

大震災時の津波被害に関する学校の責任

星野 豊

- 1 序——問題点の所在
- 2 津波被害に関する学校の責任の成否
 - (1) 大震災時の被害に係る裁判例
 - (2) 津波の到来に係る予測可能性
 - (3) 津波に備えた対応方針の策定
 - (4) 避難経路と避難手順の合理性
 - (5) 児童生徒及び保護者側の判断
- 3 津波被害に関する学校の責任の構造

1 序——問題点の所在

東日本大震災は、その発生時刻が平日の午後であり、多数の児童生徒が在校あるいは下校中であったこと¹、及び、その後到大規模な津波が到来したことから、学校の管理下において死傷する児童生徒が生じ、かかる被害に対する学校の責任の成否が、裁判において争われている。

理論的には、大震災時において児童生徒が死傷した場合における学校の責任は、第1に、「学校の管理下において」児童生徒が死傷したか否か、第2に、かかる児童生徒の死傷に関して学校に「過失」があったか否か、によって判断される²。し

1 他方、大学生については、発生日が春期休業中であり、授業等がほとんど実施されていなかったことから、逆に、大学構内に所在していない学生が極めて多数に及ぶこととなり、大学生のうち半数以上が成人に達していること、かつ、小中高等学校等と異なり、学生の学内外における所在や行動について授業時を除いて大学が実質的に規制をかけていないことから、大学として学生の安否確認をどの範囲まで行うべきかが問題となった。大震災時における学校の安否確認に関する問題点については、星野豊「災害時の安否確認における学校の個人情報管理」筑波法政49号1頁（2010年）参照。

2 なお、法的責任の種別について厳密に議論しようとした場合には、学校の負うべき責任

かしながら、この責任に関する2つの要件は、一見明快であるものの、現実の局面では、かなり大きく判断が分かれる性格を持ち合わせているものと言わざるを得ない。

すなわち、死傷した児童生徒が「学校の管理下」にあったか否かは、死傷した瞬間における当該児童生徒の行動に関する判断と責任が誰の権限にあったかという解釈に左右されるものであるところ、平時においても、登下校中の児童生徒の安否に係る責任が学校にあるのか保護者にあるのかが曖昧になりがちになることも与り、震災時の学校をして、児童生徒を一瞬でも早く保護者に引き渡して「学校の責任」を免れようとする動機を持たせることとなりかねない。そうすると、科学的あるいは社会的観点としての「児童生徒の安全の確保」と「学校の責任の発生可能性」とが必ずしも一致しなくなり、学校に対して法律上の責任を負わせる体制を構築することが、逆に児童生徒の安全を阻害するおそれすら生じさせかねないという極めて不安定な状況について、どのような対処をすべきかが問題となる。

また、児童生徒の死傷に対して学校に「過失」があった否かの判断においては、相応の注意が学校が払っていれば児童生徒が死傷する筈がない以上、児童生徒の死傷に対して学校は原則として責任を負うべきであるとする、理論的な過失の判断構造とは大きく異なる議論が誘発される一方で、大震災時のようないわゆる「異常事態」にあっては、平時において払うべき注意と異なり、予め定められた対応指針に従って行動している限り、原則として学校を免責すべきであるとする、児童生徒の安全確保とはいささか次元の異なる議論が展開されがちであることも否定できない。また、国公立といった学校の属性や、個々の教員あるいは児童生徒の能力により、具体的な状況における注意や判断に係る基準が異なってくるか否かも、理論的には明らかでない。

以上のとおり、大震災時における児童生徒の死傷に関する学校の責任を、一般的な学校事故における児童生徒の死傷に際しての学校の責任と、同次元あるいは同一の延長線上に位置づけることができるか否かについては、理論的にも実務的にも、

が在学契約に対する契約違反としての責任であるか、あるいは過失により他人である児童生徒を死傷させたことに基づく不法行為責任であるかが問題となるが、実務上の観点からすれば、証拠及び証明の観点からしてこの両責任を区分する必要性はそれほど高くなく、かつ、公立小中学校については児童生徒の在学関係が契約関係であるとは理論的には言えない以上、全ての学校について共通して適用できる理論構成としての不法行為責任ないし安全配慮義務違反を以て一般的な議論を展開して差し支えないと思われるため、本稿ではこの問題についてこれ以上立ち入らない。

改めて検討する必要性が高いものと言うべきである。

本稿は、以上の観点を基に、東日本大震災時において津波により児童生徒が死傷したことに對する学校の責任が争われた裁判例を主な題材として、大震災を典型とする異常事態における学校の責任の構造を、捉え直してみようとするものである。以下では、大震災に際して児童生徒が津波により死傷したことに對して学校の責任が追及された事案を概説し、いくつかの理論的観点から、裁判所が判断の前提としたと考えられる「学校の責任」の構造について検討する（2（1）～（5））。そのうえで、かかる異常事態における「学校の責任」の構造的特徴と、今後における大震災への対処に関する学校の法的責任のあり方について考察する（3）。

2 津波被害に関する学校の責任の成否

東日本大震災における津波被害に関する学校の責任については、これまでに下記のとおり5件の訴訟が提起されているが³、各訴訟において具体的な争点とされた問題点が微妙に異なっていることも与り、全ての訴訟を通じて一貫した判断が下されているかについては、改めて検討を必要とすべき状況にある。

以下では、まず、時系列に沿って各裁判例における争点と判旨とを概観した後、各訴訟で争点とされた個々の問題点について、理論的観点をも考慮しながら、横断的に検討を加えることとする。なお、裁判例の紹介に際しては、当事者の表記をX、Y等と略称することがあるが、特に断らない限り、これらは訴訟ごとに別人である。

3 このほか、同時期に提訴された事案として、銀行の従業員が、マニュアル及び支店長の指示に従い、建物屋上に避難したところ、大津波が到来して死亡したことに對し、従業員遺族が銀行に對して損害賠償を請求したものがあ（仙台地判平成26年2月25日平成24年（ワ）1118号）。裁判所は、本件避難はマニュアルに従ったものであること、建物屋上を超える大津波が到来することは予測できなかったこと等を判示し、遺族らの請求を棄却した。これに對して遺族らは控訴したが、控訴審は、同旨の理由を判示して控訴を棄却（仙台高判平成27年4月22日平成26年（ネ）92号）、最高裁は、上告棄却、上告不受理決定をし（最決平成28年2月17日平成27年（オ）1419号・平成27年（受）1773号）、第一審の判断が確定した。なお、この事件が提訴、審理判断された時期は、本稿で検討の対象とする裁判例のうち、(b)事件とほぼ重なっている。

（1）大震災時の被害に係る裁判例

（a）仙台地判平成25年9月17日平成23年（ワ）1274号

本件は、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名が死亡したものである⁴。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、Xらに約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（ラジカセ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

4 本件については、苗村博子・WLJ判例コラム16号（2013WLJCC016）、星野豊・月刊高校教育47巻2号80頁、河本毅・労経速2193号8頁、村元宏行・季刊教育法181号120頁、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。

(b) 仙台地判平成26年3月24日平成23年（ワ）1753号

本件は、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、園が自治体に対処を相談したところ、園内で待機するよう指示を受けたため、園内に待機していた間に津波が到来し、園児らが死亡したものである⁵。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。

「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、被告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難いというべきである。」

本判決に対し、原告の1人であるXのみが控訴・上告したが、控訴審は本判決と同旨を述べてXの控訴を棄却し（仙台高判平成27年3月20日平成26年（ネ）154号）、最高裁は上告棄却・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）、本判決の判断は確定した。

5 本件については、苗村博士・WLJ判例コラム24号（2014WLJCC006）がある。

（c）仙台地判平成27年1月13日平成23年（ワ）1589号ほか

本件は、前記（b）事件と同一町内にあった自動車学校について、本件地震発生後に教習所内に待機し、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ものである⁶。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⁷。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。

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。

「大津波警報（第1報）に引き続き、予想される津波の高さを宮城県10メートル以上、福島県6メートルとする午後3時14分発令の大津波警報（第2報）が出されていた点についても、放送局によっては直ちに大津波警報（第2報）を報道していないところ、本件教習所の教官らにおいて上記大津波警報（第2報）が出されていたことを現に把握し、認識していたものとまで認めるに足りる証拠はないから、同大津波警報（第2報）を知ったことを前提に、被告学校、専務、常務及び学校長に、更に情報を収集すべき義務があったということではできない。」しかしながら、「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に聞いていたと推認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被告学校としては、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

6 本件については、夏井高人・判例地方自治390号99頁がある。

7 このほか、Xらは、Yが教習所施設及び教習に関して責任保険を締結していた保険会社に対しても、保険金の支払を求めたが、裁判所は本件被害に対して保険契約の適用はないと判示し、請求を棄却している。

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り、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、「被告学校には、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亙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うべきである。」また、「社長及び取締役は、本件地震発生当時、本件教習所に在籍していなかったところ、大津波警報が発令されたことや、防災行政無線や、町、消防や警察の車両による避難指示も聞いていなかった上、本件教習所に電話連絡をしても電話が通じない状況にあったのであるから、社長及び取締役において、情報収集した上、本件教習所に在籍する専務、常務及び学校長に避難指示すべき義務に違背したとはいえない。」

本判決に対して、Xらの一部とYと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50万円を支払い、Xらは、Yらに対するその他の請求及び保険会社への請求を放棄する。
- 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及びYの代表取締役は、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 従業員遺族は、Y に対する請求を放棄する⁸。
- 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、教習生ら、従業員、学校関係者らを含む犠牲者全員のために、慰霊碑を建立する⁹。

(d) 仙台地判平成28年3月24日平成25年（ワ）822号

本件は、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ものである¹⁰。

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ら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ては遺族らの請求を認容した。

「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

8 解決金については、裁判所からの和解案では30万円の支払が提案されていたが、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表明したようである。

9 本件自動車学校の跡地それ自体は、県道に直接面しておらず、県道との間に防風林が設置される予定となっていて、県道を通る車から全く見えなくなることが予測されたため、遺族側が県道沿いに慰霊碑を設置することを提案し、地権者であるY側が、この提案を了解したようである。

10 本件については、北村和生・法教434号57頁、岩本浩史・法セ増刊（新判例解説 Watch）19号53頁がある。

きない。」「したがって、本件校長が、本件津波が本件体育館に到達するという結果を予見し得たにもかかわらずこれを予見せず、そのため、本件津波によって避難者が被害を被るという結果を回避するための適切な措置を採り得たにもかかわらずこれを採らなかったとは認められない。」

「校長が、本件地震の発生後、本件地震や本件津波に関する情報を迅速かつ適切に収集することを怠ったため、収集することができた情報等から本件児童を災害時児童引取責任者ではない他の保護者に引き渡すと本件津波に巻き込まれるという結果を予見し得たにもかかわらずこれを予見せず、そのため、本件児童の安全を確認しないまま他の保護者に本件児童を引き渡した結果、本件児童が本件津波に巻き込まれ、その生命又は身体に危険が及んだ場合には、本件校長に国家賠償法1条1項にいう過失が認められ、違法なものとして、市は、これによって本件児童に生じた損害を賠償する義務を負うものと解される。」そして、学校が現に行った情報収集は不十分なものであり、本件児童の引渡時においては、津波浸水予測地域に対して津波が到来することが予見可能であったものであるところ、本件児童の自宅自体は津波浸水地域に含まれていないものの、帰宅途中には低地が存在し、また、帰宅後に児童が津波浸水予測地域に移動する可能性もあった以上、「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。」

以上の本判決に対して、体育館で死亡した避難者の遺族、及び、市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、第一審判決とほぼ同旨を述べて遺族の控訴を棄却したが、本件児童に係る学校の責任については、非常事態において児童ごとに引取責任者を登録させ、これを保護者らにも周知していた以上、保護者の了解が個別に得られるか、あるいは学校において保護する方がより危険が高くなった等の特段の事情がない限り、登録された引取責任者以外の者に児童を引き渡したこと自体が違法となる、としたうえで、第一審判決が挙げた、帰宅途中に低地があることや本件児童が津波浸水予測区域に移動するおそれがあることについては、本件児童が保護者に直接引き渡されていない以上、学校としてはかかる事態を予見すべきであり、従って本件児童が津波により死亡した事実と、前記学校の義務違反との間には相当因果関係が認められる、と判示して、結論として市の控訴を棄

却した。

この控訴審判決に対しては、平成29年5月現在、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ている（避難者遺族からの上告として、仙台高裁平成29年（ネオ）19号。市からの上告及び上告受理申立として、仙台高裁平成29年（ネオ）20号、同年（ネ受）22号）。

（e）仙台地判平成28年10月26日平成26年（ワ）301号

本件は、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、本件津波が到来し、教員及び児童ら70名以上が死亡したものである¹¹。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があった。本件小学校の校長らは、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¹²、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、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。児童らの遺族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ら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

11 本件については、朝田とも子・法セ747号121頁、吉岡和弘・消費者法ニュース110号122頁があるほか、多数のルポタージュや論評記事がある。

12 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、と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、第一審段階では実施されていない。

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。」

本判決に対しては、遺族らと市及び県との双方が控訴しており、平成29年5月現在、本件は控訴審に係属中である（仙台高裁平成28年（ネ）381号）。

（2）津波の到来に係る予測可能性

前項で紹介した裁判例の判示を概観する限り、本件地震の発生それ自体、及び、その後における本件津波の到来それ自体については、予測可能性がなかったとするのが、裁判所の一貫した判断であると考えて差し支えない。実際、本件津波が到来

した地域のうち多くは市街地であり、過去に津波の被害を受けたことがあったとしても、前回の被害からは相当の年月を経ていることが明らかである以上、少なくとも当該市街地が形成された当時においては、当該市街地に津波が到来する可能性は極めて小さいか、あるいは、大地震が発生した後に速やかに避難することによって、津波により死亡することはないと考えられていた可能性が高いものと思われる。そうでなければ、津波による被害に関する責任追及の範囲は、当該市街地の形成に際して、都市計画を立案し、あるいは個々の建築許可を付与した行政にまで及ぶものとなる筈であるが、現在の日本における都市計画の立案や建築許可に関して行政の責任が認められる場合がありうるのは、むしろ地震が発生した際における地盤の強度や、建物自体の倒壊の危険性に関する予測についてであって¹³、どの地域にいつ地震ないし津波が発生するかということ自体の予測を、行政が行うことは不可能と考えられるためである¹⁴。

しかしながら、上記の裁判例の中では、地震の発生それ自体や津波の到来それ自体を事前に予測することなく、地震の発生後において、必要な情報収集を学校が行わなかった結果、津波による被害を防止できなかったとして、学校の責任が問われたものが存在している。現実の訴訟における主張の中では、「津波の到来それ自体の予測可能性」と「必要な情報収集を行うことによって津波の被害を免れることができた可能性」とは、少なくとも原告遺族側の意識の上ではほとんど差異がない

13 宮城県沖地震に際して造成地が陥没したことについて、行政の責任が否定された事案として、仙台地判平成4年4月8日昭和54年（ワ）532号。また、仙台地判平成8年6月11日昭和56年（ワ）1218号は、同じく宮城県沖地震に際して建物および地盤に被害があったことにつき分譲者である市の責任を否定したが、控訴審である仙台高判平成12年10月25日平成8年（ネ）308号は、建物及び地盤に関する瑕疵担保責任を認めて損害賠償の支払を命じた。そして、最高裁は、市からの上告、上告受理申立に対して、上告棄却、上告不受理決定をしており、控訴審の判断が確定している（最決平成14年9月26日平成13年（オ）203号、平成13年（受）186号）。なお、これらの事件では、宮城県沖地震に関して、当時における過去の地震の発生状況の統計的知見から、当該地震の震度が5であったか6であったかによって、建物等の瑕疵に関する判断が事実上分かれていた傾向があったが、その後において、震度7に相当する地震が複数回発生したことも与って、現在の裁判例では、この「震度5-6」基準は、ほとんど採用されていないと考えて差し支えない。ちなみに、震度5-6基準の理論的な問題点については、星野豊「大震災時における生命保険の機能と社会的役割」筑波法政53号1頁（2012年）参照。

14 実際、この数十年にわたる地震学の数多くの研究に照らしても、正確な地震予知を行ったとされる成果は全く挙げられておらず、特に東日本大震災以降における地震発生の予測に到っては、「何年以内に所定の規模以上の地震が発生する確率は何パーセント以上」というように、およそ理論的に外れることがない表現しか用いられなくなっているのが現状である。

ものであるが、上記の裁判例の中では、この2つの可能性に関する立論の違いが、学校の法的責任の有無を事実上左右している点には、十分注意しなければならない。

もっとも、各裁判所の判示を概観する限り、地震の発生後、津波の到来の危険性を一般論として予測すべきであることだけから、津波の到来に基づく被害について、学校の責任が全て認められているわけではない。すなわち、地震発生後において、ラジオ放送、防災無線、行政の広報車等による避難の指示や津波発生情報を、当該学校における責任者が具体的に認識したことによって、津波の到来に基づく被害に関する学校の責任を法律上認められることとなるわけであるが、特に大地震の発生直後においては、情報の収集手段が事実上限られたり、情報自体が錯綜あるいは混乱したりすることも、十分ありうる事が明らかである。このため、学校の責任の理論的基盤を、「地震発生後直ちに必要の情報収集を行うこと」とすべきか、あるいは、「地震発生後に得られた情報を基に適切な避難指示を行うこと」とすべきかによって、学校の責任の有無がさらに左右されることとなり、学校の責任に関する議論は、極めて複雑な構造を持つものとなるわけである。

（3）津波に備えた対応方針の策定

前記のとおり地震の発生それ自体や津波の到来それ自体の予測を行う義務が学校になかったとしても、どの程度の津波が到来することによってどの程度の被害が生じうるかについては、津波の到来の有無に関わらず、学校において合理的に予測することが可能な筈である。そうすると、地震や津波の発生ないし発生のおそれが高くなった場合に備えて、避難のための対応方針をできる限り具体的に策定しておくことは、地震の発生に際して必要な情報収集を行う義務とは別に、学校が平素より果たしておくべき義務と考えられる可能性がある。

しかしながら、現実には発生する震災の様相は、極端な場合震災ごとに異なるものであるから、全ての震災に通ずるような対応方針を具体的に策定することは事実上不可能であり、一般的抽象的な対応指針を設定したうえで、個々の状況に応じた現場の具体的な判断を尊重せざるを得ないものと思われる。また、一般論として、災害時における人の行動は、異常事態であるにもかかわらず、日常どおりの行動をしてしまいがちである。従って、震災被害を防止するための対応方針については、単に策定されただけでは震災が現実には発生した際に事実上役に立つことは期待でき

ず¹⁵、震災の発生を念頭に置いた「訓練」を繰り返すことによって、初めて震災時における「対応」として活かされることが期待できる、という性格があると言うことができる¹⁶。

このように、震災発生時における対応方針としてのいわゆる「防災マニュアル」は、現実の避難行動に関してどこまで被害を防止できるかについてかなり不安定な要素がつきまとうものであるが、法的な責任の有無という観点から検討してみると、全く異なる性格を有している。すなわち、学校において、合理性のあるマニュアルが震災前に作成されており、かつ、かかるマニュアルの内容が児童生徒ないし保護者を含めた関係者に対して周知されていたのであれば、現実には震災が発生した場合には、当該マニュアルに従って行動している限り、原則として学校は法律上の責任を免れるという、極めて重要な性格を有するわけである。実際、事前に策定され関係者に周知されているマニュアルが、現実の震災に関して「一応の方針」に過ぎず、学校は個々の状況に応じた臨機応変の対応を図る義務が存在するものと前提すると、当該マニュアルを策定した意味自体が大きく減殺されてしまう。かつ、法的責任の成否に係る判断は、具体的な震災が発生し、関係者に損害や損失が生ずる結果となった後に争われることが通常であるから、理論的に最も望ましい行動指針と現実に行われた行動指針とが事実上比較されることにより、マニュアルを遵守したことが逆に学校としての義務違反を認定される実質的な理由となりかねず、マニュアルの合理性に対する信頼が、さらに崩れることとなりかねない。

以上のことからすると、理論的観点から学校の法的責任を考えようとする限り、学校が事前に策定した防災マニュアルが相応の合理性を有しており、かつ、かかるマニュアルが児童生徒ないし保護者に対して周知されているのであれば、現実の震災発生に際しては、学校としては策定したマニュアルに原則として従っていれば足り、むしろ、マニュアルとは異なる行動をしたことについて、個別の状況に基づい

15 実際、上記で紹介した（a）の事案においても、幼稚園は通常どおりのコースを通して園児らを保護者らの下に帰宅させようとしたものであり、当時園において作成されていた対応方針としての、震災時には園児らを園において保護者に引き渡すことをしなかったわけである。

16 特に、学校が被災する場合には、個人としての合理的判断が大人と同様には期待できない子どもが多数含まれていることが対応方針の前提となるわけであるから、対応の合理性について理論的観点を含めて説明すること以上に、具体的な震災の発生時において直感的に行うべき対応を、いわば「体で覚えさせる」ことが、必要かつ有益と考えられる所以である。

た合理的な理由が求められることとなる¹⁷。もっとも、理論的な観点を徹底させるのであれば、震災発生前の段階で「合理性」を認められるマニュアルとは、要するに、過去の震災の経験から理論的に推測される「発生することあるべき将来の震災」に対する「理論的に望ましい対応」であるところ、「過去の経験から理論的に」将来において発生しうる震災の内容が「推測」できるものであるかは、なお説明を要するものと言わざるを得ない。実際、現実には発生した震災が、かかる予測に反するものであった場合、当該予測を行ったこと自体の「合理性」が、学校の法的責任の有無に関して、別途検証されざるを得ないこととなるであろう¹⁸。

また、震災が発生した際に法的責任を問われる可能性がある学校自身が策定したマニュアルの内容について、第三者から検証を受けた場合果たして「合理性」が確保されていると考えられるか否かも、理論上実務上の双方から問題となりうる。しかしながら、マニュアルの本来の目的は、学校の法的責任を免れさせるためにあるわけではなく、不安定要素はつきまとうものの、やはり現実の震災において無用の被害を生じさせないためにある筈であるから、震災発生時における状況を最も詳細に把握することができる学校自身がマニュアルを策定することは、一般的な合理性があると考えられる。実際、法的責任の有無に関する判断は、前述のとおり震災に基づく損害等の結果が発生した後に行われるものであり、かつ、学校が策定したマニュアルは、学校自身の震災時における対応方針を明確に示すものであるから、当該マニュアルの内容が学校と関係者との間における契約内容として構成された場合に学校の責任を不当に免除あるいは軽減するものでない限り、学校自身がマニュアルを作成すること自体から、常に合理性に対する疑いが生ずると考える必要はないものと思われる。

17 この考え方の下では、学校の法的責任の成否に関して考慮すべき事情として、現実の震災における具体的な行動というよりも、防災マニュアルの策定、周知、訓練の実施という、震災前の学校の行動に対して焦点が当たる可能性が高い。このことは、後日において具体的な行動の立証が事実上難しくなりがちな震災時の行動ではなく、比較的立証が容易な震災前における行動を問題とすることにより、学校の責任を追及しようとする当事者にとっては、訴訟の追行に係る立証の負担を事実上軽減させる効果を有するものと考えられる。

18 実際、東日本大震災は、過去の地震から必ずしも明確に想定される規模ではなかったわけであり、現に（d）事件で上告中である避難者の遺族は、市が策定したマニュアルにおいて想定されている津波の規模が実際に到来した津波と著しく異なるとして、マニュアルに従った対応をした学校に過失があると、第一審以来主張している。

（４）避難経路と避難手順の合理性

学校がマニュアルを策定すること自体に関する問題点は前項で議論したとおりであるが、策定されたマニュアルの内容それ自体についても、理論的観点からは様々な問題が生じうる。東日本大震災においては、言うまでもなく大津波による死傷者や建物その他の財産の毀損が大規模に生じたことが、最も顕著な損害ないし損失であり、本稿で紹介してきた裁判例においても、津波の被害に対する学校の責任が問題とされているところである。

しかしながら、大震災の発生時において、学校がどのような危難や被害を想定すべきであるかは、必ずしも一義的に定まるわけではない。実際、東日本大震災による被害が最も大きかった東北地方においては、海岸近くまで山が迫っている地形が少なからず存在した以上、津波以外の危難としては、山火事や崖崩れも同様に想定され得たところである。かつ、津波が到来した場合と、山火事が生じた場合とでは、避難経路や避難場所については、場合により正反対の行動が望ましいものとなるわけであり¹⁹、どのような避難経路、避難手順が最も合理的であるかについては、理論上はともかく、実務上は明らかでないものと言わざるを得ない²⁰。

もっとも、前記の（a）及び（d）事件第一審における判示を検討すれば明らかなおとおり、裁判所は、一般論として、より危険性が高いと考えられる場所に敢えて赴いたとの事情が存在する場合には、学校の責任を肯定する傾向にあるとすることができる。特に、（d）事件第一審においては、目的地である児童の自宅自体は津波浸水予測地域でなかったとしても、自宅までの経路に津波浸水予測地域が含まれている以上、児童を津波被害の危険に積極的に晒したものととの評価が、学校の法的責任を肯定した理論的基盤となっていることは、十分注意すべきものと考えられる²¹。

19 言うまでもなく、津波による被害を避けるためには、河川や海岸から直ちに離れ、かつ、できる限り高所に避難すべきであることから、山に登るのが最も合理的な避難手法ということとなるが、山火事が発生した場合には、火災の発生現場から直ちに離れ、かつ、火災による高温を避けるために河川その他の水場へと避難すべきであることから、大型河川に沿った場所に向かうことが最も合理的な避難手法ということになる。実際、前記の（e）事件において、学校が校庭における待機を続けさせた理由として考えられ得る事情としては、どのような危難がその後生ずるかについての予測に関して、関係者の見解が分かれたことが与っているものと思われる。

20 この点で、学校が震災時において行った対処について、法的責任を追及しようとする立場の立論においては、前述のとおり法的責任が後から判断される構造となっていることと相まち、大なり小なり結果論と評価される側面を有することが、否定できないように思われる。

21 但し、前記のとおり、（d）事件控訴審は、マニュアルに反して引取責任者以外の者に児

他方で、裁判所は、合理的なマニュアルに従った避難指示については、仮に結果として津波被害が生じた場合であっても、原則として学校の法的責任を免れさせるものと考えている可能性が高い。このことは、(a) 事件において、幼稚園が策定したマニュアルを関係者に周知していなかったことを以て、幼稚園の責任を肯定する理由の一環として挙げていること、他方、(d) 事件において、学校がマニュアルに従い、体育館への避難指示を行ったことについて法的責任を否定されていることから、十分推測できるものである。

また、学校は、他の施設と比べても、数百人から千人単位での収容を可能とする設備を擁していることから、多くの自治体等によって避難所として指定されていることが少なからずあるが、学校設備の本来の目的と、震災時における避難所として指定されている理由とが、完全に次元が異なるにもかかわらず、学校が避難所として指定されていること自体から、学校として別次元の責任が生じかねないことに對して、どのような観点を以て対処すべきかが、近い将来、改めて問題となる余地が大きいものと思われる²²。

（５）児童生徒及び保護者側の判断

震災が発生した場合において、学校が児童生徒に対して、どこまで行動を制約あるいは強制できる権限を有しているかについては、個々の児童生徒の発達段階に対する評価の問題が複雑に関係するため、極めて解決が困難となっている。

一般論として、震災時に児童生徒が死傷した事実に関して学校の責任が追及される理論的基盤としては、学校が当該児童生徒に対して合理的な避難手法を指示する権限及び責任を有すると考えられるからである。従って、逆に、学校の合理的な避難指示に対して、児童生徒が理由なく従わなかった場合には、当該児童生徒が仮に死傷したとしても、当該被害について学校は法的責任を免れるとすることが、合理的な解釈となると思われる。もっとも、以上の議論は、理論的観点から学校の権限と責任との均衡を図るものであるが、例えば、個々の震災における具体的な局面に

童を引き渡したこと自体を以て、学校の責任を肯定している。

22 実際、設備を管理する責任を同時に有する学校としては、被災者への対応に際しても、設備の安全維持を管理に関する権限を合理的に行使しなければならないわけであり、個々の震災時において被災者に対する設備の開放をどの範囲まで行うべきであるか、また、学校の設備の安全性の欠如が原因となって被害が生じた場合における学校の責任のあり方については、一義的な解決を行うことが容易でないと思われる。

において学校がマニュアルに従わずに、当該状況に即したと学校において考えた独自の避難指示を行い、児童生徒がかかる学校の指示に従わずマニュアルに従った行動をして死傷した場合等を考えると、前述したマニュアルに従うことの合理性を含めて、極めて複雑な議論を展開する必要が生ずることが避けられない。

また、児童生徒の発達段階に対する評価を、学校の責任との関係で連動させようとすると、実務上はもとより、理論的観点からしても、さらに議論が複雑となる。すなわち、個々の児童生徒の発達は、年齢や学齢によって一律に論じられるわけではなく、かつ、平常時でなく異常事態における個々の児童生徒の能力を考える必要があることに加え、学校がかかる個々の児童生徒の能力を的確に把握しているか否かによっても、学校が負うべき責任の程度と範囲とが異なってくる可能性があるからである。また、以上の議論とは逆に、学校が児童生徒の行動を管理指導する権限は、個々の児童生徒が現に有する判断能力とは制度的に連動していないことからすると、学校の責任は一律に定められるべきであるとの解釈も、相当の合理性があると考えられる。

以上に対して、保護者の判断が介在した結果として、児童生徒が死傷した場合については、学校の責任が生じないことは、ほぼ確定した考え方であると言って差し支えない。子どもと保護者との法的関係からすれば、保護者には子どもに対する親権ないし監護権が帰属している以上、当該児童生徒の避難に関する判断と責任は、当該児童生徒が保護者に引き渡された時点で、原則として学校から保護者に対して移行するものと考えられるからである。

もっとも、このように児童生徒が学校から保護者に引き渡されることによって学校の法的な責任が原則として問われなくなることは、逆に、現実の震災が発生した局面において、学校の判断を事実上誤らせるような誘因要素を包含していることに注意しなければならない。すなわち、学校としては、震災発生後における児童生徒に関する法的責任を免れるためには、要するに保護者に児童生徒を引き渡せば足りるわけであり²³、保護者への引き渡しを急いだ結果として、児童生徒の安全が損な

23 極端な状況として、津波が到来する直前に児童生徒が保護者に引き渡された場合には、その直後に津波が到来して児童生徒が死傷したとしても、保護者への引き渡しが完了している以上、学校には原則として法的責任がないこととなる。かかる状況の下で、なお学校の法的責任を追及しようとする場合には、単に学校の管理下において児童生徒が死傷したか否かのみならず、より抽象的に、児童生徒の安全を確保し続けたか否か、という観点を加える必要があるわけであり、前記（d）事件における第一審の判示は、かかる安全の維持確保を以て、学校の責任の基盤としているとも考えられる。しかしながら、前記のとおり、

われる状況を招来させるような判断を行う危険性が、否定できないからである。

このほか、保護者と学校との関係における理論的な問題としては、震災発生時において学校が防災マニュアルに従って児童生徒の避難指示を行うことが、いわゆる在学契約あるいはそれに類する法律関係の一環として構成されるか、という点が挙げられる。前記のとおり、学校が防災マニュアルを策定して関係者に周知すべきことは一般的に推奨されている以上、保護者の側も、震災発生時においては、周知された防災マニュアルに従って学校による児童生徒に対する避難指示が行われているものと予測する筈であるから、かかる防災マニュアルが保護者に周知されたことを以て、学校と保護者との間に当該マニュアルを遵守すべき契約上の義務が発生すると考えることは、学校の法的責任をある意味で明確にするものとなる²⁴。もっとも、防災マニュアルの遵守を契約上の義務として位置づけることについては、逆に、当該防災マニュアルの遵守が契約として果たして成立していたか²⁵、当該マニュアルの内容を遵守している限り、仮に児童生徒が死傷したとしても、学校は原則として責任を免れるのか、という新たな問題点が生じてくる。これらの問題点について、合理的かつ妥当な解釈を行うためには、学校の判断と保護者や児童生徒の判断とが交錯する状況において、学校の法的責任の前提となる「学校が震災時に負うべき法律上の義務」とは何かについて、改めて考察する必要があるわけである。

3 津波被害に関する学校の責任の構造

これまでの検討から明らかになってきたとおり、津波被害に関する学校の責任については、責任の前提となる理論的基盤がそもそも明確でないことに加え、責任が認められるに際しても、いくつかの次元の異なる議論がやや複雑に関係しているも

具体的な震災発生時において、どのような行動が児童生徒の安全を維持確保したと評価されるのか、逆に、どのような行動が児童生徒の安全を損なったと評価されるのかは、一義的に確定することが極めて難しいように思われる。

24 実際、(a) 事件では、マニュアルの記載に反して園児を幼稚園に待機させなかったことが、幼稚園の責任を肯定する要素として考慮されているほか、(d) 事件控訴審においても、学校がマニュアルに反して本件児童を他の保護者に引き渡したことを違法とし、本件児童の死亡の原因となった津波の被害についても、学校において予見可能と判示している。

25 例えば、(a) 事件では、幼稚園はマニュアルを策定していたものの、それを保護者にも職員にも周知していなかったものであり、このような場合には、果たして当該マニュアルの内容に従うものとする契約が成立していたか自体、定かでない部分がある。

のと言うことができる。

第1に、学校の責任の理論的基盤として、一般的な議論では、児童生徒が「学校の管理下」にあることを以て、児童生徒が津波により死傷したことの責任を負わせる前提としているが、この前提は、逆に考えると、学校が震災発生時において、児童生徒を保護者に引き渡すことを最優先し、結果として児童生徒の安全が損なわれるおそれを包含しており、また、児童生徒が保護者に引き渡された時点で学校の責任が消滅すると思えざるを得ないことから、同じく津波により死傷した児童生徒の間で、学校の責任の有無について不均衡が生じかねないものと考えられる。なお、この問題は、被災時に備えた学校への人的物的資源の充実によってある程度までは対応可能な部分があるが、学校ないし教員が個々の児童生徒の安全に係る全責任を長期間にわたって負い続けることには事実上限界があり、かつ、教員についてもそれぞれ家庭を典型とする各自の私生活がある以上、個々の教員の私生活上の利益を無視することも妥当ではないから、学校及び教員の責任の範囲をある段階で固定する解釈を行うことは、やむを得ないものと考えられる。従って、学校の管理下にあるか否かを問わず、学校には一般的に児童生徒の安全性の維持確保を行う義務が常に存在することを理論的な前提としたうえで、学校の責任が現実の震災の局面で過大になることを防止するため、学校が防災マニュアルを策定し、その内容について関係者に周知した場合には、当該マニュアルの内容が一般的な合理性を有している限り、当該マニュアルに従ったことを以て学校は法的責任を免れるものとする構成を、今後確立していくべきである。

第2に、前記のとおり、防災マニュアルの策定及び関係者への周知によって学校が法的責任を免れるためには、当該マニュアルの内容に一般的な合理性があることに加え、当該マニュアルの記載に従った訓練の実施や、定期的なマニュアルの検証及び改訂等が行われていることも、必要となるものと言うべきである。但し、かかる防災マニュアルの策定及び周知等によって、学校が震災時における法的責任を免れることを、契約上の責任として構成すべきか、あるいは、契約上の責任を越えた学校の児童生徒に対する安全配慮義務として構成すべきかについては、なお検討が必要である。また、この点に関して、学校が避難所として指定されたことにより、児童生徒以外の者が学校に避難してきた際に、学校がこれらの者との関係で、上記の防災マニュアルの内容に従った避難指示等の義務及び責任を「契約上」負うと考えるべきかについても、併せて検討が必要である。

第3に、防災マニュアルの策定、周知及び遵守が学校の責任を免れさせることの前提となる、当該防災マニュアルの合理性の検証についても、多様な観点からの再検討が必要である。本稿で検討してきた裁判例の判示からすると、防災マニュアルに対するこれまでの評価においては、主に過去の当該場所における被災経験を前提として、当該場所に待機すべきか他の場所へ避難すべきかの判断に関する合理性を判断してきた傾向が認められるが、この考え方は、従来経験していない内容の震災が発生した場合については、学校の責任を問うことが原則としてできなくなるという問題点がある。また、本稿で指摘したとおり、仮に震災の発生時期と規模に関する事前の予測が不可能であったとしても、発生した震災に関する規模と内容とを仮定して、生ずるべき被災内容と望ましい避難経路とを合理的に予測することは可能な筈である。従って、今後における防災マニュアルに関しては、過去の被災経験に基づいた合理性の判断に加えて、より理論的な観点から、震災の内容及び程度を抽象的に仮定したうえで、どのような状況においてどのような避難行動をすることが合理的であるかを検証していくことが、併せて必要となるものと考えられる。

最後に、本稿で検討してきた津波に関する学校の責任に限らず、一般に法的責任の検討が、事故ないし事件が発生した時に直ちに行われるものというよりも、むしろある程度の時間が経過し、状況が沈静化した後に行われることが通常であることからすれば、法的責任の成否が判断される際の前提ないし感覚と、被災時における前提ないし感覚との異同については、常に注意を払う必要がある。従って、今後における法的責任の検討に際しては、過去の経験から帰納される合理性の判断に加えて、理論的観点に基づく災害の予測を考慮要素として加えることが必要であり、かかる考慮を加えることによって、震災が発生した際に最終的な目的であることが明らかな児童生徒の安全の維持確保をより確実に図ることが、強く期待できるものと思われる。

（完）

（人文社会系准教授）