加えたものとして、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」。

学校保健安全法に基づく危機管理マニュアルに関する注意義務に関しては、「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」「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」、マニュアル改訂義務違反の主張は採用し得ない。

本件地震後の避難に関する注意義務に関しては、「遅くとも午後3時30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、…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。」として、石巻市と宮城県に対して連帯して合計14億円の支払いを命じた。

【控訴審仙台高裁判決平成30年4月26日】

大川小学校の校長、教頭及び教務主任は、平時において事前に、大川小の児童の生命、身体
の安全を保護すべき義務（大川小の危機管理マニュアル中の第三次避難先に係る部分に、想定
されていた地震によって発生した津波による浸水から児童を安全に避難させるのに適した第三
次避難場所を定め、かつ避難経路及び避難方法を記載するなどして改訂すべき義務。以下、
「本件安全確保義務」という）を負っている。そして、平成22年4月末の時点において、本件
安全確保義務は、在籍児童の保護者との関係で、校長等を拘束する規範性を帯びる。大川小が
「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」、平成22年4月末
の時点において、「校長等がそれを予見することは十分に可能であった」。校長等が本件安全確
保義務を履行していれば、「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。」「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1条1項にいう違法の評価を免れない。」

3 控訴審判決の考察

(1) 地震・津波の予見可能性について

過失の前提となる予見可能性を論じるにあたり、誰の過失を問題にするかを区別する必要がある。

避難誘導上の教員の過失を問題にする場合、地震発生（またはそれ以前）から津波が到来するまでの事実経過と、その間に教員らが認識した事情の評価が必要となる。

本件においては、地震発生直後から津波が到来するまで、テレビ・ラジオ・防災行政無線を媒介として、当該地震の規模、津波警報の内容や他地域の状況等に関する情報が順次、繰り返し伝達された。大川小学校の教員らは、校庭に避難する児童を落ち着かせたり、建物の安全確認等を行いながら、それら媒体から地震・津波の情報を得ていた。

そのような事実経過について、仙台高裁は、下記の図表1の通り認定している。

※以下、裁判情報（TKC 法律情報データベース・【文献番号】25449455・国家賠償等請求控訴事件仙台高等裁判所平成28年（ネ）第381号・平成30年4月26日第1民事部判決）に平仄を合わせて、関係者を「市教委」、「C1校長」「D教頭」「E教務主任」と表記する。下線は筆者が付すものである。

図表1 地震発生直後、津波到来までの事実経過

ア 平成23年3月11日午後2時46分、本件地震が発生し、宮城県北部では最大で震度7、石巻市内では震度6強が観測され、石巻市内の観測地点では、震度4以上の揺れが約160秒間継続した。 イ 本件地震の発生と同時に、大川小の校舎内にいた児童は、教職員（C1校長と用務員を除く11名。以下同じ。）の指示で机の下に隠れた（一次避難）。本件地震の揺れが止んだ後、教職員が在校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り、午後3時少し前頃までに、103名の児童と教職員が校庭に避難した（二次避難）。教職員は、校庭に二次避難させた児童を整列させて点呼を取る一方、校舎等を見回って逃げ遅れた児童がいないことを確認した。 ウ 午後2時49分、気象庁が岩手県、宮城県及び福島県に大津波警報を発令したことから、河北総合支所は、午後2時52分、防災行政無線で、サイレンを鳴らすとともに、「ただ今、宮城県沿岸に大	午後3時15分から午後3時20分まで 岩手県釜石市では、津波が押し寄せて海水があふれ陸上に上がってきており、津波で岸壁と海面との境が分からなくなっていて、トラックや多くの車が浮いて流されていること、岩手県大船渡市では、津波が川の辺りを逆流し、海から海水が押し寄せ、車が海水に浸かっており、岸壁から海水が陸地にもあふれてきていることを伝え、早く安全な高台に避難するように繰り返し呼び掛けた。 午後3時20分から午後3時25分まで 大津波警報が出ている岩手県、宮城県、福島県の沿岸付近の方は早く安全な高台に避難するように呼び掛けるとともに、沿岸に津波が到達している様子として、岩手県釜石市では道路に勢いよく海水があふれて何台もの車が流れ、道路に大きな船も流れていること、福島県いわき市小名浜では建物がほぼ波に呑み込まれて、波がかなりの高い位置まで上がってきていること等を伝えた。
--	---

津波警報が発令されました。ただ今、宮城県沿岸に大津波警報が発令されました。海岸付近や河川の堤防などには絶対近づかないでください。」と呼び掛けた（以下「本件広報①」という。）。大川小の校庭の北西角には防災行政無線の屋外受信設備が設置されていたから、この屋外受信設備から流れた本件広報①の内容は、校庭に避難中の児童及び教職員の全員に伝わった。 エ スクールバスは、尾崎地区及び長面地区への便が午後2時58分に出発予定であったが、児童はこれには乗らず、校庭において二次避難を続けていた。スクールバスは大川小の正門付近で待機を続けていた。 オ 大川小には、本件地震発生の直後から、保護者等が児童を引取りに訪れており、その都度、教職員が引取りに来た保護者等の名前を確認しつつ児童の引渡しを行った。二次避難をした児童のうち27名は、午後3時30分頃までに保護者等によって引き取られて教職員の管理下を離れた。 カ 本件地震発生後、大川小を避難場所として避難してきた住民が体育館を訪れ始めたが、教職員が体育館の状況を確認した結果、天井の部材が落下し、暖房用の灯油タンクの油漏れを確認したことから、教職員は、体育館を避難場所として使用できないと判断し、避難してきた住民には危険であるから体育館から離れるよう促した。 キ 河北総合支所は、午後3時10分頃にも、<u>防災行政無線で、「現在、宮城県沿岸に大津波警報が発令中です。現在、宮城県沿岸に大津波警報が発令中です。海岸付近や河川の堤防などには絶対近づかないでください。」と繰り返し呼び掛けた（以下「本件広報②」という。）。上記ウのとおり、大川小の校庭の北西角に設置されていた屋外受信設備から流れた本件広報②の内容は、校庭に避難中の児童及び教職員の全員に伝わった。</u> ク NHKは、午後2時48分以降、ラジオ放送で、NHK総合テレビ放送の音声をそのまま放送する「T-Rスルー放送」を行うとともに、午後2時49分には、放送内容を、アナウンサーによる情報の読み上げや避難の呼び掛けと各地の地震発生以	午後3時25分から午後3時30分まで 青森県から千葉県にかけての太平洋沿岸に大津波警報が出ていること、<u>各地に到達した津波の高さが、岩手県釜石港で午後3時21分に4m20cm、岩手県大船渡港で午後3時15分に3m30cm、岩手県宮古港で午後3時19分に2m80cm、宮城県石巻市鮎川で午後3時20分に3m30cmであることを伝えるとともに、沿岸に津波が到達している様子として、宮城県気仙沼市では、大きく波が白波を立てて渦巻き、海面なのか陸上なのか分からない状況となっており、大きな船や住宅の屋根のようなものや港で使われていた箱などが流されていること、千葉県銚子市では、津波の波に流されて船が岸壁にぶつかっていることを伝え、津波は繰り返し押し寄せ、2回目、3回目のほうが高くなることもあり、津波の高さは検潮所で観測されたものであって、場所によっては更に大きな津波が到達している可能性があるとして、海岸や河口付近には絶対に近づかず、早く安全な高台に避難するように呼び掛けた。</u> この間の午後3時28分、アナウンサーは、本件地震の規模が推定でマグニチュード7.9であることを伝えた。 ケ 気象庁は、午後3時14分、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。 この変更後の津波の予想高の情報は、NHKでは、発表直後にテレビ放送の字幕で伝えられ、株式会社FM仙台のFM放送では、午後3時20分から午後3時25分までの間に音声で放送されたが、NHKのテレビ音声とラジオでは、午後3時32分に初めてアナウンサーが情報を口頭で伝えた。 コ 大川小の教職員は、本件地震の揺れが収まった直後から午後3時30分過ぎまでの間、児童らとともに校庭を避難場所として二次避難を続けていた。二次避難中も余震が繰り返し発生しており、石巻市内の観測点では、本件地震の揺れが収まってから午後3時30分までの間に、震度1以上の余震が20回発生し、そのうち震度3以上のものは6回であった。 サ 上記コの二次避難中、教職員は、児童を校庭か
--	---

降の映像等による本件地震に関する報道に切り替え、これ以降、NHKのテレビ及びラジオで、津波等に関する情報や呼び掛けとして、以下の内容を音声で放送した。

午後2時49分

「午後2時46分頃、東北地方で強い地震がありました。震度7が宮城県北部です。」などと各地の震度を伝えた。

午後2時51分

宮城県では、大津波警報が出ており、午後3時に高さ6mの津波の到達が予想されていること等を伝え、大津波警報が出ている海岸や川の河口付近には絶対に近づかないように呼び掛けた。

午後2時54分から午後3時まで

大津波警報が岩手県、宮城県、福島県に出ていること、宮城県沿岸には午後3時に高さ6mの津波が来ると予想されていること、この時刻と高さはあくまでも目安であることを伝え、早く安全な高台に避難するように呼び掛けた。

午後3時から午後3時5分まで

宮城県には午後3時に6mの津波が到達する見込みであること、宮城県石巻市鮎川で午後2時52分に50cmの津波が観測されたこと、津波は繰り返し押し寄せるおそれがあること、宮城県七ヶ浜町では防災無線で住民に避難指示を出したことを伝え、大津波警報と津波警報が出されている沿岸の方は、早く安全な高台に避難するように呼び掛けた。

午後3時5分から午後3時10分まで

宮城県に午後3時に予想高6mの津波の到達が予想されていることを伝え、海岸や川の河口付近には絶対に近づかず、沿岸付近にいる方は早く安全な高台に避難するように呼び掛けた。

午後3時10分から午後3時15分まで

午後2時46分頃宮城県栗原市で震度7を観測したことが、宮城県、岩手県及び福島県に大津波警報が出たこと、宮城県石巻市鮎川で午後2時52分に50cmの津波が到来し、今後も2回、3回と繰り返し押し寄せるおそれがあることを伝え、海岸や川の河口付近の方は絶対に近づかず、早く安全な

ら更に別の場所に三次避難させるべきかどうか、三次避難をさせるとしたらどの場所が適当かを協議、検討していた。とりわけ、E教務主任は、二次避難開始直後の早い段階から裏山への三次避難を提案していたが、強い余震が連続し、山鳴りがする中で、児童を裏山へ登らせるのは危険であるという意見を述べる教職員もあり、協議はまとまらなかった。もっとも、D教頭は、本件広報①②により宮城県に大津波警報が発令され、避難が呼び掛けられていたことや、児童を引き取りにきた保護者などからも、「津波が来るから裏山に逃げて。」などと助言されるなどしたことから、「裏の山は崩れるんですか。」、「子供達を登らせたいんだけど。」、「無理がありますか。」などと釜谷地区の住民の意見を聴いた上、釜谷地区の区長に対し、「山に上がらせてくれ。」と言って裏山に三次避難することを打診した。しかし、区長からは、「ここまで来るはずがないから大丈夫。」、「三角地帯に行こう。」との発言があり、裏山に避難することを反対されたため、D教頭は、児童を裏山に三次避難させることを諦め、次善の策として、大川小の校庭よりも高台にある三角地帯への三次避難を決断した。

シ 校庭に残っていた二次避難中の76名の児童は、午後3時30分過ぎまで校庭に留まった後、遅くとも午後3時35分頃までに、教職員11名の指示の下、列を作って交流会館の駐車場を通り、三角地帯の方向に徒歩で向かった。これに付き従う地域住民もいた。交流会館の敷地を列の最後尾が通り抜けた頃、北上川を遡上してきた本件津波が、新北上大橋付近の右岸堤防から越流して一帯に襲来し、教職員と児童は津波に吞まれた。本件津波から生き残ったのは、児童4名とE教務主任のみで、被災児童を含むその余の児童72名と教職員10名は全員死亡した（そのほか、当日欠席早退した児童のうち2名も本件津波に被災して死亡した。）。

ス 大川小には、午後3時37分頃に津波が到達し、周辺一帯が水没し、校舎内の複数の時計がその前後の時刻で停止した。本件津波の水面は、最終的には、大川小の校舎付近では2階建ての管理・教

高い所に避難するように呼び掛けた。また、この間の午後3時14分には、大津波警報が青森県太平洋沿岸、千葉県九十九里外房及び茨城県に追加されたことを伝えた。	室棟の屋根まで達し、校舎2階の天井には、標高8.663mの位置に浸水の痕跡が残った。 セ 津波が新北大橋付近の右岸堤防から越流した時点で、三角地帯の交差点では、当時、河北総合支所副参事であったC2ら同支所職員6名が車両の誘導に当たっていたが、北上川から押し寄せる津波を見てとっさに間近の裏山に駆け上り、逃げ遅れて津波に吞まれた1名を除く5名が生き残った。そのうち1名は、裏山の上から、本件津波が新北大橋付近を上流方向に遡上を続ける様子を撮影した。このとき撮影された映像に残された本件津波の水位は、標高7.4mから7.6mの新北大橋上の路面と同程度であった。
---	--

（2）結果回避義務について

教員らは各媒体が発する地震・津波情報を得ており（控訴審判決は、防災無線の情報は教員らに伝わり、また、教頭がラジオで情報収集に努めていた旨認定している。）、大川小学校への津波到来は予見可能であったと考えるのが一般的な法的評価であろう。

もっとも、これは地震発生直後の混乱した状況下で、予見可能性を基礎づける情報を得ていたに過ぎず、予見できたとしても結果回避可能であったかは別問題である。

本件の場合、約50分間、校庭での避難待機（校庭に二次避難）を継続し、教員らは、地震・津波の情報を入手・状況分析しながら、児童を落ち着かせたり、三次避難の必要性・避難先選定の検討をしていた。そして、津波到来の（結果的には）僅か数分前になって、（目の前の裏山に登らずに）大川小学校と北上川の間にある「三角地帯」を三次避難先として北上川に近づく形で同所へ移動開始した。

第一審判決は、津波到来等の予見可能性と結果回避に関する義務違反を肯定した（第一審仙台地裁判決平成28年10月26日）。この事実と鑑みると合理性なしとは言えない。

しかし、一般的な地震発生と津波到来までに要する時間を考えると、津波は地震発生から数分以内に到来する傾向が認められる。¹⁾

一般的には、地震発生後の混乱した状況で短時間で情報を収集・分析し、適切に結果回避に繋げることは、相当高いハードルが存在する。

それにも関わらず、予見可能性や結果回避義務違反を肯定することには、被害救済（損害賠償）ありきの結論先取りの判断に陥る心配もある。

非常に切迫した状況下の事実を下に予見可能性や結果回避義務違反の有無は、僅かな事実の相違によって結論が左右され、安定的な法的判断は困難であろう。

本件では地震発生直後の混乱下で児童の世話や施設の安全確認等に忙殺され、三次避難先として裏山に上ることも検討されたが、地元住民や教職員の一部に反対する声があり、結果的に

は裏山に上らずに三角地帯に向かって移動した。非常に切迫した状況での判断、避難行動に結果回避義務違反を認めるかどうかと言えば、どちらに転ぶかわからない不安定さと、結果回避義務違反を肯定するのは結果責任を問うに等しいのではないかと懸念もある。教職員の多くは児童と一緒に津波に飲まれて死亡しており、児童を避難誘導しようとする教職員間で具体的にはどのような遣り取りがあったのか、義務違反の有無を判断する材料が十分に存在するとも限らない。

他方、特定の公務員各人の過失（本件では避難誘導上の過失）とは異なる次元で、組織過失（本件では平時のマニュアル作成・改訂義務違反）を問題にする方法もあり得る。²⁾

第一審仙台地裁判決は、地震発生後の教職員の避難誘導が適切でなかった（地震発生後、津波到来直前まで校庭にとどまり、裏山に登らず、三角地帯を目指して避難開始した点に判断の誤りがあった。）とし、その点に安全確保義務違反を認定して石巻市および宮城県の責任を認めた。

これに対し、控訴審仙台高裁判決は、校長ら学校運営者および市教育委員会は地震を予見した上「危機管理マニュアル」を改訂する義務に反したとし、その点に安全確保義務違反を認めた。また、斯かるマニュアル改訂義務違反を認める以上、地震発生後の避難誘導について義務違反の有無を検討するまでもないとした。

（３）組織的過失の認定

控訴審判決の特徴は、市教委および校長ら学校運営者が負う安全確保義務の具体的内容をマニュアル改訂義務とし、同義務違反を認定することにより、組織的な過失を認めた点にある。^{3) 4)}

ア 安全確保義務の内容

「学校保健安全法」は、市教委および各学校運営者が児童の「安全確保義務」を負うとしている。ここで言う「安全確保義務」の具体的内容は、

- ・学校での安全に関する事項について計画を策定し、実施する義務（同法27条）
- ・施設設備について安全の支障となる事項の改善措置を講じ、当該措置を講ずることができないときは市教委にその旨を申し出る義務（同法28条）
- ・当該学校や児童の実情に応じた危機管理マニュアル作成の義務（同法29条1項）
- ・危機管理マニュアルを教職員に周知し、それに従った訓練の実施等の必要な措置を講ずべき義務（同法29条2項）

である。

これらの義務を果たす責任者は校長であると同時に、教頭、教務主任もその立場において校長と共に義務を負い、市教委も、校長らに対する指導を通じて同人らに義務を果たさせると同時に、市教委自身も、校長らと同じ義務を負っていると解される。

マニュアル「作成」「周知」と並んで、「改訂」は「必要な措置」と考えられる。いかなる場合に、いかなる改訂が求められるかが問題となる。

改訂の必要性、内容は、平時における地震および津波の予見可能性を検討した上、マニュアルの内容が不十分な点を明らかにするなど、改訂義務の発生根拠たる事実関係に基づき判断しなければならない。

イ マニュアル改訂義務の発生根拠

控訴審仙台高裁は、これに事実関係につき、以下の図表2の通り認定している。

第一審仙台地裁は、マニュアル改訂義務を否定したが、控訴審仙台高裁は、この判断を覆すにあたり、以下の図表2の通り、文科省、宮城県、石巻市、大川小学校教職員の動向を事細かに調べ、マニュアル改訂義務の発生を基礎づける事実を詳細に積み上げた。⁵⁾

図表2 マニュアル改訂義務関連事実の時系列による整理

(ア) 文部省（現在の文部科学省。以下、名称変更の前後を通じ「文科省」という。）大臣官房文教施設企画部による「小学校施設整備指針」の策定 (イ) 文科省「学校等の防災体制の充実について第一次報告」のとりまとめ (ウ) 文科省「学校等の防災体制の充実について（第二次報告）」のとりまとめ (エ) 文科省による「防災業務計画」の策定 (オ) 文科省による「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」の発刊 (カ) 津波対策推進マニュアル検討委員会による「津波対策推進マニュアル検討報告書」のとりまとめ (キ) 宮城県津波対策連絡協議会による「宮城県津波対策ガイドライン」の策定 (ク) <u>平成16年報告</u> (ケ) 宮城県防災会議による「宮城県地域防災計画〔震災対策編〕」の策定 (コ) 市教委及び校長会による「学校における災害対策方針」の作成 (サ) 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会による「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」のとりまとめ (シ) 県教委による「宮城県教育委員会災害対策基本要領」の施行（丙10）及び「宮城県教育委員会災害対策マニュアル」の策定	(ナ) 県教委の主権による「平成21年度防災教育指導者養成研修会」の開催 (ニ) 市教委の主権による「平成21年度6月定例教頭会議」の開催 (ヌ) 市教委の主権による「平成21年度第1回石巻市学校安全連絡会議」の開催 (ネ) 市教委の主権による「平成21年度第2回石巻市学校安全連絡会議の開催 (ノ) 市教委の主権による「平成21年度9月定例教頭会議」の開催 (ハ) 市教委による「学校における災害対応の基本方針」の策定 (ヒ) 市教委の主権による「平成21年度第3回石巻市学校安全連絡会議」の開催 (フ) 市教委の主権による「平成21年度石巻市学校安全対策研修会」の開催 (ヘ) <u>市教委による「学校における災害対策体制の整備について」と題する依頼文書の発出</u> (ホ) 市教委による「平成22年度学校教育の方針と重点」の発行 (マ) 文科省による「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」の改訂 (ミ) 市教委の主権による「平成22年度4月定例校長・園長会議」の開催 (ム) 市教委の主権による「平成22年度4月定例教頭会議」の開催 (メ) 県教委の主権による「平成22年度防災教育指導者養成研修会」の開催
--	---

(ス) 市教委による「石巻市教育ビジョン」の策定 (セ) 第1審被告市による「石巻市地域防災計画」の策定 (ソ) 市教委の主催による「平成20年度7月定例校長会議」の開催 (タ) 学校保健安全法の公布についての文科省通知 (チ) 市教委による「石巻市教育ビジョン前期実施計画(平成20年度～平成23年度)」の策定 (ツ) 県教委による「みやぎ防災教育基本指針」の策定 (テ) 市教委による「平成21年度学校教育の方針と重点」の発行 (ト) 市教委の主催による「平成21年度4月定例教頭会議」の開催	(モ) 市教委の主催による「平成22年度7月定例校長会議」の開催 (ヤ) 市教委の主催による「平成22年度石巻市立小・中学校教頭・中堅教員研修会」の開催 (ユ) 市教委の主催による「平成22年度8月定例校長会議」の開催 (ヨ) 石巻市立小・中学校長会による「平成22年度8月定例校長会の開催」 (ラ) 大川小における第6回職員会議の開催 (リ) 市教委による「平成22年度9月定例教頭会議」の開催 (ル) 市教委の主催による「平成22年度11月定例教頭会議」の開催 (レ) 市教委の主催による「平成22年度石巻市学校安全対策研修会」の開催 (ロ) 市教委の主催による「避難所開設に伴う連絡調整会議」の開催
---	--

ウ 本件安全確保義務(マニュアル改訂義務)の規範性

控訴審仙台高裁判決は、上記の各事実に基づき、本件安全確保義務の具体的内容となる危機管理マニュアルの改訂義務の内容を明らかにした上、以下の通り述べて、校長らは児童および保護者との関係で同義務に拘束されるという規範性を肯定した。改訂義務違反が国賠法上違法とされるためには、この点を丁寧に論じる必要があった。

「危機管理マニュアルを整備することが重要であることは、学校保健安全法29条1項が施行される前から、阪神・淡路大震災の経験を契機として、…幾度も指摘されていた」

「学校保健安全法29条1項が、…学校の実情に応じて危機管理マニュアルを作成すべきことを定めたのは、…学校運営者が遵守すべき法律上の義務にまで高めたものということができる。」

宮城県においては、「今後30年以内に宮城県沖地震が発生する確率は99%・・・(略)・・・早急な地震対策を講じることが必要となっているとの認識の下、平成16年報告(上記イ(ク))により津波浸水予測図が作成・公表され」、県教委においても、「宮城県教育委員会災害対策マニュアル」(上記イ(シ))を策定して危機管理マニュアル(「震災応急対策マニュアル」)を例示し、「学校保健安全法29条1項の施行前から、来たるべき宮城県沖地震の発生に備えた準備が積み重ねられていた。」

「石巻市を含む宮城県内の各学校においては、学校保健安全法29条1項の施行(平成21年4月1日)当時、次の宮城県沖地震の発生が確実に近づいてきており、早急に地震対策を講じる必要があることは既に共通の認識となっていたものと認められ」、「学校保健安全法29条1項の施行は、その重要性及び緊急性を石巻市を含む宮城県内の各学校関係者に再確認させるもので

あった」。

「学校保健安全法29条1項の施行後、第1審被告県及び第1審被告市における危機管理マニュアルの整備に係る取組は、更に急ピッチで進められた。」

「県教委は、平成21年度及び平成22年度の両年度にわたり、…「防災教育指導者養成研修会」を開催し、

「また、市教委では、…「学校の危機管理体制の整備」を平成21年度の主な事業の一つとして掲げた上、危機管理マニュアルの作成・点検・修正と職員の共通理解、マニュアルに従っての訓練の実施と評価を継続して実践するよう求め（上記イ（テ））、「市教委の側から各学校に対し、「参考資料（災害対応マニュアル参考例）」が提供された（上記イ（フ））。」

「市教委は、同研修会が開催された11日後である平成22年2月8日、G教育長名で石巻市立小中学校長宛てに本件依頼文書を発出した（上記イ（ヘ））。本件依頼文書は、…各学校における危機管理マニュアルの作成・改訂作業の実効性がより高まるよう意図したものであり、その内容においても、…宮城県沖地震の発生が極めて高い確率で予想されるという状況の下において、できるだけ早急に、平成22年度の各学校の教育計画に位置付けるなどの方法により遅くとも、その届出期限である平成22年4月30日までに作成することを求めるものであった（上記イ（ヘ））。

「遅くとも市教委が危機管理マニュアルの作成・改訂作業の期限として指定した平成22年4月30日（同日は、平成22年度の教育計画の市教委に対する届出期限である。）の本件時点までに同作業を終えることが義務付けられたというべきであり、本件時点において、C1校長が負った学校保健安全法29条1項が定める危機管理マニュアルの作成・改訂義務の内容は、大川小の実情に基づいて具体的に定まり、個々の在籍児童及びその保護者との関係で、C1校長を拘束する規範性を帯びることになったものと認めるのが相当である。D教頭及びE教務主任も、それぞれの担当職務の範囲内において、大川小における危機管理マニュアルを作成すべき義務を有していたものであるから、C1校長と同様、平成22年4月30日の時点において、D教頭及びE教務主任が負った同項が定める危機管理マニュアルの作成・改訂義務の内容は、大川小の実情に基づいて具体的に定まり、個々の在籍児童及びその保護者との関係で、D教頭及びE教務主任を拘束する規範性を帯びることになったものと認めるのが相当である」。

エ マニュアル改訂義務の内容について

仙台高裁は、マニュアル改訂義務の内容をさらに具体的に「第二次避難場所である校庭から速やかに移動して避難すべき第三次避難場所とその避難経路及び避難方法を予め定めておく必要があった」と特定し、その理由として以下の通り述べた。

「大川小の立地条件、…地震動により本件堤防が天端沈下を起こし、そこから堤内地に北上川の河川水が流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見、…津波の破壊力に堪えられずに破堤し、その場所から遡上した津波が堤内地に流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見…を総合すれば、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える。」

「平成22年4月30日の本件時点において、C1校長、D教頭及びE教務主任は、本件安全確保義務の内容として、大川小の危機管理マニュアルを、大川小において、少なくとも、津波警報の発令があった場合には、第二次避難場所である校庭から速やかに移動して避難すべき第三次避難場所とその避難経路及び避難方法を定めたものに改訂すべき義務を負ったというべきであり、その改訂義務は、本件時点において、個々の在籍児童及びその保護者との関係で、C1校長、D教頭及びE教務主任を拘束する規範性を帯びることになったものと認めるのが相当である。」

「市教委は、本件依頼により、大川小に対し、平成22年4月30日の本件時点までに大川小の危機管理マニュアルを大川小の実情を踏まえた内容のものに改訂すべきことを義務付けたのであるから、平成22年度の大川小の教育計画が市教委に対して提出された同年5月1日以降、上記教育計画の内容に含まれる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その是正を指示・指導すべき義務を負ったものと解するのが相当である。」⁶⁾

オ マニュアル改訂義務違反について

本件においてマニュアル改訂義務違反を論じるにあたっては、大川小学校の浸水危険性を否定するハザードマップ、その根拠となる「平成16年報告」「平成23年報告」の存在が問題となった。

・平成16年報告（乙2）

宮城県防災会議地震対策等専門部会の指導の下で行われた地震被害想定調査結果を文部科学省「地震調査研究推進本部」が公表したものである。最大級の想定地震（宮城県沖地震）が発生し、津波が北上川を遡上した場合、大川小付近における津波高は3m以下である等とし、大川小の敷地までは到達しないことが示された。

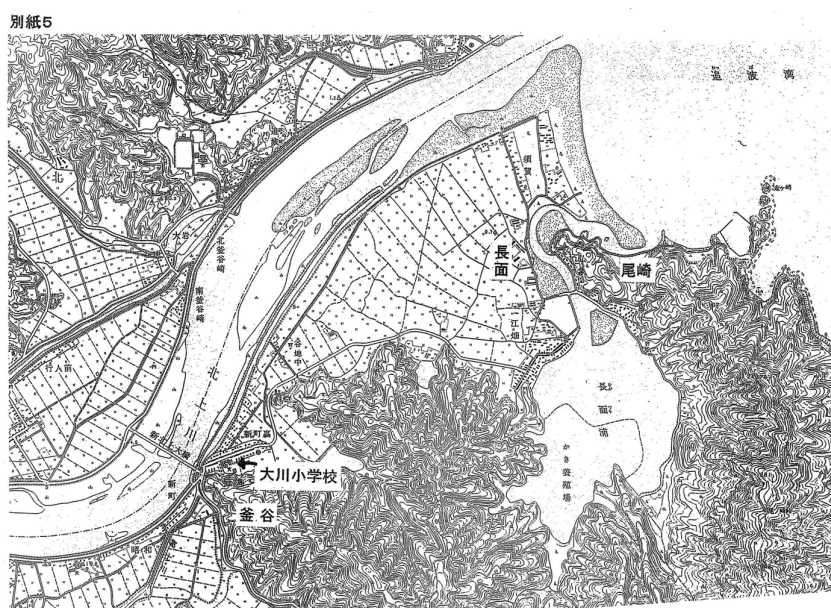
・平成23年報告（乙48ノ1）

宮城県が、平成16年報告後の最新の科学的知見を加えた追加調査に基づき平成23年に作成したものである。平成16年報告より緻密な調査検討がされたが、結果は平成16年報告とほぼ同じであり、津波が堤防から越流する可能性は低いとされた。

しかし、仙台高裁は、「平成16年報告（乙2）及び平成23年報告（乙48の1）において行われた本件津波浸水域予測は、それ自体に相当の誤差があることを前提として利用する必要があった上、大川小という個別構造物が本件想定地震により発生する津波によって被災する可能性があるかどうかを検討するに際してこれを利用するに当たっては、あくまでも概略の想定結果と捉えた上で、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ったところ、大川小の立地条件（すなわち、大川小が、広大な水域面積を有する北上川の感潮区域と約200mの距離を隔てて隣り合っていたものであり、上記北上川の感潮区域と大川小の敷地とを隔てるものは、北上川の右岸堤防の存在のみであったこと）に、本件想定地震の地震動により本件堤

防が天端沈下を起こし、そこから堤内地に北上川の河川水が流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見、谷地中付近よりも下流の北上川の右岸堤防が、堤防の両側から襲う津波の破壊力に堪えられずに破堤し、その場所から遡上した津波が堤内地に流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見を総合して詳細な検討を行えば、大川小が本件津波浸水域予測による津波浸水域に含まれていなかったとしても、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、本件時点において、C1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。」とした。⁷⁾

なお、大川小学校と北上川の位置関係は、以下の図表3の通りである。



図表3 大川小学校と北上川の位置関係（第一審仙台地判平成28年10月26日より別紙5を転載）

（４）義務違反に対する国賠法上の違法評価

一審判決は、避難誘導の点に教員らの過失を認め、被告らの損害賠償責任を認めたが、原告らは、控訴審において、市教委や校長ら学校運営者の組織上の過失を問題とし、「学校保健安全法26条の義務は、民事法及び国賠法上の法規範性がある」等と主張した。これに対し、一審被告は、「学校保健安全法は学校という組織の行政内部における内部規範」等と主張していた。

控訴審仙台高裁は、これに対応して、以下の判断を示した。

「在籍児童の生命・身体の安全とこれに対する保護者の信頼という法的利益は、公教育制度を円滑に運営するための根源的な利益である。」

「地震により発生する津波の危険から在籍児童の生命・身体の安全を確保すべき作為義務は、在籍児童の保護者との関係で、C1校長等を拘束する規範性を帯びる」

すなわち、仙台高裁は、第一点目として、公教育制度を保障する上で児童の安全と保護者の信頼は保護されなければならない法的利益として要保護性・重大性を認めている。そして、第二点目として、安全確保義務は児童および保護者との関係で校長らを拘束するという規範性を有し、校長らが同義務に違反して児童の安全と保護者の信頼を侵害した場合は、国家賠償法上、違法性が認められることとなる、としている。

従来、「安全配慮義務」は確立しているのであり、「安全確保義務」を取って上記の通り構成してその規範性触れたのはなぜか。学校保健安全法が定める「安全確保義務」は、行政内部で羁束性を有するだけでなく、児童や保護者に対し損害賠償責任を負う根拠になるとの意味で、法的拘束力を有すると確認する意義が認められるであろう（一審判決では、過去の資料（平成16年報告および平成23年報告等）に基づき、地震・津波の予見可能性、マニュアルの改訂義務の存在を否定したため、同義務の法的性質については余り議論されていなかった。）。

そして、このような安全確保義務の法的性質を前提として、控訴審仙台高裁判決は、国賠法上の違法性を以下の通り肯定した。

「市教委、C1校長、D教頭及びE教務主任は、地震により発生する津波の危険から、大川小に在籍していた児童の生命・身体の安全を確保すべき義務を負っていたものであり、本件安全確保義務の履行を故意又は過失によって懈怠したときは、国賠法1条1項にいう違法という評価を免れない。」

（5）マニュアル改訂義務の前提となる平時における津波の予見可能性

マニュアル改訂義務違反を問題にする場合、前提として、平時における津波（大川小学校の浸水）の予見可能性の存在が必要となる。

仙台高裁は、平成22年4月末日における校長、教頭及び教務主任の津波に対する予見可能性を肯定した。

「大川小に在籍していた教職員にとって、北上川と太平洋は、日常的教育活動において常に意識せざるを得ない環境にあったと認めることができる。」

「平成21年秋頃から平成22年3月頃までの間に、大川小マニュアルの改訂作業が行われ、「(津波)」の文字が挿入、合計3箇所にわたり津波への対応を定めた改訂が行われた。」

「平成23年2月頃、C1校長は、河北地区の総合防災訓練の打合せの中で、第三次避難先や堤防から津波が漏れたり越してくる危険性について検討した。」

「本件地震発生の二日前である平成23年3月9日午前11時45分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生し、宮城県の太平洋沿岸等に津波注意報が発令された。このとき、C1校長は、津波遡上の可能性を判断するため、E教務主任を北上川の右岸堤防まで行かせて北上川の水面の異常の有無を確認させ、報告を受けて、津波の遡上はないと判断し、在籍児童を校舎内に戻した。」

「C1校長は、D教頭及びE教務主任との間で、5mを超える津波が来たら大川小はもたない、そのときは裏山に逃げるしかないかなと発言した。」

「…知見を総合して詳細な検討を行えば、大川小が本件津波浸水域予測による津波浸水域に含まれていなかったとしても、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、本件時点において、C1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。」

マニュアル改訂義務の前提として問題にされる予見可能性は、平時において得られた知見に基づく抽象的な地震・津波の予見可能性であり、また、控訴審判決では、校長らが予見していた事実ないしは予見可能性を、日頃の校長らの言動、マニュアルの検討・改訂の実態や会議・研修実施等の事実から間接的に推認している。^{8) 9)}

（６）マニュアル改訂義務違反と結果発生との間の因果関係の判断

仙台高裁は、教頭及び教務主任は校庭から更に高台等への三次避難の必要性を認識していたものの、実際に開始するまで約35分を要したことを認定し、その原因は、「余震が繰り返し発生する中で、児童を裏山へ登らせるのは危険であるという意見も出たことや、区長に裏山に避難することを反対されたことから、児童を裏山に登らせることを躊躇せざるを得なかった。」「校庭に避難した児童の面倒を見ていたほか…児童を引き取りに訪れる保護者等への対応、避難所に指定されていた大川小の校舎の安全点検や避難者への対応、本件津波の情報収集（D教頭は、ラジオで情報を収集していたものと認められる。）等の作業に忙殺されており、11名の教職員がまとまって裏山以外の第三次避難場所を協議・検討できる時間はなかった。」としている。

その上で、「校長等が本件安全確保義務（本件危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に、本件想定地震によって発生した津波による浸水から児童を安全に避難させるのに適した第三次避難場所を定め、かつ避難経路及び避難方法を記載するなどして改訂すべき義務）を履行していれば、被災児童が本件津波で被災して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。」

「最も有力な第三次避難場所の候補は、『バットの森』であったといえる。そして、大川小の正門から『バットの森』までは、低学年の児童の足でも約20分で到達することが可能であった。」

「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、D教頭が本件広報①を認識した午後2時52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3時30分までには十分標高20m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。」

（７）バットの森を第三次避難先にしたこと

裁判所は、第三次避難先はバットの森にすべきだったと踏み込んだ判断を示した。裁判所の能力・職責を考えると、裁判所はマニュアル作成者の裁量を尊重するのが通常であって、裁判所がバットの森を三次避難先と定めるべきであったと断定するのは、裁判所の調査能力や職責を超えるようにも思われるからである。¹⁰⁾

バットの森に至るまでの経路が大川小学校から一旦北上川に近づき、北上川付近の極めて近い地点を通過して裏山の裏側に回り込むように移動する必要があることも、違和感を生じさせる理由でもある（図表３を参照）。

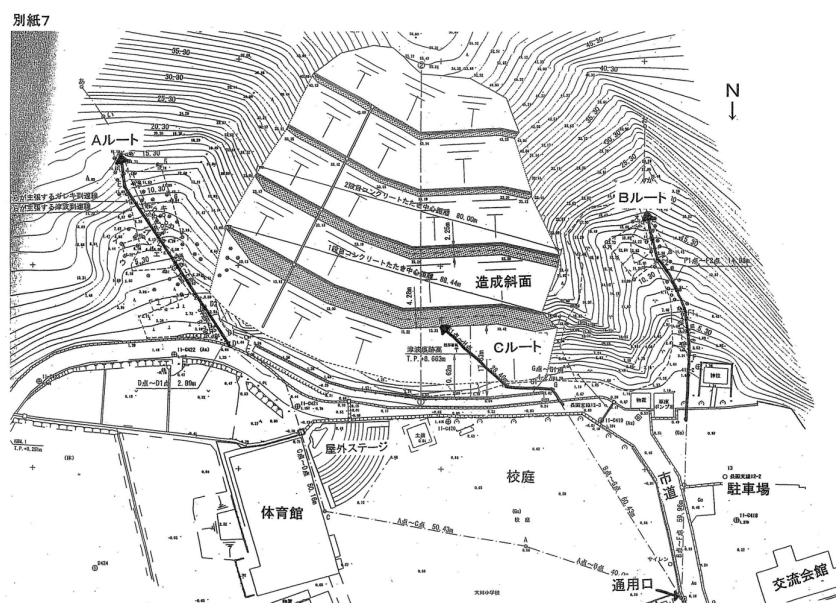
これに対し、裏山は校庭に避難していた教員や児童らのすぐ目の前に存在していた。実際、裏山に逃げて助かった人もいた（生存した児童４名はいずれも裏山に登ることによって難を免れたものである）。

それにも関わらず、仙台高裁が三次避難先を裏山よりもバットの森の方が妥当だと判断したのは、裏山については地震発生時には土砂崩れの危険が指摘されていたことは一審被告らの主張していたところであるが、このような危険を平時のマニュアル作成においては考慮せざるを得ないと裁判所も認めたためであろう。そうすると、マニュアル作成にあたっては、石巻市釜屋地区内には第三次避難場所として適当な高台や建物が見当たらず、第三次避難場所は同地区外に選定するしかない。同地区外に隣接しうる高台として存在する有力候補は「バットの森」であるといえる。さらに、「バットの森」が避難場所になるとの認識が地域住民に乏しかったとしても、校長らには協議・説得の時間は十分にあったこと等が以下の通り認定されている。

「C1 校長等が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」を定めるに当たっては、大川小が立地する釜谷地区の住民と大川小との避難行動が整合的なものとなるよう地域住民等との間で連携が図られるべきところ、そのための地域住民との協議は、本件地震発生前に済ませておくべきであり、それを済ませることは十分可能であった。これを済ませておけば、第三次避難場所を巡って区長や地域住民と改めて意見交換をする時間を省くことができるから、これにより三次避難の開始が遅れるという事態を回避することができたといえる。」

裏山に関しては土砂崩れ発生の危険や、低学年児童の足では登りきれない、あるいは転倒による怪我や骨折の危険が指摘されていた。しかし、津波が迫っている時、校庭にとどまっているのは確実に津波に流されるのであるから、諸々の危険を顧みず裏山に登ることを選択するしかない。

平時の緊急マニュアル作成にあたり推奨すべき行動として、三次避難先をバットの森と定めて避難方法・経路等を定めておくことが合理的であっても、本件のように間に合わず先に津波が到来する事態もあり得る。そのような事態になった時は、裏山に登らざるを得ないこともあることが想定されていれば、その時は何処から登るべきかの検討、足場作り等の準備、訓練、控訴審判決の指摘するような地域住民との連携も行われていたかもしれない。¹¹⁾



図表4 大川小学校校舎及び校庭と裏山の位置関係
(第一審仙台地判平成28年10月26日より別紙7を転載)

4 おわりに

本件は、未曾有の大地震に起因する津波被害において、学校運営者や行政の責任が問題とされた。

第一審は避難誘導上の過失を認めたのに対し、控訴審は緊急マニュアル改訂等の事前対策において学校組織上の過失を認めた。

前者の過失を認めるにあたっては、地震発生から津波到達まで切迫していることと関連し、過失の前提となる予見可能性、結果回避可能性を肯定できるかが問題となる。それらを基礎づける事実の積み重ねが少ないことが懸念される。

後者の過失を認めるにあたっては、義務の内容および発生根拠、当該義務違反を国賠法上違法と認められるか、当該義務違反があったとして結果発生との間に因果関係を肯定できるかなどが問題となる。

大川小学校事件においては、裏山に登って避難して九死に一生を得た者もいたが、土砂崩れを危惧して裏山への避難に反対する意見も根強くあり、裏山でなく北上川に近い三角地帯を避難先とし、津波に流される被害が発生したが、避難誘導上の過失を認めるかどうかは判断が分かれることもあろう。

他方、学校保健安全法26条による児童の安全確保義務から緊急マニュアル改訂義務を導き出し、予め三次避難先を定めておけば、同所への早期避難を可能にし、結果発生を回避することができたという控訴審判決に関しては、三次避難先としてバットの森が妥当という専門的・政

策的領域に裁判所が踏み込んで判断したことが印象に残った。何が起こるか分からない状況であるが故、三次、四次の対応を示すことも必要であろうし、マニュアル的志向に陥らず、状況判断能力を養うような訓練も必要であろう。児童の「安全という重要な利益を守るために行政および管理職が現場の教員に任せきりにせず自らあらゆる事態を想定して「やるべきことやる」「探す」ことが重要であろう。¹²⁾

ここまでやっていれば十分ということではなく、問題点がないか想像力を働かせ、改善意欲を維持することが必要と考えられる。¹³⁾

注

- 1) 三上昭彦「大川小学校津波被災訴訟判決（仙台地裁）」季刊教育法193号128頁によれば、地震発生から津波到達まで数分程度にとどまる傾向として、「例えば、1986年日本海中部地震による秋田県男鹿半島付近には、地震発生後わずか8分で津波が襲来し、内陸部から遠足に来ていた児童13人が犠牲になった。また、1993年奥尻島青苗地区には地震発生後わずか5分で襲来し、230人（地震による死者を含む）が犠牲となっている」と紹介されている。
- 2) 組織過失とは、加害公務員の特定は必要でなく行政の組織に一体として過失の存在を認める考え方である。代表的な基本書による説明は、塩野宏『行政法Ⅱ』第五版補訂版323頁、芝池義一『行政救済法講義』第3版250頁など参照。
- 3) 仙台高裁は、控訴審開始の早い段階から「本件（大川小の津波被害）は教員個人の責任の限度を超える事案」と指摘し、当事者双方に震災前の学校や市教委の「組織的過失」について主張立証を求めたとのことである。河北新報2018年4月12日「〈大川小・争点を語る〉（中）組織的過失震災前に対策の余地」より。
- 4) 本件訴訟では「学校組織上の過失」と呼称されており、組織的な過失を問題としているが、校長らについては個人の予見可能性・過失の有無を認めている。市教委に関して安全確保義務の懈怠を認めたのは組織過失の考え方による。
- 5) 上記3の仙台高裁の訴訟指揮を受けて原告側が詳細な事実を主張したことが安全確保義務、マニュアル改訂義務違反の肯認を促したと考えられる。
なお、第一審仙台地裁がマニュアル改訂義務を否定するにあたり、「平成21年4月の改正学校保健安全法…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。」「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ない」としていた。
- 6) 地震発生後50分にわたり校庭にとどまっていたことを不自然と見て、地震発生後の教員らの行動の遅延や判断ミスよりも、本質的には、学校組織や行政の事前対策に問題があったからに他ならないと指摘する声が多い。たとえば、東京大学・米村慈人教授も「大川小事故は校庭で約50分間も待機した特殊性がある。適切にマニュアルを整備して平均的な避難行動を取れば、容易に事故を回避できる時間があつた。マニュアル不備は事故という結果から近いところにある。」と指摘している（「〈大川小・争点を語る〉（下）」河北新報2018年4月22日）。
- 7) 近隣とりわけ大川小学校よりも更に北上川上流域に存在する複数の学校でも、津波到達を想定したマニュアルを有していた。大川小より北上川の上流に位置する飯野川第1小学校では、マニュアルに避難先として「高台」が明記されていた。大川小より遥かに北上川のかかなり上流にありかなり標高が高かった大川中学校の「平成22年度地震・津波に備えた学校の対応マニュアル」に

も「津波の危険があるので校舎3階へ避難」の記載があったとのことである（第一審原告の主張より）。

- 8) 高橋眞「自然災害と使用者の安全配慮義務」『法学雑誌』62巻3 = 4号395頁も、使用者の安全配慮義務における結果予見は概括的なものであり、履行補助者（現場）の具体的状況を基にした予見とは異なるとした上、使用者は専門家への照会等による科学的知見の調査・研究を必要とすること、将来の危険を予測してその全てに対処することが求められること等を指摘する。
- 9) 「〈大川小・争点を語る〉（上）」（河北新報2018年4月20日）では、静岡大・牛山素行教授が（北上川は河口幅や周辺の勾配の緩やかさから）「周辺を海岸から延びる事実上の細い湾と見た場合、大川小は湾の一番奥に位置する。陸域が限られているため、津波の水量が多いと波の勢いが衰えず、水位上昇が起きやすい」との見方を示しており、大川小学校が事前に専門家への照会を行っていれば、津波到来を予見させる知見に接した可能性もある。
また、「〈大川小・争点を語る〉（下）」（河北新報2018年4月22日）では、東京大・米村滋人教授が「一定の情報収集を行い、慎重に検討した結果の防災対策であれば、内容が著しく不合理でない限り責任を問えないというのが裁判所の考え方。だが、大川小がマニュアル内容を作成する際、女川支店のような情報収集や避難先の検討をしたかは疑わしい」との見方を示している。
- 10) 裁判所は行政庁の裁量を尊重すべきであるとの考え方に関しては、野中・中村・高橋・高見「憲法Ⅱ」第5版など参照。控訴審判決も、マニュアル作成にあたっての校長らの裁量の存在は否定しておらず、児童の安全、とりわけ安全管理の領域では自由裁量ではなく羈束裁量であり、「教育委員会及び校長以下の学校運営者の権限が、当該学校の実情にに応じて適切かつ合理的に行使されているか否かは、これを客観的に評価、判断することが可能」としている。
- 11) 「大川小高裁判決〈論点〉」毎日新聞2018年6月23日において、京都大学・潮見佳男教授は、控訴審判決の特徴の一つとして「『この結果を避けるために』ではなく、起こりうる結果について『事前の思慮』を尽くしたか—という点を中心に過失の有無を判断している。」と指摘する。また、同記事で、宮城教育大・田端教授も「なぜ現場で教員と住民が一つになれなかったのか」「学校は住民と日ごろから関係作りができていたか。」等と指摘する。
- 12) 「大川小高裁判決〈論点〉」毎日新聞2018年6月23日において、潮見教授は控訴審判決が校長らに職責にかなう市民以上の「事前の思慮」を求めていると指摘する。
- 13) 河北新報2018年4月21日記事において、高橋眞教授の「地域の実情を確認する過程で防災を担う人材も育つ。適切なマニュアル整備のための調査をしていれば、地震後の早い段階で高台避難を決断できた可能性もある」とのコメントが公表されている。教職員に対する防災教育、防災を担う人材育成に資する考え方であると解される。

参考文献一覧

- 1 三上昭彦「大川小学校津波被災訴訟判決（仙台地裁）」『季刊教育法』193号124頁（2017年6月）
- 2 浅田とも子「大川小学校津波国家賠償訴訟」『法学セミナー』747号121頁（2017年4月）
- 3 浅田とも子「大川小学校津波国家賠償訴訟控訴審判決」『法学セミナー』763号121頁（2018年8月）
- 4 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—」大阪市立大学『法学雑誌』62巻3 = 4号（2016年8月）
- 5 三木千穂「自然災害発生時の他人を保護する義務における予見可能性—東日本大震災の津波被害に関する判例を素材として—」『海保大研究報告』第62巻1号121頁
- 6 塩野宏『行政法Ⅱ』第五版補訂版（有斐閣、2013年）
- 7 芝池義一『行政救済法講義』第3版（有斐閣、2007年）
- 8 野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利「憲法Ⅱ」第5版（有斐閣、2012年）

- 9 「大川小高裁判決〈論点〉」毎日新聞2018年6月23日
- 10 「〈大川小・争点を語る〉(上) 危険の予見 ハザードマップ頼み／多忙化で防災後回し」河北新報2018年4月20日
- 11 「〈大川小・争点を語る〉(中) 組織的過失 震災前に対策の余地」河北新報2018年4月21日
- 12 「〈大川小・争点を語る〉(下) 結果回避 事前防災検討不足か」河北新報2018年4月22日

図表一覧

- 1 地震発生直後、津波到来までの事実経過
- 2 マニュアル改訂義務関連事実の時系列による整理
- 3 大川小学校と北上川の位置関係
- 4 大川小学校校舎及び校庭と裏山の位置関係