

## 津波被害と国家賠償

仙台高判平成30年4月26日判時2387号31頁

近藤 卓也

### I 事実の概要

平成23年3月11日午後2時46分、東北地方太平洋沖地震（以下、「本件地震」という）が発生した。海岸線から約3.7km離れた場所に立地する石巻市立大川小学校（以下、「大川小」という）の校舎内にいた児童は、本件地震の発生と同時に、教職員の指示で机の下に隠れ（一次避難）、揺れが止んだ後、校庭に避難した（二次避難）。午後3時30分過ぎまで校庭に留まった後、児童76名と教職員11名は、「三角地帯」と呼ばれる小高い平坦地の方向に徒歩で向かったが、道中で津波が襲来し、被災した。この結果、児童72名と教職員10名が死亡した。

死亡した児童のうち23名の父母であるXらは、Y<sub>1</sub>（石巻市）およびY<sub>2</sub>（宮城県）に対し、国家賠償法（以下、「国賠法」という）1条1項および3条1項等に基づき、損害賠償を請求した。Xらの主張は、大川小のA校長、B教頭およびC教務主任ならびに石巻市教育委員会（以下、「市教委」という）（以下、4者をまとめて「A校長等」という）において、①本件地震発生前の学校組織上の注意義務違反および②本件地震発生後の津波からの避難誘導義務違反があったというものである（その他、③津波来襲後の事後的違法行為についても主張されているが、本稿では割愛する）。

第1審判決（仙台地判平成28年10月26日判時2387号82頁）は、本件地震発生前の学校組織上の注意義務違反は否定したものの、本件地震発生後の津波からの避難誘導義務違反を認めて、総額約14億2660万円の賠償を命じた。これに対して、XらおよびY<sub>1</sub>・Y<sub>2</sub>とも、敗訴部分を不服として控訴。

## II 判旨 原判決変更

---

### 1 平時における安全確保義務の有無・性質

#### (1) 危機管理マニュアルの作成義務

学校保健安全法29条1項は、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るから、A校長、B教頭およびC教務主任は、それぞれの立場で「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」。

「市教委は、学校保健安全法29条1項に基づき、大川小に対し、……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その是正を指示・指導すべき義務があった」。

#### (2) 国賠法上の違法性の判断枠組み

「国賠法1条1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責めに任ずることを規定するものである(最高裁昭和53年(オ)第1240号同60年11月21日第一小法廷判決・民集39卷7号1512頁)。したがって、Y<sub>1</sub>の公務員であるA校長等の行為が同項の適用上違法となるかどうかを判断するためには、A校長等の行動が個別の国民(本件では在籍児童及びその保護者)に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかを検討しなければならない。」

#### (3) 学校保健安全法上の義務の規範性

「学校保健安全法26条ないし29条が定めるA校長等の作為義務は、抽象的な内容にとどまっており、その内容が一義的に定まるような具体的なものとはなっていない」。しかし、本件においては、遅くとも市教委が「危機管理マニュアルの作成期限として指定した平成22年4月30日……の時点では、学校保健安全法26条ないし29条が定めるA校長等の作為義務……の内容は、大川小の実情に基づいて具体的に定まり(本件安全確保義務……)、在籍児童の保護者との関係で、A校長等を拘束する規範性を帯びることになった(したがって、A校長等が、本件安全確保義務の履行を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。)ものと認めるのが相当である。」

### 2 本件安全確保義務の懈怠

#### (1) 津波の予見可能性

大川小が北上川と堤防を隔てて約200mの距離にあったという立地条件に、平

成16年報告（第3次宮城県地震被害想定調査に関する報告）において発生が想定されていた地震（以下、「本件想定地震」という）に伴って堤防天端の沈下や津波による破堤が発生することで大川小が浸水す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、A校長等がそれを予見することは十分に可能であった」。

### （2）本件安全確保義務の具体的内容

「A校長、B教頭及びC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る」。

「市教委としては、大川小から送付された危機管理マニュアルの内容に上記定め〔第三次避難場所とその避難経路及び避難方法〕があるかどうかを確認し、仮にその定めの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というべきである」。

### （3）本件安全確保義務の懈怠

本件危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分には、【近隣の空き地・公園等】〔前者は交流会館の駐車場、後者は大川小の体育館裏にある児童公園をイメージしていたという〕と記載されているだけで、避難経路及び避難方法については何らの記載も存在しなかった。「本件安全確保義務の内容として事前に定めるべき第三次避難場所は、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避難場所を意味するから、大川小の敷地とほぼ同じ標高にある交流会館の駐車場や児童公園……が、第三次避難場所として不適當であることは明らかであった」。「しかし、本件危機管理マニュアルの内容は、上記……の内容のまま放置され、本件地震の発生に至るまで改訂されることはなかった……。これは、A校長、B教頭及びC教務主任による本件安全確保義務の明らかな懈怠に当たる。」

市教委は、「平成22年4月30日までに、本件危機管理マニュアル……の送付を受けたから、同年5月1日以降、本件危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に上記……のような不備のあることを知ることができたにもかかわらず、本件危機管理マニュアルの内容を確認せず、大川小に対し、その不備を指摘して是正させる指導をしなかった。……これは、市教委による本件安全確保義務の懈怠に当たる。」

### 3 因果関係

「本件時点において、大川小の児童を三次避難させるための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。したがって、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〔大津波警報の発令を知らせる防災行政無線〕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。」

## Ⅲ 評 釈

---

### 1 はじめに

東日本大震災の津波被害をめぐっては、避難行動の適否を争う損害賠償請求訴訟が多数提起されている<sup>(1)</sup>。その中において本判決は、事前の防災対策の不備を認めた点で画期的である（他方で、第1審判決が肯定した本件地震発生後の津波からの避難誘導義務違反については、選択的な責任原因であるとして判断を示していない）。なお、原判決の変更は賠償額に関するものであり（約960万円の増額）、Xら勝訴という結論に変わりはない。

本件地震発生前の学校組織上の注意義務違反を判断するにあたって、本判決は、

---

(1) 本件のほかに、日和幼稚園事件（仙台地判平成25年9月17日判時2204号57頁、控訴後和解）、七十七銀行事件（仙台地判平成26年2月25日判時2217号74頁、仙台高判平成27年4月22日判時2258号68頁、最決平成28年2月17日LEX/DB文献番号25542200）、山元町東保育所事件（仙台地判平成26年3月24日判時2223号60頁、仙台高判平成27年3月20日判時2256号30頁、最決平成28年2月17日LEX/DB文献番号25542201）、常磐山元自動車学校事件（仙台地判平成27年1月13日判時2265号69頁、控訴後和解）、新岩手農協事件（盛岡地判平成27年2月20日LEX/DB文献番号25505864、仙台高判平成28年2月26日LEX/DB文献番号25542313、最決平成28年7月13日LEX/DB文献番号25543726）、野蒜小学校事件（仙台地判平成28年3月24日判時2321号65頁、仙台高判平成29年4月27日判自431号43頁、最決平成30年5月30日LEX/DB文献番号25561171）、鶯住居防災センター事件（盛岡地判平成29年4月21日判自427号63頁、控訴後和解）がある。また、防災情報の伝達における不備を争うものとして、陸前高田津波警報事件（盛岡地判平成27年2月20日判時2268号91頁、仙台高判平成28年4月15日LEX/DB文献番号25542777、最決平成29年4月26日LEX/DB文献番号25545896）、関上防災行政無線事件（仙台地判平成30年3月30日判時2396号32頁、控訴）がある。

① A 校長等は平時において児童の安全を保護すべき義務を負っていたか、負っていたとすれば当該義務はいかなる性質のものであったか、② A 校長等は当該義務を懈怠したか、③当該義務の懈怠と本件結果との間に因果関係は認められるかの3つを争点に設定している。そして、本判決は、A 校長等は、本件安全確保義務として、「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」を負っていたと判示している（判旨2(2)）。控訴審における事実認定を前提とする限り、上記のような危機管理マニュアルの改訂義務を観念できるのであれば、その懈怠および本件結果との因果関係は比較的容易に認められるものと思われる（判旨2(3)、判旨3）。そうすると本件では、危機管理マニュアルの改訂義務の成否が核心的な論点であると考えられ、以下本稿でもこの点を中心に分析をすすめる。

## 2 学校保健安全法上の義務

現行法上、学校安全の分野において軸となるのは学校保健安全法である。同法は、2001年に大阪教育大学附属池田小学校で発生した児童・教員殺傷事件をうけて、2008年に前身の学校保健法を改正したものであり、その際、「学校安全」の章(26~30条)が新設された。このうち、本件において大きな意味を持つのが、「学校においては、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〔本判決にいう「危機管理マニュアル」〕……を作成するものとする」として、危機管理マニュアルの作成義務を定めた29条1項である。本判決もはじめにこの点を確認しているが、ここで注目すべきは、A 校長をはじめとする大川小の教職員のみならず、市教委に対しても危機管理マニュアルの作成指導、内容確認、是正指示・指導を義務付けている点である（判旨1(1)）。すなわち、29条1項は「学校においては」と定めるのみであるところ、本判決は、教育委員会の職務権限（地方教育行政法21条）および学校設置者の責務（学校保健安全法26条）に言及したうえで、学校保健安全法の改正により安全管理の領域について教育委員会の管理、執行が求められるに至ったと解されることや宮城県下の小中学校教職員の異動頻度に照らせば当該学校の実情を継続的に蓄積し易い立場にあったのは市教委であったといえることから、市教委の後見的な義務を導出している。そもそも「学校においては」の文言に対しては、旧法時代から、厳密な意味での「主語」がない曖昧な言葉であって学校現場にのみ安全管理責任を背負わせる結果を

招いたといった指摘がなされていたし<sup>(2)</sup>、2008年の改正時に示された行政解釈からも同様の問題意識と改善志向が窺える<sup>(3)</sup>。本判決の解釈は、そのような旧来からの反省と行政実務の要請に応え、学校現場への依存体質を是正するものといえる。

次に、本判決は、在宅投票制度廃止事件（最判昭和60年11月21日民集39巻7号1512頁）を引用し、いわゆる職務義務違反説を採用している（判旨1(2)）。この考え方においては、第1に、当該公務員の行為（本件では、危機管理マニュアルを津波が到来した場合の第三次避難に関する事項を定めたものに改訂する行為）が職務上の法的義務として義務付けられたものであること、第2に、その職務上の法的義務が当該原告たる私人との関係で負うものであることが問題となる<sup>(4)</sup>。ただし、本件において後者はさして問題とならない。本判決も述べるとおり、「A校長等の作為義務の履行によって保護される利益は、……大川小の安全が確保されることによる在籍児童の生命・身体の安全とこれに対する在籍児童の保護者の信頼である」から、危機管理マニュアルの改訂義務が大川小の在籍児童およびその保護者との関係で負うものであることは明らかだからである。

本件において重要となるのは、前者の問題である。すなわち、学校保健安全法29条の規定は、個々の学校が定めるべき危機管理マニュアルの内容が明らかになるような規範を示すものではなく、その内容は「学校の実情に応じて」定まる。そして、それに連動するかたちで、同条に基づく作為義務、すなわち本件安全確保義務の内容も具体化、規範化することになる（判旨1(3)）。したがって、危機管理マニュアルを第三次避難に関する事項を定めたものに改訂すべき法的義務があったかを検討するにあたっては、大川小の実情を把握する作業が求められる。

もっとも、大川小の実情がいかなるものであろうと、まずもってA校長等が大川小に津波が到来することを予見できなければ、上記のような法的義務を措定することはできない。そこで本判決は、学校保健安全法上の義務に続いて、津波の予見可能性を検討している。

(2) 荒牧重人＝小川正人＝窪田眞二＝西原博史編『新基本法コンメンタール教育関係法』〔別冊法学セミナー237号〕（日本評論社、2015年）451～452頁〔喜多明人＝堀井雅道執筆〕。

(3) 文部科学省スポーツ・青少年局長通知「学校保健法等の一部を改正する法律の公布について（通知）」（2008年7月9日）は、「本法において『学校においては』とは、これらの措置の実施をすべて学校長その他の教職員のみのものでなく、当該学校の管理運営について責任を有する設置者についても併せて果たすべき責務を規定したものであることに留意されたい」と述べる。

(4) 神橋一彦『行政救済法〔第2版〕』（信山社、2016年）330頁。

### 3 津波の予見可能性

およそ自然災害に関する損害賠償請求訴訟においては、その発生や規模にかかる予見可能性の有無が問われることが多く、それは東日本大震災の津波訴訟にあっても基本的に同様である<sup>(5)</sup>。ただし、地震発生後の現場対応における過誤が争われたこれまでの津波訴訟においては、本件地震による津波が予見対象であったのに対して、本件控訴審においては、地震発生前の注意義務違反が問われている関係上、予見対象となるのは本件想定地震による津波であり、この点でやや事情が異なる。

予見可能性の有無は、平均的な公務員を基準に客観的に判断される。本判決でこれに該当する記述は、震災前の地域住民の津波に対する認識を踏まえれば大川小への津波の到来を予見することはできないというYらの主張を斥ける文脈で登場する。すなわち、「A校長等が……本件安全確保義務を遺漏なく履行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遙かに高いレベルのものでなければならぬところ、A校長等は、Y<sub>1</sub>の公務員として、本件安全確保義務を履行するための知識と経験を収集、蓄積できる職務上の立場にあった（すなわち、職務上知り得た地震や津波に関係する知識や経験を、市教委や他の小中学校の教職員との間で相互に交換しつつ共有できる立場にあった。……）といえるから、A校長等の津波に対する予見可能性の有無は、そのような立場にあった者を前提として判断されなければならない。」なるほど、災害対応をテーマとする研修会への参加といった職務内容に鑑みれば、A校長等に地域住民よりも（「遙かに」とまで言えるかはさておき）高いレベルの防災知識・経験を求めること自体は頷ける。ただし、その水準はあくまで地域住民に比して高度というのであって、市の防災担当職員を超えるものではなからう。

本件においては、津波の予見可能性を否定する方向に働く事情が複数存在した。第1に、平成16年報告および平成23年報告（第4次宮城県地震被害想定調査に関する報告）で実施された津波浸水域予測において、大川小は津波浸水域に含まれていなかった。第2に、Y<sub>1</sub>が平成21年3月付けで作成したハザードマップにおいては、本件想定地震による津波が発生した場合の避難場所としてむしろ大川小が指定されていた。第3に、Y<sub>1</sub>が平成20年6月に策定した地域防災計画において、

(5) 東日本大震災に関する津波訴訟を素材に予見可能性の問題を考察するものとして、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3号（2016年）1頁、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62巻1号（2017年）121頁がある。

大川小の所在地は津波からの避難対象地区外とされていた。これらの諸事情を考慮すれば、A校長等が大川小に津波が到来すると予見することはできないという結論に至りそうである。事実、第1審判決は、上記諸事情などを踏まえて、「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」と判示している。

これに対して本判決は、上記諸事情を乗り越えて津波の予見可能性を肯定する。まず、本判決は、津波浸水域予測について、これを前提に防災対策を講じることの合理性を認めつつ、その際には立地条件に照らしたより詳細な検討が必要であったとする。これは、平成16年報告による地震被害想定調査結果の利用上の留意点として、同調査結果はあくまでも概略の想定結果であり、市町村や防災関係機関が活用する場合には、より詳細な検討が必要であると明記されていたことに由来する。そして、本判決は、北上川と堤防を隔てて近接しているという大川小の立地条件に、本件想定地震によって天端沈下や破堤が生じ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うべきであり、本件時点において、A校長等がそれを予見することは十分に可能であった」と結論付けている(判旨2(1))。しかし、本件想定地震による津波被害の危険性が認められるとしても、A校長等がその危険性を認識できたか否かは別途検討されなければならないはずである。にもかかわらず、本判決においてはこの部分の検討が捨象されている<sup>(6)</sup>(実際、天端沈下や破堤に関連して判決文中で引用されている文献は、いずれも工学分野のきわめて専門性の高いものであり<sup>(7)</sup>、A校長等がその内容を把握しておくべきであったとは言い難いように思われる)。

次に、本判決は、ハザードマップにおける避難場所指定または地域防災計画における避難対象地区未指定の事実についても、その誤りを(前者については「誤りであったと評価されるべきである」、後者については「合理的説明ができない」という表現で)認めたくえで、次のような理由で、津波の予見可能性を否定する事情として考慮するべきではないとする。すなわち、「教師は、児童生徒の安全を確

(6) 星野豊「防災マニュアルと法的責任」筑波法政76号(2018年)17頁は、この点を「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見可能性の議論とを混同している」と批判する。

(7) 具体的には、国土技術研究センター編「津波の河川遡上解析手法を活用した防災対策検討の進め方」(2009年3月)と地盤工学会「地震と豪雨・洪水による地盤災害を防ぐために——地盤工学からの提言——」(2009年8月)の2点である。

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り、本件においては、ハザードマップおよび地域防災計画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のである。しかし、いくら児童生徒の安全を確保する立場にあるとはいえ、市の防災部署が作成したハザードマップまたは地域防災計画について、教師が独自の立場から批判的に検討することまで要請できるであろうか<sup>(8)</sup>。ただでさえ過重労働が囁かれる教育現場にここまでの職責を求めることは現実的ではない。防災の専門家ではない教師が独自かつ批判的に検討を加えることで、むしろ不適切な防災対策がなされる可能性さえある<sup>(9)</sup>。また、このような見地に立った場合でも、ハザードマップまたは地域防災計画の信頼性等を検討していれば、A校長等はその誤りに気付くことができたかが別途検討されて然るべきであるが、本判決ではそのような検討はなされていない。

#### 4 本件安全確保義務の具体的内容

前述のとおり、学校保健安全法に基づく本件安全確保義務の具体的内容は大川小の実情に応じて定まる。この点につき、第1審判決は、大川小の実情として、先に触れた平成16年報告で実施された津波浸水域予測、ハザードマップ、地域防災計画などを指摘したうえで、「大川小学校の実情として、同法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」と結論付けている。他方、本判決は、判旨2(2)のように述べて危機管理マニュアルの改訂義務を認めているが、ここでは、「危機管理マニュアルの作成・改訂に当たって考慮すべき最も重要な大川小の実情」として、「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」ことが強調されている。

このように両判決を整理・対比してみると、それぞれで挙げられた大川小の実情は津波の予見可能性にかかる判断で用いられた要素と重なっており、津波の予見可能性の有無が危機管理マニュアルの改訂義務の成否に直結するという構図を看取することができる。詰まるところ、大川小の実情として、津波の到来を予見

(8) 星野・前掲注(6)17頁。

(9) 堀井雅道「大川小学校事件高裁判決の意義と学校防災の課題」季刊教育法198号(2018年)113頁。

できたのであればその対策として危機管理マニュアルを第三次避難に関する事項を定めたものに改訂すべき法的義務が存在することに、予見できなかったのであれば存在しないことになるという、いわば当然の命題に帰着しているのである。

## 5 結びに代えて

本判決は、①平時における安全確保義務の有無・性質、②その懈怠、③因果関係を争点として明示していたが、実際に結論を左右したのは②の前提条件として論じられた津波の予見可能性の有無であった。しかし、この点に関する本判決の理由付けにはやや無理筋な印象を受ける。最後に、本判決がそのような論法を展開することとなった背景を考察する。

本判決は、第1審判決のように地震発生後の現場対応における教職員個人の過失を問うのではなく、地震発生前の防災対策における組織的過失の問題として本件事案の処理を凶っている<sup>(10)</sup>。ただし、実質的には行政組織の過失を問題とする場合でも、国賠法の建付けからして形式的には公務員個人の過失を認定する必要があるところ、本件で率先して矢面に立つことになったのはA校長、B教頭、C教務主任といった大川小の教職員であった。すなわち、組織的過失といっても、第1審同様、過失認定の対象となっているのはいずれも現場の公務員なのである。そのため、本判決における注意義務の内容は、従来の組織的過失の事案に比べて、公務員個人としての過失のニュアンスが強く表れたものとなっている<sup>(11)</sup>。また、本件においては、ハザードマップおよび地域防災計画の誤りが危機管理マニュアルの改訂を妨げた主因であったと考えられるが、ここで一義的に責任を問われるべきはその作成を担当したY<sub>1</sub>の公務員であろう（この点で、本判決においては、Y<sub>1</sub>による防災対策の是非が問われているといえる）<sup>(12)</sup>。しかし、本件で矢面に立つこととなったのはA校長等であったため、その過失を認めるためには、ハザー

(10) 朝田とも子・法学セミナー763号(2018年)121頁、高橋眞・新・判例解説 Watch 24号(2019年)80頁。

(11) たとえば、組織的過失が問われた典型例とされる東京高判平成4年12月18日判時1445号3頁は、厚生大臣(当時)は、「予防接種業務の実施主体である市町村長を指揮監督し……、接種を実際に担当する医師や接種を受ける国民を対象に予防接種の副反応や禁忌について周知を図るなどの措置をとる義務があった」と述べているが、この判示からは、厚生大臣個人というよりも厚生省全体の過失を問題としている趣旨が読み取れる。武田真一郎「国家賠償における組織的過失について」愛知大学法学部法経論集159号(2002年)45頁も参照。

(12) なお、津波ハザードマップに関しては、東日本大震災以後、都道府県知事が指定した津波災害警戒区域をその区域に含む市町村において、その作成・周知が義務付けられるようになった(水防法15条3項、津波防災地域づくりに関する法律55条)。

ドマップまたは地域防災計画の担当公務員のミスや A 校長等が見抜けなければならなかったという状況設定をしなければならず、それゆえに防災関連で教師に求められる能力が著しく専門・高度化したと考えられる。もとより、本件における防災対策は、学校現場や教育委員会で対応できる域を優に超えるものであったところ、本判決は、この問題を大川小という学校組織の枠内に押しとどめたまま解決しようとしたものであり、その結果、些か強引に映る判断が生まれたと思われる。

被害者救済のみを考えれば、第 1 審判決のように、地震発生後の現場対応を問題視する理論構成も十分あり得たと思われる<sup>(13)</sup>。しかし、この場合、自らも切迫した状況にあった教職員の判断に多数の児童の生死を委ねざるをえない事態を作出してしまった責任は曖昧なままとなるうえ、判決そのものも事例判断にとどまるおそれがある<sup>(14)</sup>。これに対して、事前の防災対策における学校組織上の注意義務違反を認める方向に大きく舵を切った本判決は、今後の防災実務に大きな影響を与えるものと考えられる<sup>(15)</sup>。

なお、本件については、Y<sub>1</sub>・Y<sub>2</sub>が上告および上告受理申立てをしており、現在、最高裁に係属中である。

---

(13) ただし、第 1 審の判断についても疑問を差し挟む余地はあろう。村中洋介「災害と国家賠償——津波警報の適法性と地方公共団体による避難誘導（行政の責務）——」行政法研究16号（2017年）89頁参照。

(14) この点につき、岩橋健定・日経グローバル305号（2016年）33頁参照。

(15) 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91巻1号（2019年）88頁は、本判決について、「現場の個人の過失よりも組織過失を重視したのであり、そこには、事故の再発防止の観点を重視する裁判官の姿勢が見て取れる」と述べる。鈴木秀洋「大川小津波高裁判決が行政に求める安全確保義務——いま行政が取り組むべきこと」自治研究94巻7号（2018年）108頁も参照。