

論説 防災マニュアルと法的責任

著者	星野 豊
著者別名	HOSHINO Yutaka
雑誌名	筑波法政
巻	76
ページ	1-20
発行年	2018-10
URL	http://hdl.handle.net/2241/00153594

防災マニュアルと法的責任

星野 豊

- 1 序……本稿の目的と課題
- 2 大震災時の津波被害における防災マニュアル
 - (1) 防災マニュアルの不策定
 - (2) 防災マニュアルの不遵守
 - (3) 防災マニュアルの信頼性
- 3 防災マニュアルの策定による法的責任の帰趨

1 序……本稿の目的と課題

東日本大震災以降、あらゆる組織で、「不測の災害」ないしは「未曾有の大震災」に備えるための、防災マニュアルの策定が進められている。言うまでもなく、防災マニュアルは、災害発生時等の「緊急時」において、関係者の生命身体財産の安全を可能な限り図ることが、本来の目的となるものである。また、マニュアルの理論的な性格は、業務上の指揮命令を体系化ないし定型化したものであるところ、災害発生時においては、通常の業務上の指揮命令系統が円滑に機能しない事態が生じたり、指揮命令権者が様々な理由により命令を適切に下すことができない事態が生じたりすることが十二分に考えられるわけであるから、緊急時における業務上の指揮命令に代わるものとして、関係者の生命等の安全を図るための手段として防災マニュアルを策定ないし整備することに、一般的な合理性と妥当性があることは、疑いのないところである。

しかしながら、災害が発生した後における法的責任の帰趨について考えてみると、防災マニュアルの存在が、果たして関係者の生命等の安全を常に最大限に図るものとして機能するかは、必ずしも明らかでない部分がある。すなわち、前記のとおりマニュアルが業務上の指揮命令を体系化ないし定型化したものであるとすれ

ば、法的責任の前提となる関係者の行動規範や行動指針は、原則としてマニュアルに記載された内容に従うものとなるところで、災害発生時のように通常の指揮命令系統が円滑に機能しないことが予測される場合にあっては、マニュアルの内容が関係者、特に指揮命令権者の行動を法的に制約する可能性が生じてくる。そうすると、具体的な災害の規模や態様が、事前に予測された範囲内に留まらず、より広範囲あるいは予測されていなかった態様の被害をもたらした場合には、防災マニュアルの内容に忠実に従ったために、かえって犠牲者が増加するという事態を生じさせかねない。そして、このような場合における指揮命令権者の法的責任、さらには、防災マニュアルを策定した者の法的責任が、果たしてどのような理論構成に基づき、どの範囲において肯定されあるいは否定されるべきであるかについては、現在の防災マニュアル策定が推奨される議論の中ではほとんど意識されておらず、むしろ、防災マニュアルに忠実に従えば関係者の生命等の安全が常に保障される筈であるという、理論的に明らかに問題のある感覚が、広く信じられているように思われる。

私自身、かつて大規模災害と学校の法的責任について議論した際、合理的な内容を有する防災マニュアルが事前に策定されており、学校が当該マニュアルに従った場合には、仮に結果として学校の管理下で死傷者が生じた場合であっても、学校の責任は追及されるべきでない旨を主張したことがある¹。しかしながら、前稿は、大震災時における学校の責任の成否自体についての裁判例の動向を分析するものであったため、防災マニュアルの策定・遵守と学校の責任の成否との関係については、問題提起の段階に留まっており、後日の検討の必要があることが明らかであった。また、後記のとおり、前稿執筆後に下された仙台高判平成30年4月26日平成28年（ネ）381号において、防災マニュアルに従った学校管理下で多数の児童が死亡した事案に対し、学校の責任が肯定されたことから、この問題全般について、再度検討する必要性が生じているものと言わなければならない²。

本稿は、以上に述べた問題意識を基に、防災マニュアルの理論構造と法的責任の判断に係る理論構造との関係を明らかにし、今後における防災体制全体の中で、防災マニュアルと関係者の法的責任とをどのように制度設計すべきかについて、考え

1 星野豊「大震災時の津波被害に関する学校の責任」筑波法政71号47頁（2017年）。以下、「前稿」という。

2 従って、本稿で検討の対象とする裁判例の多くは、前稿でも検討の対象とした事件であるが、本文で述べたとおり、前稿と本稿とでは議論の目的と分析検討の観点が異なるものであるため、各事件の事実関係と判旨についても、敢えて省略せずに記述することとする。

てみようとするものである。以下では、まず、東日本大震災時における津波被害の法的責任が追及された裁判例を分析することを通じて、防災マニュアルの策定、遵守、信頼性がどのように争われ、かつ、裁判所がどのような判断を下したかについて概観する（2（1）～（3））。そのうえで、防災マニュアルの理論構造と法的責任の判断に係る理論構造との関係について、また、今後の防災体制における防災マニュアルと法的責任とに係る制度設計のあり方について、それぞれ検討及び考察を加える（3）。

2 大震災時の津波被害における防災マニュアル

以下では、東日本大震災において、津波により組織管理下で死亡者が生じたことについて、法的責任が追及された裁判例を概観する。本稿では、前述したとおり、防災マニュアルと法的責任との関係について議論することを目的とするものであるから、事案ごとの法的責任の帰趨と共に、各事案において防災マニュアルがそれぞれどのような影響を及ぼしているかについて、分類及び検討の対象とする。なお、当事者についてX、Y等と記号表記してある点については、特に断らない限り、事案ごとに別人である。

（1）防災マニュアルの不策定

仙台地判平成27年1月13日平成23年（ワ）1589号等は、宮城県山元町で、海岸から約950メートルの距離にあった本件自動車学校について、東日本大震災発生後に学校の指示により学校内に待機し、自動車教習の再開を待っていた教習生らと従業員らが、津波が到来したことにより死亡した事案である³。遺族であるXらは、本件自動車学校において、概ね6メートルの大津波警報（第1報）と、10メートルを超える大津波警報（第2報）とを把握していた以上、本件津波の到来を予測することは可能であり、また、町の広報車等により避難指示が行われていたと主張して、本件自動車学校を経営する法人Yのほか、Yの取締役らに対しても損害賠償を請求した。これに対してYらは、本件津波の到来を予測することは困難であり、広報車による避難指示は確認できなかった等と反論した。なお、本件自動車学校が、震

3 本件に関する評釈として、星野豊・ジュリスト1514号112頁（2017年）、夏井高人・判例地方自治390号99頁（2015年）がある。

災害発生時のためのマニュアルを作成していなかったことについては、当事者間に争いがない。

裁判所は、次のとおり判示し、Y に対して被害者 1 人当たり約7000万円の損害賠償を支払うよう命ずる一方、Y の取締役らに対する X らの請求を棄却した。

「学校長を含む教官らが、大津波警報（第2報）が発令された事実を知らず、テレビ報道等から本件教習所への津波の襲来を予期できなかったのだとしても、校舎外にいた学校長を含む教官らのうち少なくとも一部は、本件教習所の敷地内において、目の前で行われていた本件消防車による「津波警報が発令されました。中学校に避難して下さい。」と避難先まで特定し、本件教習所付近にいる者に対して避難を呼び掛ける広報を現実聞いていたと推定されることからすれば、遅くともその時点において、本件教習所付近にも津波が襲来する事態を具体的に予期し得たものというほかない。」「そして、本件教習生らに対して安全配慮義務を負う Y としては、目の前で行われていた上記広報を軽視し、あるいは無視することなく、履行補助者である学校長を含む教官らが知った情報を総合し、本件教習所に津波が襲来する可能性を予見して、速やかに上記教習生らを中学校等に避難させ、あるいは安全なルートを通して送迎先に送り届けるなどすべき義務を負っていたものというべきところ、当時、本件教習生らは送迎バスに乗車し、あるいはその付近にいたことからすれば、同教習生らを速やかに避難させることも十分に可能な状態にあったといえることができる。』従って、「Y には、本件教習生らに対する安全配慮義務違反が認められることとなる」。

「学校長らを含む教官らの少なくとも一部において、本件消防車が県道相馬亘理線を走行して津波警報が発令されたことを伝令し、避難を呼び掛けたことを聞いたことは認められるものの、専務〔、常務及び学校長〕自身において、上記広報を聞いたと認めるに足りる証拠はないことからすると、専務〔、常務及び学校長〕が現実に認識した情報は、大津波警報（第1報）にとどまると考えられ、これを前提としたとき、本件教習所に津波が襲来する可能性を予見することまではできなかったといえるべきである。』

本判決に対して、X ら及び Y の双方が控訴したが、平成28年5月25日に、控訴審で教習生遺族らと学校との間で、下記の内容の和解が成立した（仙台高裁平成27年（ネ）69号）。

- ① 被害者らに一切の落ち度はないこと、学校も被災者であること、津波の予測は困難であることを含めた、事実経緯と和解の趣旨を、裁判所から説明。

- ② 解決金として、Yは被害者1人当たり25万円（一部50万円）を支払う。
- ③ Yは、マニュアルの不作成と適切な避難指示をしなかったことが、被害者らの死亡の一因であることを認める。
- ④ Yは、被害者らの死亡の事実について陳謝し、心から哀悼の意を表する。
- ⑤ Yは今後自動車学校の経営を行わない。
- ⑥ 訴訟費用は各自負担し、他の権利義務はないことを確認する。

また、同年7月12日、従業員遺族らとYとの間でも、下記の内容の和解が成立した（事件番号は上記と同一）。

- ① 上記①と同旨。
- ② 〔従業員遺族の側が下記⑦に係る慰霊碑の建立費用をYらが負担することに配慮し、解決金を受領しない意思を和解期日で表明したため、解決金についての記載なし〕
- ③～⑥ 上記③～⑥と同旨。
- ⑦ 本件自動車学校近くの県道沿いに、慰霊碑を建立する。

本件は、上記のとおり、自動車学校が防災マニュアルを策定していなかったことについては争いがなく、裁判所が学校の責任を認定する際にも、震災発生後に学校がどのような情報を収集し、津波到来前に避難することが可能であった旨が判示されている。しかしながら、控訴審における和解条項の中では、学校がマニュアルを策定していなかったことが、教習生らが死亡するに到った原因の1つであることが明記されており、防災マニュアルが策定されていれば教習生らが死亡することはなかった筈である旨の遺族側の主張が、事実上受け容れられた形になっている。

他方、仙台地判平成26年3月24日平成23年（ワ）1753号は、上記自動車学校と同一町内にある、海岸から約1.5キロメートル離れた場所に設置されていた公立保育園について、地震発生後、園が自治体に指示を仰いだところ、園内で待機するよう指示を受け、園内に待機していた間に津波が到来し、園児らが死亡した事案である⁴。遺族であるXらは、本件地震発生後に本件津波が到来することは予測できた等と主張して、保育園を設置管理するY町に対し損害賠償を請求した。これに対しY町は、本件津波の到来は予測できなかった等と反論した。

裁判所は、次のとおり判示し、Xらの請求を棄却した。

4 本件に関する解説として、苗村博子・WLJ判例コラム24号（ウエストロー・ジャパン、2014WLJCC006）がある。

「本件避難指示の対象地域は、海浜及び津波浸水予測区域内であったというべきであり、本件保育所のあった場所を含むものではなかったから、本件避難指示の対象地域をもとに、Yにおいて本件保育所について津波の被災の危険がある旨を認識していたことを導くことはできない。」「本件震災前に、県の第3次地震被害想定調査において作成された津波浸水予測図に示された津波浸水予測域にとどまらず、より広範囲に、津波発生時に避難を要する地域を定めていたところもあったが、その定めるところにおいても、Y町の海岸線と同様に単調な弧を描く海岸線を有する地帯については、海岸線からおおむね約800メートルの幅の帯状の地域が定められていたにすぎないことから、浸水範囲が更に内陸に広範囲に拡大することを予測し得るとはいいい難い」。

本判決に対し、Xらのうち1名のみが控訴・上告したが、控訴審は本判決と同旨を述べて控訴を棄却し（仙台高判平成27年3月20日平成26年（ネ）154号）、最高裁も上告棄却・上告不受理決定をしたため（最決平成28年2月17日平成27年（オ）1335号・平成27年（受）1671号）、本判決の判断が確定した。

本件では、大震災発生後、保育園職員が町に避難指示について照会していること、及び、照会を受けた町職員がその場の判断で待機指示を出していることからして、少なくとも保育園独自の防災マニュアルが策定されていなかったことは明らかである。また、裁判所は、結論として、本件保育園の設置場所が津波浸水予測地域でなかったことを理由としてXらの請求を棄却しており、町全体としての防災予測について、防災マップ上の津波浸水予測の範囲に該当施設が設置されているか否かに依拠して、法的責任を判断したことが窺える。

以上のとおり、これらの裁判例では、各施設が独自の防災マニュアルを策定しておらず、独自の状況判断をしたり、上部機関に指示を仰いだりしている間に津波が到来した、という点が共通している。両事件の第1審判決は共に、大震災発生直後における各現場において収集しあるいは収集可能であった情報の範囲に依拠して、当該現場における津波の予測可能性を想定し、法的責任の成否を判断しているが、今後においては、各機関が独自の防災マニュアルを策定していなかったこと自体に基づいて、法的責任が肯定される可能性も否定できない。但し、この後さらに検討するとおり、防災マニュアルが策定されたとしても、それに従うこと自体の合理性が様々な形で問題となってくるため、防災マニュアルの不策定のみを理由に、生じた結果に対する法的責任を無限定に肯定することについては、理論上も実務上も異

論の余地があると思われる。

（２）防災マニュアルの不遵守

仙台地判平成25年9月17日平成23年（ワ）1274号は、高台に設置されていた私立幼稚園について、地震発生後、園児らを通園用のバスに乗車させて保護者の許に送り返そうとしたが、低地市街地から園へ戻る途中で津波が到来し、乗車していた園児5名が死亡した事案である⁵。遺族であるXらは、本件幼稚園の園長らが地震発生後に必要とされる情報収集を怠り、園バスを漫然と低地市街地へと向かわせたことにより園児らが死亡したものと主張した。これに対して本件幼稚園を経営する学校法人Yは、本件地震や本件津波を予見することは不可能であった等と反論した。

裁判所は、次のとおり判示して、Yに対して約1億7600万円の損害賠償の支払を命じた。

「眼下に海が間近に見える高台に位置する本件幼稚園に勤める園長としては、午後3時2分過ぎ頃に本件小さいバスを高台から出発させるに当たり、たとえ本件地震発生時までにはいわゆる千年に一度の巨大地震の発生を予想し得なかったとしても、約3分間にわたって続いた最大震度6弱の巨大地震を実際に体感したのであるから、本件小さいバスを海沿いの低地帯に向けて発車させて走行させれば、その途中で津波により被災する危険性があることを考慮し、ラジオ放送（ラジオカセットと予備の乾電池は職員室にあった。）によりどこが震源地であって、津波警報が発令されているかどうかなどの情報を積極的に収集し、サイレン音の後に繰り返される防災行政無線の放送内容にもよく耳を傾けてその内容を正確に把握すべき注意義務があったというべきである。」

本判決に対してYは控訴したが、平成26年12月3日、控訴審で下記の内容の和解が成立した（仙台高裁平成25年（ネ）382号）。

- ① 園と園長は遺族に対して心から謝罪し、防災体制が不十分だったことを認める。
- ② YはXらに対し賠償金6000万円（750万円×原告8名）を支払う。
- ③ Yは同一敷地内で幼稚園・保育園等を運営しない。但し、別法人が経営を譲

5 本件に関する評釈・解説として、星野豊・月刊高校教育47巻2号80頁（2014年）、河本毅・労働経済判例速報2193号8頁（2014年）、村元宏行・季刊教育法181号120頁（2014年）、三木千穂・明治学院大学法科大学院ローレビュー20号67頁（2014年）、苗村博子・WLJ判例コラム16号（ウエストロー・ジャパン、2013WLJCC016）がある。

渡されて幼稚園等を運営する場合はこの限りでなく、その場合には、今回の事件と安全対策について万全の申し送りを行う。

- ④ 和解成立後、Xらは幼稚園の敷地に対する仮差押を取り下げる。
- ⑤ 和解成立後、Xらは園長の自宅の敷地に対する仮差押を取り下げる。
- ⑥ 訴訟費用は各自負担し、その他相互に権利義務はないことを確認する。

本件では、防災マニュアルが一応策定されていたものの、園長以外の職員や保護者らはその存在すら知らされておらず、それに基づく避難訓練も全く実施されていなかった。他方、当該防災マニュアルには、震災発生時については保護者が園まで迎えに来るまで園児を園に待機させる旨が記載されており、本件幼稚園のたった園児を園バスに乗せて保護者の許に送り届けることは、防災マニュアルに従っていない行動であった。

本件で、裁判所は、判決理由の中で防災マニュアルの徹底不備と防災マニュアルの記載に対する不遵守との双方に言及しているものの、結論として幼稚園の責任を認めた主要な理由としては、震災発生地直後の情報収集を園が怠り、津波到来の情報を得ないまま園バスを低地市街地に向かわせたことを挙げている。実際、防災マニュアルが策定されていたとしても、その存在や内容を関係者が知らされていないのであれば、事実上防災マニュアルが策定されていないのと同様であり、防災マニュアルの記載を遵守したか否かはいわば「偶然の事情」とでも評すべきものとならざるを得ないから、裁判所はより直接に法的責任の根拠となりうる情報収集の適切性を問題としたものと考えられる。

他方、仙台地判平成28年3月24日平成25年(ワ)822号⁶は、海岸から約1.2キロメートル離れた津波浸水予測地域とされていなかった場所に設置されていた公立小学校について、近隣住民らに避難場所として提供していた体育館1階が津波により浸水し、避難者が死亡したこと、及び、校舎内で待機していた児童について、保護者ではなく、近隣在住の他の保護者に引渡し、当該児童が津波浸水予測地域外にあった自宅まで送り届けられた後に、自宅付近において津波により死亡したことについて、各遺族らが学校を設置管理する市に対して損害賠償を請求した事案である。

裁判所は、次のとおり判示し、体育館内で死亡した避難者については遺族の請求を棄却する一方、他の保護者により自宅に送り届けられた後に死亡した児童につい

6 本件に関する評釈として、岩本浩史・法学セミナー増刊（新・判例解説 watch）19号53頁（2016年）、北村和生・法学教室434号57頁（2016年）がある。

ては遺族の請求を認容した。

「本件校長が午後3時52分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。」

「本件児童の引渡時において、本件児童の自宅に保護者がいるかどうか客観的に確認されておらず、本件児童が、当時判断能力が十分とはいえない難いわずか9歳の子供であったことからすると、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、本件津波浸水予測図における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の諸点を鑑みれば、本件校長において、午後3時30分頃の時点で、本件児童を他の保護者に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、本件児童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。」

この判決に対して、体育館で死亡した避難者の遺族と市との双方が控訴したが、控訴審である仙台高判平成29年4月27日平成28年（ネ）153号は、体育館で死亡した避難者に係る学校の責任については、第1審判決とほぼ同旨を述べて遺族の控訴を棄却したが、本件児童の保護者以外の者への引渡については次のように判示し、学校の過失による市の法的責任を肯定した。

「災害発生後に児童を保護者に引き渡すことが適切であると判断される場合、あらかじめ定めた方法で速やかに保護者と連絡を取り、引渡しができない児童については、学校において保護するものとされていることに加え、本件小学校は、大規模地震等の災害発生時に、責任をもって児童を引き取る者を災害時児童引取責任者として事前に登録する制度を設け、これを保護者に周知させ、その際配布した書面には、災害時児童引取責任者は、大規模地震その他の大規模災害等が発生した場合、学校からの連絡の有無にかかわらず本件小学校まで児童の引き取りを求め、それまでは児童を学校で預かる旨明記されていたことからすると、本件小学校における災害時児童引取責任者の登録制度は、大規模災害発生時における児童の保護者への確実な引渡しを実現し、もって児童の安全を図るために、あらかじめ保護者又は保護者から引取りを託された者を登録しておくことによって、災害時に保護者

と直接連絡がつかない場合であっても、その者に当該児童を引き渡すことが保護者の意思に適うものであって、保護者に引き渡したのと同視し得るものであることを、本件校長又は引渡しにあたる教職員において、容易かつ明確に判断できるようにした制度ということができる。」

「したがって、本件校長又は引渡しにあたる教職員が、保護者と直接連絡がとれて意思が確認できた場合など、災害時児童引取責任者として登録されていない者であっても、その者に引き渡すことが保護者の意に適うことが確認できたとか、その者に引き渡す方が、本件小学校において保護を継続するよりも安全であることが明らかであるといった特段の事情がない限り、災害時児童引取責任者以外の者に本件児童を引き渡してはならず、災害時児童引取責任者の引取りがない間は、本件小学校において責任をもって本件児童の保護を継続すべき義務を負っていたというべきであ」り、本件児童を保護者以外の者に引き渡したことには過失がある。

この控訴審判決に対して、体育館で死亡した避難者の遺族と市との双方から、上告ないし上告受理申立がなされたが、最高裁は全てについて上告棄却・上告不受理決定をし、控訴審の判断が確定した（最決平成30年5月30日平成29年（オ）1019号、平成29年（オ）1020号、平成29年（受）1269号）。

本件控訴審判決は、これまでの判決と異なり明確に、防災マニュアルに児童の引渡の相手方が登録された者として明記され、かつ、その内容が保護者にも周知されることにより、学校側がこれに従う義務を負っていたと判示している。要するに、この判決は、混乱が生ずることが避けられない現場における関係者による個別の判断を排して、防災マニュアルに従った体系的定型的な取扱を以て、関係者の行動指針とすると共に、法的責任の成否に係る判断基準ともしたものであって、今後における防災マニュアルが震災発生時に果たすべき役割を、理論上も実務上も明快に示したものと評価することができる。

もっとも、この判断の下では、防災マニュアルの定める行動指針が震災発生時における行動指針としての合理性を十分に備えていること当然の前提となることは明らかであり、また、学校に児童を待機させること自体が安全確保に資すると考えられていることも、前提となっていると考えられる。従って、これらの前提が1つでも崩れた場合には、防災マニュアルの合理性については別途議論の必要が生ずることとなるが、その際に、できる限り防災マニュアルには合理性があるものと前提し

たうえて、可能な限り防災マニュアルに従うことを旨として行動指針をその都度構成し直すか、あるいは、防災マニュアルの前提となる状況が一部でも崩れた時点で、防災マニュアルとしての体系性が崩れたものと扱い、各現場における個別の判断を優先することとすべきかについては、なお議論が必要となるものと思われる。

（３）防災マニュアルの信頼性

仙台地判平成26年2月25日平成24年（ワ）1118号は、Y銀行の防災マニュアルに「支店建物屋上または近隣の高台に避難する」との記載があったことから、支店長が建物屋上に避難する旨を指示したところ、建物の高さをはるかに超える大津波が到来したため、同支店に勤務していた銀行員が死亡した事案である⁷。従業員遺族であるXらがY銀行に対して損害賠償を請求したのに対し、裁判所は、次のとおり判示して、Xらの請求を棄却した。

「Y銀行支店の所在地に予想される津波の浸水深は1～2mであったこと、……本件建物は……、相当の強度があったと想定され、実際にも本件地震による約20mの巨大津波に構造的には耐えたこと、高さについても、……予想されていた津波の最大高さと比較して十分な余裕があったことからすると、本件建物は「内閣府津波避難ビルガイドライン」による「津波避難ビル」としての適格性をも有していたものと認められる。」「そうすると、各支店の立地状況や、津波到達予想時刻までの時間的余裕の有無等の具体的状況に応じて、各支店が人命最優先の観点から、一時的・臨時的な避難場所として迅速に避難し得る支店屋上をも避難場所の1つとして追加したというのは、合理性を有するものであったといえる。」

「気象庁が午後2時50分、宮城県沿岸部への津波到達予想時刻は午後3時、予想される津波の高さは6mと発表していたから、午後2時55分頃にY銀行支店に戻った支店長としては、津波到達予想時刻である午後3時までの間に6m以上の高さのある場所に緊急に避難する必要があったといえる。」「他方、気象庁が予想される津波の高さを6mから10m以上へと変更したのは午後3時14分のことであったから、避難を完了すべき午後3時までの時点においては、たとえリアス式海岸の湾奥部という特殊な立地に位置した海岸近くの場所において最大震度6弱の揺れを実際に体感していたとしても、本件屋上を超えるような約20m

7 本件に関する評釈・解説として、夏井高人・判例地方自治379号99頁（2014年）、高橋眞・法学雑誌（大阪市立大学）62巻3・4号36頁（2016年）、石毛和夫・銀行法務774号65頁（2014年）、石毛和夫・銀行法務784号127頁（2015年）、高橋眞・法学雑誌（大阪市立大学）62巻3・4号36頁（2016年）、三木千穂・海保大研究報告（法文学系）62巻1号121頁（2017年）、苗村博子・WLJ判例コラム24号（ウエストロー・ジャパン、2014WLJCC006）がある。

近くの巨大津波が押し寄せてくることまでも支店長において予見することは客観的にも困難であったといえる。」

本判決に対して X らは控訴、上告したが、控訴審である仙台高判平成27年4月22日平成26年（ネ）92号は同旨の理由を判示して控訴を棄却、上告審である最決平成28年2月17日平成27年（オ）1419号・平成27年（受）1773号は上告棄却、上告不受理決定をし、本判決の判断が確定した。

本件は、銀行全体で統一された、ごく抽象的な防災マニュアルについて、当時における当該地域における各種の防災マニュアルに記載されていた災害範囲の予測との関係から、銀行の防災マニュアルの合理性を認め、それに従って避難指示をした支店長の判断に過失はないとしたものである。実際、本件防災マニュアルは、「支店建物屋上又は近隣の高台」という、個々の支店の設置場所や状況の特徴を逐一反映したものでなかった以上、防災マニュアルの合理性を判断するためには、本件防災マニュアルの内容のみならず、当該地域における各種の防災マニュアルの内容との関係を含めて総合考慮する必要がある。そうすると、本件に関しては、仮に本件防災マニュアルがなかったとしても、結果的に当該地域における各種の防災マニュアルの内容を総合考慮して行動している限り、かかる避難行動には合理性があったとする判断が、ほぼ同じ基準で導かれていたことが推測される。もっとも、Y 銀行自体の策定した防災マニュアルがあったため、支店長の避難指示には一定の合理性があることが議論の前提となったわけであり、訴訟における法的責任の判断に際して、防災マニュアルの存在が実務上大きな意味を持ったことは明らかである。

他方、仙台地判平成28年10月26日平成26年（ワ）301号は、宮城県石巻市の海岸から数キロメートル離れた、大型河川の近くに設置されていた公立小学校について、本件地震発生後、児童らを校庭で待機させていたところ、河川の堤防を越える津波が到来し、教員及び児童ら70名以上が死亡した事案である⁸。本件小学校は、海拔1メートル程度の位置にあったが、裏手には標高20ないし30メートル程度の小山

8 本件第1審に関する評釈として、星野豊・月刊高校教育50巻7号84頁（2017年）、三上昭彦・日本教育法学会年報47号153頁（2018年）、戸部真澄・法学セミナー増刊（新・判例解説 watch）21号47頁（2017年）、三上昭彦・季刊教育法193号124頁（2017年）、吉岡和弘・消費者法ニュース110号122頁（2017年）、朝田とも子・法学セミナー747号121頁（2017年）、吉田勉・地方自治職員研修50巻3号26頁（2017年）、三木千穂・海保大研究報告（法文学系）62巻1号121頁（2017年）、土屋昭広・法社会学84号241頁（2018年）がある。

があった。校長をはじめとする本件小学校の管理職らは、地震が来た場合には裏山に避難することを話し合いつつあったが、具体的な避難計画の立案や、裏山の地権者との協議等は特に行われていなかった。

本件地震発生当日、校長は出張のため不在であり、在校していた教員らのうち大半の者が死亡しているため、当日において在校していた教員らが避難経路についてどのような協議をしたのかについては必ずしも明らかでないが（当日在校していた教員の中では、教務主任1名が生存しているのみであるが、精神的な障害を発生しており尋問に耐えられない旨の医師の診断書が裁判所に提出されており、同教員に対する証人尋問は、第1審控訴審を通じて実施されていない）、津波の高さからして、地震の発生後速やかに裏山に登って避難していれば、死亡者が出ることはなかった可能性が高いと考えられた。児童の遺族Xらは、本件小学校を設置管理する市及び県に対して、在校していた教員らが避難指示を誤ったことにより児童が死亡したものと主張して、児童1人当たり1億円、合計23億円の損害賠償を請求した。

裁判所は、次のとおり判示して、市及び県に対して、合計約14億円の損害賠償の支払を命じた。

「巨大な本件地震の発生後、断続的に余震が続く中では、津波以外にも様々な地震関連災害の危険が懸念されるのであり、特に、裏山に関しては、平成15年に校庭まで土砂が押し寄せる崖崩れが発生していること、本件地震直近に東北地方にもたらされた大きな地震被害は、平成20年岩手・宮城内陸地震による土砂崩れや落石であったこと、本件地震の前日と前々日の2度の地震で、本件小学校の学区内で落石が生じ、斜面崩壊の危険が警戒されていたこと、本件地震後本件小学校に避難していた地域住民の中には、津波の危険より裏山の土砂災害の危険を強く懸念する者がいたこと、という事情があり、また、最初の地震の発生後も、なおそれより強い地震が発生する可能性があったのであるから、裏山への避難には、土砂災害により児童の生命身体が害される抽象的危険があったといわざるを得ない。」

しかしながら、その後、「広報車による呼び掛けに関しては、遅くとも午後3時30分頃までには、広報車が本件小学校の前を広報しながら通り過ぎて三角地帯に至り、それを聞いた教務主任が教頭に対して、「津波が来ますよ。どうしますか。危なくても山に逃げますか。」などと問い掛けていたものと認められる。」「このように、教務主任は、広報車による呼び掛けを聞いたものであるが、これは、ラジオによる県全般に関する情報などではなく、本件小学校に面した県道を走行中の広報車からの、津波が長面地区沿岸の松林を抜けてき

ており、本件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るものであった。」
「そうすると、この時点で、本件小学校の教員は、「県内」という幅をもたせたものではなく、本件小学校の所在地を含む地域に対し、現に津波が迫っていることを知ったということができ、また、前記のとおり、本件小学校が所在する地区にかけては平坦で、特に川沿いには津波の進行を妨げるような高台等の障害物もない地形であり、本件小学校の標高も1ないし1.5メートル前後しかないことからすると、教員としても、遅くとも上記広報を聞いた時点では、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本件小学校に襲来し、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る。」

この第1審判決に対して、遺族らと市及び県との双方が控訴したところ、仙台高判平成30年4月26日平成28年（ネ）381号は、次のように判示し、第1審判決よりもやや多い約14億3000万円の損害賠償の支払を県と市とに命じた⁹。

「本件津波ハザードマップは、平成16年報告に基づいて作成されたものであるが、平成16年報告において、地震被害想定調査結果の利用上の留意点として、同調査は主に宮城県が地震防災対策に活用する目的で行ったものであるため、市町村や防災関係機関が活用する場合には、この調査の性格を理解した上で活用していく必要があり、特に、対象が個別構造物になる場合には、同調査結果を概略の想定結果と捉え、より詳細な検討が必要であると指摘されていたにもかかわらず、本件津波ハザードマップの作成に当たり、上記留意点が考慮された形跡は窺われない。」
「平成16年報告による地震被害想定調査結果は、あくまでも概略の想定結果に過ぎず、本件時点において、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本件小学校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本件小学校が浸水する危険があることを示唆する知見があったにもかかわらず、それらの重要な知見を捨象してなされた想定に過ぎないものであったといえる。勿論、地震や津波が発生した場合に起こり得るあらゆる自然現象を全て条件として設定した上で被害想定を行うことは不可能である。しかし、条件として設定されなかった（捨象した）自然現象は、想定を行う際の条件から外されただけであり、自然現象として生起しないこと

9 本件控訴審に対する現段階での評釈として、朝田とも子・法学セミナー763号121頁（2018年）、鈴木秀洋・自治研究94巻7号108頁（2018年）がある。

が科学的に確認されたわけではない。」「平成16年報告による地震被害想定調査結果に上記の各知見を総合すれば、本件小学校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、本件小学校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。」

「そうすると、本件小学校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ったと評価されるべきである。」「市が、本件小学校を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するかどうか（本件小学校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）を検討するに当たっては、本件津波浸水域予測を概略の想定結果と捉えた上で、本件小学校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にもかかわらず、これをしなかった結果、本件想定地震により発生する津波による被災の危険性のある本件小学校が避難場所として記載される結果となったものである。」「しかも、本件小学校の立地条件、特に、本件小学校が、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おり、北上川の感潮区域と本件小学校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照らせば、本件ハザードマップ中の洪水・土砂災害ハザードマップには、想定される浸水があった場合、本件小学校は避難場所として使用不可能であることが記されていたのに、本件津波ハザードマップ中には避難場所として使用可能と記載されていたことは、矛盾するものといえる。」

「市の公務員である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、本件ハザードマップについては、これが児童生徒の安全に直接かわるものであるから、独自の立場からその信頼性等について検討することが要請されていたというべきである。」

この控訴審判決に対しては、市と県のみが上告及び上告受理申立をしており、平成30年9月現在、本件は最高裁に係属中である（平成30年（オ）958号、平成30年（受）1175号）。

本件については、第1審では防災マニュアルについては実質的な争点となっておらず、現場における教員らの情報収集に係る具体的な判断のみから法的責任が肯定されたのに対し、控訴審では、専ら事前の防災マニュアルの合理性のみが争点とされ、控訴審判決では、市が作成した防災マップにおける合理性には問題があり、かかる防災マニュアルを信用した校長らの判断には過失があったとの理由で、市と県の法的責任が肯定されている。

この控訴審判決は、要するに、防災マニュアルが整備されていたとしても、その合理性に問題がある場合には、現場における関係者は防災マニュアルを遵守したことによって法的責任を肯定される、というものであり、防災マニュアルと法的責任との関係としては、最も複雑な問題を扱ったものと言うことができる。かつ、本件における防災マニュアルについては、震災前から種々不備が指摘されていたとか、当該マニュアルを遵守した結果として死者等の被害が生じたことがあったというわけではなく、理論上の可能性を組み合わせた結果として、本件小学校の立地には安全上の問題があり得、かかる場所を避難場所として指定したこと自体に誤りがあったと判示しているわけであるから、理論上の可能性を以て防災マニュアルの合理性を判断し、かつ、かかる合理性の判断については、学校管理者である校長らが行うべきとしているものと考えられる。

しかしながら、この控訴審判決の判断は、従来の裁判例との整合が理論的に図れなくなる可能性があるばかりでなく、実務上の妥当性に関しても、種々問題を含むものであると言わざるを得ない。

第1に、通学区域内に津波浸水予測地域があった場合、学校管理者が防災マニュアルを遵守した判断として合理的であるのは、児童を当該津波浸水予測地域に近づけないことであり、津波浸水予測地域から外れた場所に学校が位置しているのであれば、学校内に児童を留め、保護者に引き渡した後に保護者の判断に従って各家庭での行動をさせるべきである。しかしながら、同判決は、通学区域内に津波浸水予測地域がある以上、そこから運動して本件小学校も浸水のおそれがあるとの理論上の可能性を組み合わせることによって、その地域全体が津波により浸水するおそれがあることを学校管理者が予測すべきであったと判示するものであり、実務上の妥当性が強く疑われる判断であると言わざるを得ない。

第2に、本件小学校の立地からすれば、堤防が決壊した場合に学校が危険に晒されることは当然であり、従って問題となるのは、堤防が決壊する危険性の有無と程

度に係る予測可能性であるところ、長期間にわたる降雨や台風の接近と異なり、突発的な地震により発生する津波に関してどの程度の予測を行うべきかは、やはり防災マップによる津波浸水区域の範囲を基に予測することが合理的であると考えられる。しかしながら同判決は、堤防が決壊した場合に学校が危険に晒される立地であったことからして、学校に留まっていたことの危険性を学校管理者が予見すべきであったと判示するものであり、堤防決壊後における学校の危険性に関する議論と、堤防を越える津波が到来することの予測可能性の議論とを混同していると言わざるを得ない。

第3に、防災マップに記載された津波浸水予測地域の範囲に問題がある場合、法的責任を専ら追及されるべき者は、当該マップの作成者であって、かかる予測の合理性と妥当性が、当該マップの作成時点における情報と経験、知見を総合して行われる必要がある。また、学校管理者である教員は、基本的に学校教育の専門家であるに過ぎず、災害発生時における被害の範囲及び程度に予測については、一般的な知見を若干広範囲に有する「一般人」に外ならないことは、過去の最高裁判例における教員の責任の前提となる知見に関する判示からして明らかである（落雷の危険性に関する知見について、最判平成18年3月13日平成17年（受）76号参照）。従って、仮に防災マップに震災の範囲に係る予測を外した部分があったとしても、かかる防災マップに教員が依拠したことを以て合理的な判断を誤ったとする同判決の論理は、災害に関する予測を専門としない一般人に対して、防災に関する専門家でも困難であった極めて高度の予測をすることを事実上求めていると考えざるを得ず、教員の法的責任に関する過去の最高裁判例に照らしても、理論的な整合性を見出すことは困難であると言わざるを得ない。

以上のとおり、同判決は、災害発生時における各現場での行動に関する合理性の判断基準と、防災マニュアルの策定及び遵守に依拠した合理性の判断基準との差異を正確に認識することなく、結果として同校に待機していた多数の児童が死亡した事実という結果のみから、現場にいた管理者としての教員の責任を肯定したに等しいものであり、法的責任に関する判断としては、理論的な整合性から考えても実務上の妥当性から考えても、支持し難いと言わなければならない。

3 防災マニュアルの策定による法的責任の帰趨

前項で見てきたとおり、大震災が発生した場合における組織の法的責任の判断に際して、裁判所が防災マニュアルの策定とその実行状況とを極めて重視する傾向にあることは、疑いのないところと思われる。すなわち、大震災発生直後に下された判決の中には、震災発生時点において関係者がどのような行動をし、特にその後の災害発生のおそれに関する情報収集を行ったか否かが重要な争点となったことと相まち、防災マニュアルの策定及びその遵守については、付随的に検討されるに留まっていたものもないわけではないが、現在では、震災からしばらく時間が経った後に下された判決であることも与り、むしろ震災前にどのような防災マニュアルが策定され、どのような対応を行うことが組織として予測されていたかが、主要な争点とされる傾向にあるとすることができる。

このような裁判例における主要な争点の変化は、理論的観点からすれば、必ずしも不合理であるわけではない。すなわち、大震災時においては、震災それ自体によって被災地では広範囲かつ大規模の混乱が生じ、通常の場合以上に関係者の具体的行動の適切性を、証拠を以て証明することが困難となる。そして、かかる状況においてもなお、後に証明することが最も容易な事実は、当該震災によって死者を典型とする被害が現実には発生し、かつ、同一の震災の中でかかる被害が生じた場合と生じなかった場合とが双方あることに、実質的に限られることとなる。

そうすると、同一の震災において、死者の発生を典型とする被害の結果があったかなかったかが明確な事実として比較対象となる以上、被害の結果が生じたことそれ自体が、実質的に関係者の法的責任の存在を推測する理由となるという、いわば「結果論」としての責任が認定されることとなりかねず、これは法的責任の理論構造としては、明らかに問題があるものと言わなければならない。実際、震災時の具体的な状況は、震災ごとに全体的な傾向ないし動向が異なるのみならず、同一の震災の中でも、場所や時間、関係者の属性等に起因する諸事情により大きく異なる以上、最適な判断も状況ごとに当然異なってくる筈であるから、関係者の法的責任の判断を、生じた結果から推測していることに外ならず、当該時点において事実上選択不可能であった行動を、関係者に対して後知恵で強いる結果となりかねない。

これに対して、事前に策定された防災マニュアルの合理性の有無ないし程度と、関係者が震災発生時に当該マニュアルを遵守して行動したか否かによって法的責任

を判断しようとすることは、実質的に、震災の発生に際してどのような行動をとるべきかが関係者の判断により事前に設定され、かかる設定された行動基準に従って関係者が行動したか否かを検証するものとなる。そうすると、震災後において関係者の法的責任の有無ないし程度を立証ないし判断するに際しても、当該時点において関係者の取るべき行動基準をマニュアルに依拠して明確に立証することが可能となるのみならず、震災発生時における関係者の行動に対する評価に際しても、各震災における具体的な状況に対する関係者の知不知にかかわらず、策定されたマニュアルを遵守したか否かについて判断すれば足りることとなる。このように、防災マニュアル策定において将来の震災を予測したことの合理性の有無ないし程度、及び、震災発生時において当該マニュアルを関係者が遵守したか否かにより法的責任を判断するという理論構造は、法的責任に係る注意義務の履行の有無ないし程度の判断基準と理論的に親和性があるのみならず、具体的な事案における当事者の立証の負担を実質的に軽減するものであり、具体的な震災時における関係者の具体的な行動を個々の震災の状況との関係で評価する方法と比べて、はるかに合理性が高いものと考えられる。

以上のとおり、震災時における関係者の法的責任を判断するために、防災マニュアルの策定とその遵守とを基準とする考え方には、相当の合理性があると考えられる。但し、この考え方を貫徹しようとする場合、防災マニュアルを策定し、あるいは災害時において指揮命令を行う者は、防災マニュアルの本来の機能である筈の、災害時における関係者の生命等の安全の確保よりも、むしろ自己が追及されることあるべき法的責任の有無ないし程度に相当の関心を持たざるを得ないこととなり、その結果として、防災マニュアルの本来的な目的が事実上後退し、関係者が防災マニュアルのみに依拠して行動した結果、事実上死者を典型とする被害が拡大する場合すら生ずることとなりかねない。そして、前記の考え方の下では、合理性のある防災マニュアルを遵守した行動については、原則として関係者の法的責任が追及されない以上、結果として被害が拡大したにもかかわらず、関係者が全て法的責任を免れるという状況が生ずるわけであり、この結果を社会的に容認すべきか否かが、問題として残るであろう¹⁰。

10 この問題に対する1つの対応案としては、防災マニュアルの内容を相当程度概括化ないし抽象化し、各震災時の各現場における関係者の具体的な情報収集と判断とを優先させる、という考え方がある。しかしながら、この考え方は、大地震や津波を典型とする突発的な災害に対して、現場の関係者に極めて高度かつ冷静な判断能力を瞬時に求めることに

本稿でこれまで検討してきたことから明らかなおりと、結局、今後における防災マニュアルの策定においては、誰が誰に対してどのような法的責任を引き受け、また、どの範囲から先については結果に対する責任を負わせないことを明確に意識しながら、防災マニュアルの本来の目的である災害時における関係者の安全確保を目指すことが必要となるものと思われる。その中では、特に、現場での管理及び具体的な指揮命令を行う者の具体的な行動に対する裁量の範囲と責任の範囲との均衡をどのように図るべきかが、理論上も実務上も重要な検討課題となる筈である。例えば、各現場における関係者の具体的な局面における行動については、適切に策定された防災マニュアルに従ったものである限り、原則として災害による被害に係る責任を免除すると共に、組織、地域ないし国家が、災害の結果に対する責任を法律上ないし事実上引き受け、状況に応じた賠償又は補償等を組織等が全体として行うことを制度として確立していくことが、法的責任の理論的な構造との整合性からも、現実的な災害時政策の妥当性からも、必要かつ有益であると考えられる。

（了）

（人文社会系准教授）

外ならず、かつ、個々の震災の具体的な結果に係る法的責任を、各現場にあって具体的な判断を下した個々の関係者に原則として全て帰すると同時に、かかる責任の所在の反射的な効果として、当該関係者の所属する組織全体の法的責任を事実上免れさせる傾向を生じさせることが否定できない。この傾向は要するに、通常の状態においては組織全体における指揮命令系統に従って行動すべきこととされている各現場の個々の関係者が、突発的な大震災の発生時に限って自己に全責任が原則として帰せられる高度な判断を求められるという、各現場における関係者にとって、やや承服し難い内容の法的責任を負わせるものであって、支持することが難しいものと言わざるを得ない。