



第99回 大震災時の津波被害に関する学校の責任

星野 豊 (筑波大学准教授)

東日本大震災は、その発生時刻が平日の午後であり、多数の児童生徒が登校中あるいは下校中であつたこと、および、その後には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、学校の責任の有無が、裁判において争われている。

本稿では、津波により児童に多数の死者が生じた公立小学校の管理責任が問題とされた、仙台地裁平成28年10月26日判決・平成26年(ワ)301号事件を取り上げ、大震災時における学校の法的責任の構造について考えてみる。

1 事件の概要

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、津波が到来し、教員および児童ら70名以上が死亡したものである。本件小学校は、海拔1メートル程度の位置にあつたが、裏手には標高20ないし30メートル程度の小山があつた。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つたが、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たため、当日在校していた教員らが避難経路についてどのように協議したかは明らかでないが、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つた可能性が高いと考えられた。なお、当日在校していた教員の中で、教務主任1名が生存しているが、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、同教員に対する証人尋問は、第一審では実施されていない。

児童らの遺族Xらは、本件小学校を設置管理するY1市およびY2県に対し、在校していた教員らが避難指示を誤つ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。

2 裁判所の判断……

裁判所は、次のとおり判示し、市および県に
対して、合計約14億円の支払いを命じた。

「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
崖崩れが発生していること、本件地震直前に東
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」

しかしながら、その後、「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、……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くことからすると、
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。」

本判決に対しては、遺族らと市および県との
双方が控訴しており、本件は現在控訴審に係属
中である（仙台高裁平成28年（ネ）381号）。

3 問題点の検討……

①津波の予測と地震後の情報収集

本件も含めた、津波に関する被害に係る学校
の責任についての裁判例を概観すると、地震の
発生それ自体、および、その後における津波の
到来それ自体については、予測可能性がなかつ
たとするのが、裁判所の一貫した判断である。
他方、裁判所は、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と判断した場
合には、津波による被害を防止できなかったこ
とにつき過失があるとして、学校の責任を認め
ており、本件もその例とされている。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、直感的にはほとんど差がないものであるが、裁判では、こ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注意しなければならない。

もっとも、本件でも判示されているとおり、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、津波の到来に基づく被害については、学校の責任が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が法律上認められるわけであるが、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、情報自体が錯綜混乱したりすることでも十分ありうる。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な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、かなり複雑な構造を持つものとなる。

②マニュアルの策定と周知

津波の到来それ自体は予測することができないとしても、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、合理的に予測することが可能である。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り、全ての震災に通ずるような一般的な対応方針を、具体的に策定することは事実上不可能に近い。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、震災被害を受けた場合における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、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ものとなるわけである。

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は、全く異なる性格を有する。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策定されており、かつ、かかるマニュアルの内容が児童生徒および保護者を含めた関係者に対して周知されていれば、現実には震災が発生した場合には、学校のみならず、児童生徒や保護者においても、かかるマニュアルに従って行動することが予測ないし期待されるため、仮に被害が生じた場合であっても、かかる被害は合理的

なマニュアルの下で予測できなかったものとして、学校の法的責任を免れさせるわけである。

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た合理的な理由が求められることとなる。ただし、現実の震災で発生する災害の内容は千差万別であり、例えば、津波の場合と山火事の場合とでは、避難経路や避難場所について事実上正反対のことが求められる。実際、東日本大震災では、津波被害による死者が多数に及んだため、津波被害に議論の焦点が当てられがちであるが、山が海岸近くまで迫っているような地域であれば、山火事やがけ崩れ等、津波以外の災害についても同時に対処を考えなければ、マニュアルとしての合理性は確保できない。この点で、学校の

法的責任を追及する立論においては、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」としての側面を有することが否定できないように思われる。

③ 学校と保護者との関係

学校が震災時において児童の安全確保のために責任を負うことの理論的基盤は、学校が保護者の管理から離れて、児童生徒の行動に対する権限と責任とを持っていくためである。従って、保護者の判断が介入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となる。保護者には子どもに対する親権ないし監護権がある以上、子どもの避難に関する判断と責任は、子ども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と考えられるからである。

もつとも、この考え方の下では、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、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われる状況を招来させる危険性が否定

できない。「学校の管理下」にあったか否かは、学校の責任を論ずるための基本的な前提とされているが、そのような議論自体に子どもの安全を損なう危険が潜んでいることについても、注意しておく必要がある。

④ 学校の法的責任と子どもの安全確保

以上のとおり、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、学校の責任を追及する議論においても、いくつかの次元の異なるものが複雑に関係している。

これまでの議論では、学校の責任をほぼ無制限に認めるべきとする主張がある一方で、既定のマニュアルに追従することで学校の責任を回避しようとする傾向も一部で観察されており、双方が相まって子どもの安全を脅かしてきた疑いがある。震災時において最も重要であるのが、子どもの安全確保であることは明らかであり、そのために学校は何をすべきかについて、法的責任の追及可能性が無用な悪影響を及ぼすことのないよう、より合理的かつ妥当な責任のあり方を、理論的に検討することが必要である。