

大川小学校国賠訴訟事件

—津波被災事故における学校の設置、管理・運営者の組織的過失と責任—

弁護士 齋藤 雅弘

第1 はじめに

東日本大震災の巨大津波による未曾有の災害から、今年3月11日で9年が経過します。この津波では、東北地方の太平洋岸を中心に多くの方々の尊い命が失われましたが、宮城県の石巻市立大川小学校（以下「大川小」とします。）において、児童70名の命が失われ、依然として4名の児童の行方が不明のままであることは、決して忘れてはならないことです。

この津波により、東日本の太平洋沿岸に設置されていた非常に多くの学校が被災しています。しかし、一つの学校でこれほど多数の犠牲者を出した学校は、大川小以外にはありません。

この日の朝も、保護者は、いつもどおり我が子を学校に送り出し、同日14時46分に起きた東日本太平洋沖地震とそれに続いて発生した津波来襲の情報に接しても、我が子は大川小の教員らにより、学校の裏山に避難していて、きっと無事だと信じて疑うことはありませんでした。

しかし、被災から1日、2日、3日と経ち、大川小の惨状が判明するにつれ、児童の保護者は変わり果てた我が子の亡骸に直面し、あるいは遺体が見つからず我が子の姿すら目にする事ができない現実に向き合わされ、想像を絶する悲しみと苦しみと失意に見舞われました。そして、児童の保護者らには、大川小の校庭のすぐ裏に子ども達が椎茸栽培の学習で上ったり、遊び場にもなっていた裏山があったのに、なぜ、この裏山に避難させられなかったのかという大きな疑問が湧いてきました。

この疑問は、児童の保護者に対する大川小の校長（以下、「校長」とします。）や石巻市教育委員会（以下「市教委」とします。）、そして石巻市長などの信じ難い対応や説明を目の当たりにする中で、大川小の教員らが「救えたはずの命」を救う対応を取らなかったことによる「人災」だとの確信に変わって行きました*1。

こうして、児童の遺族のうち19家族、29名の保護者が、2014年3月10日、大川小の設置・運営者である石巻市と教員らの給与負担者である宮城県を被告として、仙台地裁に国家賠償法に基づき損害賠償責任を問う訴訟（以下「本件訴訟」とします。）を提起しました。

本件訴訟は、その後、2016年10月26日に遺族勝訴の1審判決（判時2387号82頁）が言い渡されたのに続き、2018年4月26日には仙台高裁において、大川小の校長や教頭、教務主任及び市教委（以下、これらの立場の者をまとめて「校長等」とします。）の組織的過失を認める控訴審判決（判時2387号31頁）が言い渡され、2019年10月10日付で、最高裁は宮城県及び石巻市からの上告を棄却し、上告受理申立ては不受理とする決定を下し、控訴審判決が確定しました。

*1 大川小国賠訴訟の訴状の請求の原因は、次の文章から始まっています。

第1 はじめに

児童は津波により死に至ったのではない。
学校にいたから死ななければならなかった。
もし、先生がいなかったら、児童は死ぬことはなかった。
本件は、明かな人災である。

本稿は、大川小国賠訴訟の概要とそこで問題とされた争点を紹介し、1審及び控訴審の法的判断について解説するとともに、学校の設置・運営者らの組織的過失を認めた控訴審判決が確定したことを踏まえ、同判決が学校現場における児童、生徒の安全確保について持つ意義を述べるものです。

第2 大川小国賠訴訟とは

1. 大川小学校の実情

(1) 歴史・沿革と所在

大川小は、1873(明治6)年に宮城県第二中学区第七十六小学校区桃生郡公立学校横川小学校として開校した、非常に長い歴史のある小学校です。

その後、学制改革等による改称を経て、1901(明治34)年5月、当時の大川村立大川尋常高等小学校となりました。

1955(昭和30)年3月には、町村合併で大川村が宮城県桃生郡河北町となり、1958(昭和33)年4月に河北町立大川第二小学校が独立し、河北町立大川小学校は河北町立大川第一小学校と改名し、さらに本件津波で被災した当時の校地に新校舎を建設した上、大川第一小学校と大川第二小学校を統合し、1985(昭和60)年4月、河北町立大川小学校となりました。

また、2005(平成17)年4月、河北町と石巻市の合併により、その設置・運営主体が石巻市に変わり、石巻市立大川小学校となりました。

大川小の所在地は「石巻市釜谷字山根1番地」*2であり、その地理的状况は右の図のとおりでした。



(2) 東日本大震災当日の教員・児童等の状況

大川小は、河口から上流に約10km付近に至るまでの北上川の広い右岸域を通学区域とし、児童総数は108名、震災当日は欠席・早退等の5名を除き、103名の児童が授業終了まで在校していました。

また、教職員は総数13名であり、そのうち校長は娘の中学校の卒業式に出席するため、午後から休暇をとり不在であり、事務職員は校務で学校を離れていたため、震災当日は教頭と教務主任、各学年主任を兼ねる担任教諭及び養護教諭の11名が在校していました。

2. 東日本大震災による被災状況

2011年3月11日14時46分に発生した「東北地方太平洋沖地震(M9.0)」(以下「本件地震」とします。)によって引き起こされた津波(以下「本件津波」とします。)が、同日15時37分頃、大川小に襲来し、地震発生後の校庭待機(第2次避難)中に保護者に引き取られた児童27名、生存教員と一緒にいた等で助かった児童2名、児童・教員が校庭から集

*2 大川小の所在地名である「釜谷」の「釜」は、古語の「嚙マ」に通じ、津波によって湾曲型に侵食された地形を表しており、また、字名の「山根」は「山の麓」の意味だとされています。そうすると「釜谷字山根」とは山が迫った地形の麓が津波で湾曲型に侵食された場所であることを地名自体が表しているといえます。

団で移動中に津波にのまれながら助かった2名を除く70名の児童（学校管理下69名、欠席者1名）と教員10名が死亡し、早退していて被災した1名を含め4名の児童が現在も行方不明となっています。

3. 本件地震発生後の状況

(1) 校庭避難（第2次避難）後の状況

大川小の児童は、地震発生後、教室内で机の下に退避するなどの第1次避難をした後、校庭に移動（第2次避難）し、その後、教員らにより50分近く校庭に止め置かれ、15時35分頃になってようやく校庭から移動を開始した直後、移動中の児童、教員らを本件津波が襲い、上記のとおり多数の命が犠牲になりました。

児童や教員らが校庭に待機中、校庭脇の防災行政無線から2度、「大津波警報」の発令と高台避難の呼び掛けが放送され、これを聞いて「山さいくべ！」等と教員に訴えていた高学年の児童もいました。

(2) 本件津波被災後の状況

本件津波の来襲後の大川小の現状は、想像を絶する惨状であり、この状況を目の当たりにした遺族の心情は計り知れません。

児童を捜索するために現場に来た遺族は、決まって「見つかったか？」という挨拶を交わし、我が子の遺体が見つかった遺族に対しては「（遺体が）見つかってよかったな」という声を掛ける毎日でした。我が子が見つかったということは、どこかに避難していて、もしかしたら生きているかもしれないという一縷の望みを打ち砕くものであると同時に、まだ子供を見つけてやれない保護者からすると、せめて我が子の亡骸と対面できたことだけでも「よかった」と思わないわけにいかないという、耐え難い現実を意味しています。

道具もなく素手で泥と瓦礫をかき分け我が子を探し、やっと見つけてやれた我が子の亡骸は凄惨な状態のものも多数ありました。また、見つかった亡骸を洗ってあげられる水もなく、我が子の目や顔についた泥を自分の舌で舐めとって綺麗な姿にしてあげることしかできず、日を経る毎に傷む遺体を冷やすドライアイスも、茶毘に付す火葬場もなく、やむなく土葬を決断せざるを得ないなど、私たちの想像を遙かに超える現実がそこにはありました。

児童の保護者は、このような状況に直面し、それを受けとめることもできないまま、必死で我が子を探しました。それでも、依然として4名の児童が見つかっていません*3。

4. なぜ訴訟に至ったのか

(1) 遺族の疑問と思い

遺族は、被災後、本件津波が未曾有の自然災害だったからではないのではないかと感じ始めました。さらに満足な説明もせず、説明内容が2転3転したり、虚偽としか言いようのない内容であったり等、校長や市教委の無責任な対応や、保護者説明会における石巻市長などの信じ難い暴言に接する中で、我が子が亡くなったのは、本当は我が子の命は十分救えたはずなのに、大川小の教員らが児童を救う行動をとらなかったからではないかとの確信を深めて行きました。また、本件地震が発生した後、大川小で何が起きたのか、我が子が亡くなるまでどのような事実があり、いかなる経緯で子どもが命を落とさざるを得な

*3 重機等を使い、今でも我が子を探し続けている行方不明の児童の保護者もいます。

かったのか、その原因はどこにあるのかなど、起きたことの実の全てを知りたい、市教委や学校にはこの点を明らかにする責任があるのではないかとの思いが強くなりました。

具体的には、①大川小の南側には児童が普段から学習や遊びで上っていた裏山があったのに、教員らは、なぜ、子ども達を裏山に避難させなかったのか、②校庭脇の防災行政無線から2度にわたり宮城県沿岸に「大津波警報」が発令され、高台避難を呼び掛けかかる放送がなされたにも関わらず、なぜ、教員らは児童を校庭に50分近く止め置いたのか、③校庭待機中、子供を引き取りにきた保護者等が、教員に対しラジオ放送等から入手した津波の情報を伝え、直ちに裏山へ上って避難するよう進言したり、児童も「山さいくべ！」等と教員に訴えていたにもかかわらず、なぜ、その訴えを受け入れなかったのか、④教員同士の確執、学級把握に問題はなかったか、⑤6年生児童に対する教員の対応に問題があり、そのことが児童からの訴えに対する教員らの合理的で適切な判断に障害となったのではないか、それはなぜなのか、⑥津波来襲直前に、裏山ではなく、なぜ「三角地帯」へ向かったのか、⑦津波来襲時、我が子はどのような状況で命を落としたのか、生存教員は裏山からその光景を目撃していたのだから、事実を誠実に話して欲しい、⑧二度と同じことを繰り返して欲しくない、そのためにも責任を明確にして欲しいということが、遺族の切なる思いでした。

(2) 校長、市教委及び石巻市側の対応

ア 校長の対応

校長は、3月11日夜（以下、日付は断りない限り「2011年」です）には大川小の手前12～13kmにある石巻市河北総合センター（通称「ビッグバン」）まで来ていました。

児童の保護者は途絶した道路、崩壊した堤防や瓦礫を乗り越えて、翌日には大川小の被災現場に辿り着き、その後、毎日必死で我が子を探していました。その間、校長はビッグバンに滞在していましたが*4、それにもかかわらず、3月17日まで大川小を訪れようとせず、まして児童の捜索には全く加わりとうはしませんでした。

また、校長は、亡くなった児童の遺族や行方不明の児童の保護者に対し、被災状況の説明もせず、開催することの告知もせぬまま、3月29日に生存児童だけを対象に登校式を開催し、死亡した児童と行方不明の児童やその保護者に配慮したとは言えない挨拶等を行いました。

イ 市教委の対応（保護者説明会）

一方、市教委は、保護者から強く促されて、4月9日になりようやく大川小の児童の津波被災について第1回保護者説明会を開催し、生存児童らへの聞き取り調査等を始めました。

その後、市長が出席して6月4日に開かれた第2回保護者説明会では、市教委側はその冒頭から「午後8時を目処に終了します」と述べ、まだ質疑が続く中、市教委の担当者が一斉に退席した上、マスコミに対し「遺族の理解が得られた」と発言し、保護者説明会を打ち切ってしまいました。さらに、この説明会で石巻市長は、児童の死亡は「自然災害における宿命」「自分ならそう考える」等との発言を行い、遺族からは遺族の心情を著しく

*4 ビッグバンは、震災の避難所になっており、多くの地域住民はもとより、大川小の児童の保護者も多数避難してきており、校長はビッグバンに滞在中、多数の大川小の児童の保護者とも顔を合わせています。

害するものだとの強い批判を浴びました。

保護者説明会は、こうして一旦打ち切られましたが、その後、遺族からの強い批判と要望により、半年以上経過してようやく再開され、第3回保護者説明会が2012年1月22日に開かれました。その後、2014年3月23日まで合計して10回の保護者説明会が開催され、保護者（遺族）との間で質疑、意見交換がなされました。

しかし、市教委は、その間、児童の聞き取りメモを廃棄し、生存教員（教務主任）はPTSDを理由に説明会へ出席を拒否し続けたため、直接、事実経過を確認する機会すら設けられず、遺族側が望んでいた事実関係の解明は進まないまま保護者説明会は打ち切られました。

ウ 大川小事故検証委員会

このような経緯の中で、文部科学省が市教委と遺族との仲介に乗り出し、遺族も大川小学校事故検証委員会による検証を行うことを事実上、了解させられました。

同委員会の委員長には、防災の専門家として室崎益輝神戸大名誉教授が就き、他に教育学者（数見隆生東北福祉大教授）や地震・津波の研究者（首藤伸夫東北大名誉教授）、弁護士、過去の大規模事故の遺族会の事務局長などが委員に就任して検証が開始されました。しかし、蓋を開けてみると、検証委員会の委員の親族が経営する会社がこの検証委員会の事務局業務を受託し、事実上、調査や検証作業に深く関わるなど、その公正、中立性には大きな疑問がありました。

この検証委員会の「報告書」は2014年2月にまとめられましたが*5、その内容は、①大川小が被災した直接要因は、避難開始の意思決定が遅れたことにあり、②地震発生後の避難先（移動先）を河川堤防付近としたことにあったと結論づけただけで、遺族が望んでいた「なぜ大川小だけが」の解明が全くなされませんでした。

遺族が解明を求めていたのは、①については避難開始の決定が遅れた理由、②の避難先の決定は、どのような経緯で、誰が、なぜそのような誤った決断をしたのかであったのですから、検証委員会が明らかにすべきはこれらの結論であったはずですが、遺族は、資料提供、ヒアリング等、検証委員会の調査に可能な限り協力をしましたが、検証委員会が出した結論は、検証委員会の検証がスタートする前から、遺族が独自に聞き取り等を含めた調査によりまとめていた結論と変わらないものでした。

予め分かり切っている結論が検証委員会の調査、検討の結果でしたので、遺族にとっては大きな失望を与えた以外の何ものでもありませんでした*6。

この報告書では、今後の課題として24の「提言」を行っていますが、大川小の悲劇が「なぜ起きたのか」の答えがない以上、遺族には納得いかない結論でしかなく、文部科学省が乗り出してきたことで、遺族も期待をさせられた分、余計に「裏切られた」という思いが強く残りました。

5. 訴訟提起の決断—訴訟の意義と目的

こうして、29名の遺族が訴訟に踏み切り、仙台地裁に本件訴訟を提起しましたが、遺族

*5 大川小学校事故検証委員会の報告書は、事務局業務を受託した「株式会社社会安全研究所」（代表取締役・所長首藤由紀）が公開しています（<http://www.e-riss.co.jp/oic/pg85.html>）。

*6 大川小の検証委員会の問題点等については、池上正樹=加藤順子『石巻市立大川小「事故検証委員会」を検証する』ポプラ社（2014年3月）を参照。

がそうせざるを得なかったのは、①それまでの保護者説明会の質疑や検証委員会の検証結果でも、遺族が知りたかったことが解明されず、②市教委は検証委員会の報告が出たことで検証はなされたとして、保護者説明会を打ち切る方針を表明し、さらなる説明会の継続を否定し、③遺族としては、真実解明の場や方法が訴訟以外にない状況に追い込まれたためです。また、④損害賠償請求権の消滅時効の期限が同年3月11日に迫ったことや、⑤子供が戻って来ないなら、せめて我が子が生きていた証しとして、子供の死が学校防災の礎となるような法的判断をして欲しいという気持ちが遺族の中に強くなってきたからです。

第3 大川小国賠訴訟の概要

1. 事案の概要

本件訴訟は、本件津波に呑み込まれ死亡（21名）したり、行方不明（2名）となった児童の遺族29名が原告となり、石巻市と宮城県に対し、津波による大川小の児童の生命身体に危害が発生し得ることを予見し又は予見し得たにもかかわらず、危機管理マニュアルの改訂、整備等をせず、本件地震発生後に裏山等安全な場所に児童を避難させずに被災させたものであり、国賠法、民法の不法行為及び在学契約の債務不履行（安全配慮義務違反）に基づく損害賠償責任があるとして損害賠償請求をしたものです。

2. 被告石巻市及び宮城県の反論

原告ら遺族の請求に対し、被告の石巻市及び宮城県は、本件は未曾有の天災で不可抗力であったし、大川小は北上川の河口から4km内陸にあり、かつて津波到来の歴史はなく、大川小は避難場所に指定され近隣住民も避難していたから、教員らは本件津波到来の予見は困難だったなどと反論して争いました。

第4 1審の経緯と1審判決の内容

1. 1審の審理経過

1審の仙台地裁は、口頭弁論期日を7回、進行協議期日を10回、裁判官の現場見分（現場での進行協議期日）を1回実施し、その後、2回の証人尋問期日において、校長、大川小の元教頭、石巻市役所職員、津波前に児童を迎えに来た保護者1名の証人尋問及び原告らを代表して原告団長の原告本人尋問が行われました。また、原告ら遺族からは（犠牲になった児童とその成育経過などの写真も織り込んだ）全員の詳細な陳述書を作成し、証拠として提出しました。

1審は2016年6月29日に結審し、同年10月26日に原告ら遺族側勝訴の判決が言い渡されました。

2. 1審の争点

1審では、本件津波の予見可能性と結果回避可能性（いわゆる「現場過失」）の有無が最大の争点となりました。

原告らは危機管理マニュアルの改訂等の義務違反（事前の対応・整備義務違反の過失）も主張しましたが*7、1審の仙台地裁はこれらは争点とはせず、本件津波の予見可能性があったことを認定し、大川小の教員らのいわゆる「現場過失」のみをもって石巻市と宮城

*7 原告ら遺族側は、堤防の脆弱性と河川遡上津波の危険などを前提にした予見可能性についても主張しましたが、1審裁判所は争点にしませんでした。しかし、控訴審においては、この点が大きな意味をもち、控訴審判決はこの点について正面から認定・判断をし、被告側の責任根拠としています。

県の責任を認めました。

(1) 予見可能性

原告ら遺族は、まず、津波が大川小に來襲する危険の予見可能性について、次の事実を指摘して、遅くとも防災行政無線の2度目の放送が流された15時10分には、現場にいた大川小の教員らは本件津波の來襲を予見できたと主張しました。

① 大川小には「地震（津波）発生時の危機管理マニュアル」が存在し、教員は津波の情報を収集し、津波発生の有無を確認して避難するよう明記されていた。

② 本件津波発生の前年、石巻市は「教頭・中堅教員研修会」を開催し、大川小の教員3名（生存教員含む）が同市危機管理監から「強い揺れ（震度4）／揺れの長い地震を感じたら高台へ」「プロアクティブの原則」など地震及び津波に対する安全確保の諸施策の研修を受講していた。

③ 本件地震が発生する2日前（3月9日）に発生した震度5の地震の際、校長は「5mの津波が来たら学校は持たない」「その時は裏山に避難する」などと教頭、教務主任（生存教員）と話し合っていた。

④ 14時52分に防災行政無線がサイレン音を流して「大津波警報」の発令を放送し（15時10分頃にも同様の放送あり）、この放送は大川小の校庭脇の拡声機から流され、教員と児童らに伝わっていた。

⑤ 教頭ら教員は、校庭でラジオをつけて地震と津波についての放送を聞いていた。

⑥ 15時前後に児童を迎えに來た保護者は、教員に「カーラジオで大津波が來ると言っている」「早く山へ逃げて」と裏山を指差して強く避難を促していた。

⑦ 校舎内にいた教務主任（生存教員）も、地震の揺れが収まった直後「山だ！」と叫んでおり、また、この教務主任は「津波が來ると分かって」教頭に「山に逃げますか」と判断を促していたし、教頭も釜谷地区の区長に「裏山に登らせても大丈夫か」などと確認していた。

⑧ 15時20分頃には、河北消防署の消防車が津波警報発令と高台避難を呼びかけながら大川小前を通過し、15時28分頃には石巻市の河北総合支所の広報車が本件津波が北上川河口の追波湾の松林を越えてきたのを現認し、その事実を交えて高台避難を呼びかけながら大川小前を通過した。

(2) 結果回避(の容易性)可能性

次に原告ら遺族は、次の事実があることを指摘して、本件津波が來襲前に児童らを高台避難させることが十分に可能であり、それによって児童の命が失われることはなかった(回避が可能)と主張しました。

① 大川小の裏山には、児童が過去に椎茸栽培をしていた斜面を登る幅50cm程度の踏み分け道があり、裏山に上って容易に避難できた。

② 児童は走れば1分、徒歩でも2分で裏山に避難できた。

③ 椎茸栽培地以外にも、社会科学習で3年生児童も登った経験のあるルートや、崩落防止用の護壁のコンクリートタタキに登ることも可能だった。

④ 地震発生時には45人乗りのスクールバスが、学校の正門付近や釜谷交流会館脇などで待機しており、このバスに児童を乗せて高台なり遠方（釜谷トンネル付近や「バットの森」など）に児童を避難させることができた。

(3) 損害

損害について原告ら遺族は、本件では次のとおりの損害が認められるべきことを主張しました。

① 制裁的要素を反映した満足的感情の実現としての損害賠償請求

かけがえのない子供を失った原告ら遺族の喪失感や苦悩と悲しみを、単純に金銭に置き換え、交通事故の場合に用いられる賠償基準に従い損害額とするのは余りに酷であり、原告ら遺族は「制裁的要素を反映した満足的感情の実現」として、児童1人につき、少なくとも金1億円の損害を受けたと評価すべきであるとして、その賠償を請求しました。

② その他個別損害

行方不明の児童の遺族の慰謝料の評価については、児童が見つかった遺族よりも増額をすべきとの主張しました。

③ 不妊治療費

また、大川小で子供をすべて失った両親が、新たに子供を持つために必要な費用は、被告らの違法行為と相当因果関係があると主張して、不妊治療費の損害賠償を請求しました。

④ 調査費用等

さらに、後述の「本件訴訟の特筆すべき点」(第8の1.の(1)を参照)でも指摘していますが、原告ら遺族は、本件訴訟の提起やその追行に必要な不可欠な調査や証拠資料の収集等を行ったことにより被った支出等の損害の賠償請求もしました。

3. 1 審判決の責任判断

1 審判決(仙台地判平成28年10月26日判例時報2387号81頁)は、広報車で学校前を通過しながら避難を呼びかけた市職員の証言等を踏まえ、「学校の教員らは、津波到来の7分前の15時30分頃までに、広報車の避難の呼びかけを聞いた時点で学校に津波が来ることを予見し得た」し、この時点においても「児童を校庭から裏山に避難させるに足りる時間的余裕がなおあった」と認定し、生存教員を除く教員らには児童を「三角地帯」ではなく裏山に避難させるべき結果回避義務があり、これを怠ったと判断し(いわゆる「現場過失」を認めたものですが、危機管理マニュアルの改訂・整備等の義務違反は認めていません)、石巻市と宮城県に対し、連帯して児童1人当たり6000から6500万円の損害賠償金の支払いを命じました。

しかし、石巻市と宮城県は、1 審判決を不服として、ほとんど即日に近い態様で、控訴を決定(宮城県知事は地方自治法に基づく「専決処分」で控訴を決定)し、控訴しました。

石巻市と宮城県が控訴したため、その後、原告ら遺族側も控訴せざるを得ませんでした。

4. 1 審判決の先例的価値と限界

1 審判決は、原告ら遺族の主張の一部を認めて、石巻市と宮城県の国賠法上の責任を肯定しましたが、この判決には次のような意義もある反面、大きな限界があります。

まず、津波という自然現象による死亡事案については、東日本大震災の関連でも少なからず地方自治体や企業の責任を問う訴訟が提起されていました。しかし、いずれも1000年に一度の想定外の津波だから、学校現場の教員などには法的責任は問えないとの固定観念にとらわれた判断がされていますが、1 審判決がこの点を打ち破った点は評価されます。

しかし、自然災害における学校防災や学校の安全対策の見直しに繋がる判決と評価できるかどうかについては、1 審判決が「現場過失」のみで学校やその設置者の責任を判断し

ている点で大きな問題と限界があります。

また、具体的な過失判断においては、予見義務（情報収集義務）の検討が十分ではなく、1審判決が認定した津波の予見可能性の時期は遅過ぎると言えますし、事故後の不法行為を認めておらず、損害論についても、旧来の裁判例と変わらず、非常に不十分な判断と言わざるを得ません。

さらに、原告ら遺族側が主張した「危機管理マニュアル」の整備や避難路の整備等の事前対応義務とその違反については争点にもせず、また、判断としてもこれらの対応に問題はないとしており、責任の有無の判断を、地震発生後の本件津波による児童の生命身体への危険発生の予見可能性とその結果回避可能性のみに焦点を当てたものとしており、学校防災の根本的な見直しを示唆するものではないと考えられます。

この点は、控訴審において改めて「組織的過失」として争点化されました。

第5 控訴審の経緯と控訴審判決の内容

1. 控訴審の経緯

本件訴訟の控訴審は、2017年3月29日に第1回口頭弁論が開かれ、第1回期日において控訴審裁判所から当事者双方に対し、次のとおりの求釈明がなされました。

大川小学校に在学していた児童の保護者は、学校教育法17条1項に基づき、児童を小学校に就学させる義務を負っていた（この就学させる義務の履行の督促を受け、なお履行しない保護者は、10万円以下の罰金に処せられる。同法144条1項）上、石巻市教育委員会によって、児童を就学させるべき小学校を大川小学校に指定されていた（すなわち、保護者に就学させるべき小学校を選択する余地はない）関係にあった（同法施行令5条2項）。

大川小学校に在学していた児童の在学関係が、上記のような特殊な在学関係であったことは、学校保健安全法29条1項の定める「危険等発生時対処要領の作成義務」及び同条2項の定める「校長の、危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずべき義務」の法的性質にいかなる影響を及ぼすか。

各当事者としての意見を取り纏め、準備書面として提出されたい。

この釈明は、組織的過失を控訴審で争点とすることを踏まえ、その判断枠組みの前提となる公立小学校の児童・保護者と学校との法的関係、及び学校保健安全法（以下「安全法」という）に基づく学校が児童や保護者に負っている組織的な義務について、当事者の主張を明らかにさせるものでした。

1審原告ら遺族は、控訴審裁判所の釈明に答えるため、第2回口頭弁論期日において「組織的過失」に関する主張をまとめた準備書面を提出すると共に、「組織的過失」に関する潮見佳男京都大学教授の意見書を提出しました。

また、津波来襲の危険に関する予見可能性の前提事情を立証するため、その後、「北上川の特性と堤防に関する地盤工学上の論点」について技術士の中村裕昭氏の意見書も提出しています。

控訴審では5回の口頭弁論期日及び進行協議期日が開かれ、また、裁判官の現場見分（現場での進行協議期日）が行われた後、2回の証人尋問期日において、市教委の学校教育課長及び教育総務課課長補佐、大川中学校の元教頭、校長の4名の証人尋問が行われました。

控訴審は、2018年1月23日に結審し、同年4月26日に校長等の組織的過失を認め、1審

判決より賠償額を増額した遺族勝訴の判決の言い渡しがなされました（判決内容については判例時報2387号31頁参照）。

しかし、2018年7月6日、石巻市と宮城県は、控訴審判決に不服があるとして上告及び上告受理申立てをしました。

2. 控訴審の争点

1. 控訴審の争点

遺族ら1審原告が主張する責任の法律構成は、①国賠責任、②不法行為責任及び③在学契約に基づく債務不履行責任の3つでしたが、控訴審判決は国賠責任についてのみ次の(1)から(3)を控訴審における争点として整理し、これに対する判断をしています。

(1) 平時における校長等の職務上の義務を懈怠したことが国賠法の過失となるか。

(2) 本件津波の大川小への来襲による児童の生命・身体が損なわれる危険の予見可能性を前提とした、教頭、教務主任、教員らの結果回避義務違反の懈怠が国賠法の過失となるか。

(3) 本件津波来襲後の事後的違法行為の有無。

2. 平時における校長等の安全確保義務

(1) 児童の生命・身体への安全確保義務

控訴審判決は、まず、平時における校長等の職務上の安全確保義務について、次の①から⑤の理由を上げて、校長等には安全法26条から29条に基づき、2010年4月末の時点で、2004(平成16)年3月の「宮城県防災会議」の報告（以下「平成16年報告」とします。）において想定されていた地震（控訴審判決では「本件想定地震」と表記されています）により発生する津波の危険から、大川小の児童の生命・身体への安全を確保すべき義務（本件安全確保義務）を構成するに至っており、国賠法上の違法があると判示しました。

① 校長と教頭、教務主任は、安全法27条の学校安全計画の策定義務を負担していた。

② 校長と教頭は同法28条の措置を講じ講じるよう求める義務がある。

③ 校長と教頭、教務主任は、同法29条のマニュアル作成義務、及び、周知・訓練義務を負担していた。

④ 市教委には、同法26条に基づき大川小の施設の整備等の措置を講ずる義務があるが、教育委員会が個別具体的な関与が不適切とされるのは教育作用に関わる部分に限定され、安全管理の領域について教育委員会が個別具体的な関与を不適切とする理由はない。

⑤ 教職員は3年程度で移動するのが常であり、むしろ、教育委員会が継続的に学校の実情を蓄積し易い立場にあり、その情報を保有しているから、教育委員会はマニュアルに不備があるときは是正を指示・指導すべき義務があった。

(2) 安全法の義務と国賠法上の違法を根拠づける職務上の注意義務

次に、石巻市と宮城県は、安全法26条から29条は抽象的義務ないし努力義務を定めているに過ぎないから、校長らの具体的な作為義務は認められないと主張していることに対し、控訴審判決は、次の①から⑤の理由を上げて、校長等の安全法の義務は、国賠法上の違法を根拠づける職務上の注意義務を構成すると判示しました。

① 安全法26条から29条が保護すべき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り、その根源的利益を遺漏なく保護するに当たって行使されるべき教育委員会及び校長以下の学校運営者の権限は、適切かつ合理的に行使されなければならない、自由

裁量に任されている訳ではない。

② 同条で考慮すべき「学校の実情」は、教育委員会と学校が相互に共有する客観的情報となるから、校長の作為義務の内容は具体的に定まり、校長らの作為義務の内容を拘束する規範性を帯びることになる。

③ 保護者は学校としての安全性が確保されていないとの理由で大川小以外の学校に通学させる選択が許されず、保護者は大川小に通学することを法的に強制されていた。

④ 市教委は、2010年2月8日付けで災害対策整備を依頼し、同4月30日までに「教育計画」を提出させていた時点で、校長らの作為義務（本件想定地震により発生する津波の危険から児童の生命・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校長らを拘束する規範性を帯びるから、これを過失により懈怠したときは国賠法上違法と評価される。

⑤ 安全法26から29条が校長らに明文で規定した作為義務は、公教育制度を円滑に運営するための根源的義務であり、在学関係成立の前提となる中心的義務であるから、ある法律関係の付随義務として信義則上認められる安全配慮義務とは性質を異にするから本件で問題とする余地はない。

3. 本件安全確保義務の懈怠

校長等が、平時において事前に大川小指導の生命・身体の安全を保護すべき義務（本件安全確保義務）を懈怠していたか否かの判断する前提要件として、控訴審判決は次の(1)から(3)の理由を上げて、まず、義務懈怠の前提となる津波来襲の危険についての予見可能性を認めています。

(1) 「本件想定地震」で発生する津波が大川小に到来することについての校長らの予見可能性

控訴審判決が予見の対象としたのは、2011年3月11日の本件津波ではなく、国ないし宮城県が2004(平成16)年当時から想定していた「宮城県沖地震」（前記のとおり控訴審判決では「本件想定地震」と表記されている）により発生する津波としました。

ア 石巻市と宮城県は、「平成16年報告」は、その後「宮城県防災会議」が2011年にまとめた「平成23年報告」とほぼ同じ内容であり、これらの報告が最も有力な科学的知見であり、これに照らせば、大川小が津波被災する危険性はなく、校長らは津波被害を予見出来なかったと主張していました。

イ しかし、控訴審判決は、国土庁・消防庁など7省庁がまとめた平成9年の「津波災害予測マニュアル」では、計算結果に誤差が生じること、河川を遡上する津波は波状段波となることが多く、砕波・再生・発達の過程を表す方程式は存在せず、宮城県の「平成16年報告」及び「平成23年報告」で行われた津波浸水予測についても相当の誤差があることを前提に利用しなければならず、同調査結果は概略の想定結果として捉え、より詳細な検討が必要であること、地元住民とともに詳細なハザードマップを作成する必要があると指摘されていたのだから、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り、本件想定地震による津波の浸水域予測を大川小の実際に照らして検討した場合、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があったというべきであり、校長らはそれを予見することが十分に可能であったとしています。

そして、控訴審判決は、そのような認定の理由として、次の①から⑦の事実も指摘して

います。

① 大川小は、北上川の堤防から200m離れており、標高は1ないし1.5m、追波湾からの距離は3.7kmであり、北上川の河川勾配は、1/1万7000程度と非常に緩やかで、川幅は新北上大橋の付近で300m、谷地中付近で700mあったこと

② 北上川は、干潮時と大潮時には2m近い水位変動があり、満潮時には水位が大川小の敷地高とほぼ高さと同じになるときもあり、また、大川小と北上川を隔てるものは北上川の右岸堤防のみであるから、堤防が破壊されれば大川小の敷地に浸水を余儀なくされるものであったこと

③ 2009年当時、地震の揺れで河川堤防が損壊し、津波の遡上によって浸水が発生した過去の実例が複数の文献で紹介されていることや、液状化による堤体変形（天端沈下、天端の縦断亀裂、法面の滑り崩壊、法面の縦断亀裂）が起きた実例があり、北上川の堤防改修前の地盤はN値10以下の地層であって地下水位が上昇し易く、堤内地側に止水矢板が施工されておらず、液状化が起きやすい条件が揃っていたこと

④ 大川小に近い堤防は、実際に1978(昭和53)年の宮城県沖地震（震度5）で堤防天端が80cm沈下し、亀裂・段差・噴砂が生じており、この付近の堤防は液状化が起きやすい場所であったから、本件想定地震の想定震度は6強だったことを前提にすると、堤防に重大な損壊が生じ得ることを予見させる重要な事実であったが、他方、本件想定地震による津波浸水域予測では堤防への影響が捨象されていたこと

⑤ 本件想定地震による津波浸水域予測では、長面等の地域の大部分を浸水させ、大川小から700mまで達することが想定されていたから、北上川の右岸堤防は河道を遡上する津波ばかりでなく、堤防は津波の水理力や衝突力、漂流物の衝突力を受けるから、これらに堪え得るかどうかは、大川小に津波被災の危険があるかを判断するうえで重要な条件であったのに、この点が検討されていなかったこと

⑥ 本件想定地震による津波浸水域予測では、大川小が津波浸水域に含まれていなかったとしても、大川小に津波被害の危険性があることを予見することは十分に可能であったし、この事実認定は遺族ら1審原告が1審及び控訴審でも主張しており、不意打ちにも当たらないこと

⑦ 本件想定地震による津波浸水域予測を概略での想定結果と捉えたうえで、大川小の実際の立地条件に照らしてより詳細な検討を行えば、大川小が本件想定地震によって発生する津波の被害を受ける危険性があり、校長らは、それを予見する事は十分可能だったこと。

(2) ハザードマップについて

石巻市と宮城県が、宮城県の調査結果に基づき石巻市が作成した「ハザードマップ」の記載を前提に、大川小への津波の来襲の予見可能性を否定している点についても、控訴審判決は、①「平成16年報告」は、あくまで概略の想定結果にすぎず、堤防が破壊し浸水するなどの重要な知見を捨象してなされた想定にすぎず、予想浸水域外に津波の危険はないことを意味せず、ハザードマップ上で大川小が津波避難場所として指定されたことは誤りであり、②大川小が避難場所に指定されていた事実を予見可能性を否定する事情として考慮することは不相当であって、教員は、独自の立場からこれを批判的に検討し、その信頼性について検討する事が要請されていたとして、石巻市と宮城県の主張を排斥しています。

(3) 地域住民の津波に対する認識について

また、大川小の近隣住民も津波来襲の危険の予見はしていなかったことを根拠に、石巻市と宮城県が大川小の教員らの予見可能性を否定している点についても、次の①から④のとおり判示してこれを排斥し、大川小の校長、教頭、教務主任は、2010年4月末日時点で、十分予見可能であったと判示しています。

① 安全法26条から29条が校長らに明文で規定した作為義務は、公教育制度を円滑に運営するための根源的義務であるから、校長らは、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ない。

② ハザードマップが示す予想浸水区図を、その予想区域外に津波が来襲する危険がないものと理解することは大きな誤解であった。

③ 2010(平成22)年度の大川小の「教育計画」に「津波」に係る記載が3箇所追加していたことについて、校長は『津波が来ると思わなかったから言葉を入れる位は大丈夫と思った』と供述するが、この供述は不合理であって採用できないし、校長が、2011年2月に河北支所職員と交わした発言や、校長は教頭及び教務主任と津波が来たとき第三次避難場所はどうするか話し合っていたことから、北上川の右岸堤防が津波に堪えられるか危惧を抱いていたと推認できる。

④ 3月9日の地震の際、教務主任を北上川まで行かせ、校長は「5mの津波がきたら大川小は持たない。裏山に逃げるしかない」と発言しており、具体的危惧を抱いていた。

4. 本件安全確保義務の具体的内容について

(1) さらに控訴審判決は、本件想定地震による津波の予見可能性の前提となる事情として、次のアからエのとおり国や宮城県及び石巻市の施策、対策及び対応について、それらの内容を具体的に認定して、逐一指摘しながら、2010年4月末の時点で、校長等は、本件想定地震により発生する津波により、大川小が被災する危険性を予見することは十分可能だったと認定しました。

ア 文部科学省について

控訴審判決は、文部科学省が作成した指針、報告、計画や通知として、次のものを上げて、予見可能性の根拠としています。

- ① 1992(平成4)年3月「小学校施設整備指針」
- ② 1995(平成7)年6月「学校等の防災体制の充実についての第一次報告」
- ③ 1996(平成8)年9月「学校等の防災体制の充実についての第二次報告」
- ④ 2001(平成13)年1月「文科省・防災業務計画」
- ⑤ 2001(平成13)年11月「生きる力を育む学校での安全教育」
- ⑥ 2008(平成20)年7月「学校保健安全法」の概要、留意点を通知
- ⑦ 2009(平成21)年4月「生きる力を育む学校での安全教育の改訂」

イ 消防庁について

控訴審判決は、消防庁が2002(平成14)年3月に策定した「津波対策推進マニュアル検討報告書」が「海岸線等(津波の訴状が予想される河川等を含む)を有する全ての市町村に、「市町村における津波避難計画策定指針」、「地域ごとの津波避難計画策定マニュアル」を策定する必要がある旨を指摘していたことを上げて、本件想定地震による津波の予見可

能性の根拠としています。

ウ 宮城県について

また、控訴審判決は、宮城県が作成した次のとおりの要綱、報告やマニュアル等を逐一指摘し、その内容について具体的に触れながら、本件想定地震による津波の予見可能性の根拠としています。

① 2002(平成14)年10月15日施行の「宮城県津波対策連絡協議会設置要綱」に基づき、石巻市など沿岸23市町の防災担当課長等を構成員とする「宮城県津波対策連絡協議会」を設置し、沿岸市町の「津波対策ガイドライン」を策定し、「津波避難計画の策定と住民参加による地域ごとの津波避難計画策定支援」をすることとされていた。

② 宮城県は、2004(平成16)年3月、「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」を策定し、「30年以内に宮城県沖地震が発生する確率は99%であり、早急な地震対策を講じる必要がある」、「宮城県津波対策ガイドライン」において「津波浸水予測図」の作成及び公表を実施した。

③ 2004(平成16)年3月の津波浸水予測シミュレーションでは、津波は大川小より更に上流まで北上川を遡上すること、大川小は付近の津波高は3m以下、旧河北町は5.1m、旧河北町への津波到達時間は地震発生後21分、旧河北町の尾崎地区、長面、谷地中の大部分を浸水させ、大川小から北北東に約700mの地点まで到達することが示されていた。

④ 「宮城県防災会議」が、2004(平成16)年6月、「宮城県地域防災計画(震災対策編)」を策定し、津波避難計画の策定の支援のため、津波浸水予測図等を基にした沿岸市町村の避難計画の策定を行うことが定められた。

⑤ 宮城県教育委員会(以下「県教委」とします。)は、2006(平成18)年3月「宮城県教育委員会災害対策マニュアル」を策定し、その中に「震災応急対策マニュアル」を掲示し、同マニュアルでは「津波警報の発令時(見込みを含む)は更に高台等に二次避難する」ことが示されていた。

⑥ 県教委は、2009(平成21)年2月「みやぎ防災教育基本指針」を策定し、その中で、各学校においては安全法29条及び30条に基づき、これらのマニュアルを作成整備することに言及し、「宮城県教育委員会災害対策マニュアル」を引用していた。

⑦ 県教委は、2009(平成21)年5月から県内各地で「防災教育指導者養成研修会」を開催し、気象台地震情報官から「波が河を遡上すること、津波は避難以外にないこと、強い揺れやゆっくりとした長い揺れを感じたら高台に避難すべきこと」が説明された。

エ 石巻市について

さらに、控訴審判決は、宮県の場合と同様に、石巻市が作成した次の要綱、計画、報告、マニュアルや方針等を内容を逐一かつ具体的に指摘し、本件想定地震による津波の予見可能性の根拠としています。

① 市教委と校長会は「学校における災害対策方針」を作成し、学校長は総合的な災害対策体制の整備をはかるため「災害対策要綱の制定」や「校内災害対策配備体制」を定める基準を示した

② 市教委は、2008(平成20)年3月27日「石巻市教育ビジョン」を策定し「石巻市地域防災計画との整合性を図り全ての学校において地域の実情に即した災害対応マニュアルの策定や見直しを行う」ことを宣言した

③ 石巻市は、2008(平成20)年6月『石巻市地域防災計画(新防災計画)』を策定し、市内の各学校に配布した。この計画には「児童の避難訓練、事前、事後の措置等の周知徹底」を求め、津波避難対象地域として「福地字大正」「針岡字昭和」「針岡字山下」などが指定されたが、大川小が立地する「釜谷字山根」は対象地区に指定されていなかった

④ 市教委は、「平成20年度7月定例校長会」を開催し、同年6月に策定された「新防災計画」を引用して学校における災害対応を説明した

⑤ 市教委は、2008(平成20)年12月25日「石巻市教育ビジョン前記実施計画」を策定し、「各学校の災害対応マニュアルの策定(改訂)見直し」を実施するものとした

⑥ 市教委は「平成21年度学校教育の方針と重点」を発行し、「学校の危機管理体制の整備」が主たる事業の一つとされ、危機管理マニュアルの作成・点検・修正と職員の共通理解、訓練の実施、連絡体制の構築を求めた

⑦ 市教委主催の「平成21年度4月定例教頭会議」で、学校教育課の担当者は、出席した各教頭に対し、マニュアルの確認・点検整備、周知・訓練等を促した

⑧ 市教委主催の「平成21年度6月定例教頭会議」で、出席した各教頭に対し、危機管理体制について改めて教職員に周知し災害発生初期対応、組織対応についての確認を促した

⑨ 市教委主催の「平成21年度第1回石巻市学校安全連絡会議」では43校中41校のマニュアルを分析検討し、その結果が「児童の安全を確保するために～防災教育への提言～」の策定に至った

⑩ 市教委は「平成21年度第2回石巻市学校安全連絡会議」を開催した

⑪ 市教委は「平成21年度9月定例教頭会議」を開催した

⑫ 市教委は「学校における災害対応の基本方針」の策定がなされた

⑬ 市教委は「平成21年度第3回石巻市学校安全連絡会議」が開催された

⑭ 2010(平成22)年1月28日、市教委は「平成21年度石巻市学校安全対策研修会」を開催し、山梨県のマニュアル等を参考に、「津波」の文字がないマニュアルのひな形をまとめたものを参考資料として配付した

⑮ 市教委は、2010年2月8日、「学校における災害対策体制の整備について」と題する依頼文書を発出し、「総合的な災害対策を早期に整備するよう促したが依然として整備は進んでいない。『学校における災害対策の基本方針』を策定したので、学校における災害対策やその体制について早急に整備し、次年度の学校計画に位置づけるなどにより、災害に対する万全の備えをする要をお願いする」とし、遅くとも2010年4月30日までに危機管理マニュアル等の作成を求めている

⑯ 市教委は「平成22年度学校教育の方針と重点」を発行した

⑰ 市教委は、2010年4月「平成22年度4月定例校長・園長会議」を開催し、2010年2月8日「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内容に沿って、校長が各学校でリーダーシップをとって危機管理マニュアルを作成するよう指示した

⑱ 市教委は、2010年4月「平成22年度4月定例教頭会議」で、教頭らに対し、2010年2月8日「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内容に沿って、校長が各学校でリーダーシップをとって危機管理マニュアルを作成するよう指示した

⑲ 市教委は、2010年7月6日「平成22年度7月定例校長会議」を開催したが、この

会議では地震や津波が発生した場合の避難場所の話題が提供された

⑳ 2010年8月4日、市教委は「平成22年度石巻市立小・中学校教頭・中堅教員研修会」を開催し、石巻市の危機管理監から、地震津波等の災害発生の対応や避難のあり方、強い揺れやゆっくりとした長い揺れを感じたら高台に避難すべきこと、保護者への児童引渡方法を徹底しておくこと、プロアクティブの原則（㉑疑わしいときは行動せよ、㉒最悪の事態を想定して行動せよ、㉓空振りには許されるが見逃しは許されない）との紹介がされた

㉑ 市教委は、2010年8月10日「平成22年度8月定例校長会議」を開催し、綿引教育長から「学校災害対策要綱」が各学校において実際に策定されているかを再確認することを要請した

㉒ 石巻市立小・中学校校長会により「平成22年度8月定例校長会」が開催された。

㉓ 2010年8月25日、大川小の第6回職員会議において、校長が「地震、台風等」への対応を求め、危機管理マニュアルを再度確認するよう指示した

㉔ 市教委は、2010年9月2日「平成22年度9月定例教頭会議」で、学校教育課長から「災害時に学校は組織として対応する必要があり、組織の要は教頭である」と強調した

㉕ 市教委は、2010年11月17日「平成22年度11月定例教頭会議」で、学校教育課長から危機管理に際し、教頭は災害発生時にスポークスマンとしての役割が求められると強調し、教育指導主事からは土砂災害警戒メール配信システムの紹介がなされた

㉖ 市教委は、2011年1月20日「平成22年度石巻市学校安全対策研修会」を開催し、石巻市の危機管理監から「石巻市地域防災計画の中で津波避難場所に指定されていた渡波中学校が、当時作成中だった津波避難計画の中では避難所に指定されていなかったことが説明され、石巻市地域防災計画における津波避難所の指定が必ずしも適切な内容になっていないことが明らかになった」との報告がなされた

㉗ 市教委は、「避難所開設に伴う連絡調整会議」を2011年2月15日、17日、21日の3日間開催し、地震・津波の際の避難場所を開設した場合の連絡体制や避難所の運営について協議した

(2) 校長、教頭、教務主任の安全確保義務について

以上(1)のおおりの予見可能性の存在が認められることを踏まえ、控訴審判決は、校長、教頭、教務主任の安全確保義務について、次のとおり判示しました。

ア 石巻市内の学校では、安全法29条の施行前から来たるべき宮城県沖地震への備えを進めており、同法の施行当時、早急に地震対策を講じる必要があったことは共通の認識となっていたし、安全法の改正後は急ピッチで取組みが進められ、2010(平成22)年度の各学校の「教育計画」に位置づけることになっていた。

イ この経緯に照らせば、2010年4月30日時点までに、危機管理マニュアルの不備の改訂作業を終えることが義務づけられたというべきであり、校長、教頭、教務主任を拘束する規範性を帯びることになったもので、大川小の危機管理マニュアルには、少なくとも、第三次避難場所とその避難経路、避難方法を予め定めておくことは安全法29条に基づく校長、教頭、教務主任の規範的義務であった。

ウ 大川小の立地条件等を総合すると、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言え、この事情は、大川小の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」であった。

(3) 市教委の安全確保義務について

市教委の安全確保義務について控訴審判決は、次のとおり判示しました。

ア 市教委には、安全法29条に基づき、大川小に対し、大川小の実情に応じた危機管理マニュアルを作成すべきことを指導し、確認し、是正を指示・指導すべき義務があった。

イ 市教委は大川小の2010(平成22)年度の「教育計画」が市教委に提出された同年5月1日以降、上記の指導等をなすべき義務を負ったのだから、津波警報の発令があった場合、第三次避難場所と避難経路、避難方法を定めたものに改訂すべきだった。

(4) 校長等の安全確保義務の懈怠

ア 以上を前提にして、控訴審判決は、校長等には次のとおり安全確保義務違反が認められると判示しました。

① 大川小の敷地とほぼ同じ標高の駐車場や児童公園は、第三次避難場所として不適である一方、定例校長会・教頭会等で、繰り返し、マニュアルの確認・改訂が強調されていたのだから、第三次避難場所等を定めるなどの改訂の機会は十分にあった。

② 市教委も、大川小の2010(平成22)年度の「教育計画」が市教委に提出された同年5月1日以降、同マニュアルの不備を知る機会があったのに同不備の是正を指導しなかった懈怠がある。

③ 大川小の児童108名中、約半数の児童の通学区域が、津波ハザードマップで浸水予想区域になっていることは重要な大川小の「実情」であり、児童の引渡し方策の事前協議と周知は喫緊の課題だったのに校長らは協議せず、避難訓練もせず、市教委も同是正を指導しなかった。この事実は安全法27条の安全計画策定義務の履行を懈怠したことになる。

④ 学校が保護者と児童の引渡しについて協議し、周知しないと、速やかな第三次避難に支障をきたすおそれがあるが、大川小では「学校災害対策要綱」を作成しておらず、危機管理マニュアルではその代替は出来ないから、同要綱の不作成は大川小の事前防災対策の不備を一層明らかにする事情であり、市教委はこれについての不備も指摘しなかった点も義務懈怠である。

イ さらに控訴審判決は、石巻市と宮城県は「津波が大川小に到達することの予見はできなかった」と主張するが、上記のとおり、校長らが、本件想定地震により発生する津波被害の危険を予見することは十分に可能だったとした上で、避難場所として大川小の校庭2階は適当ではなく、裏山以外、他に適当な場所はないが、裏山は、急傾斜地崩壊危険区域に指定され、土石流危険区域に指定されており、地震動によって崩壊の危険があり、第三次避難場所として不適当であるとしました。

また、「三角地帯」は人が滞留できる場所としては広くはないし、交差点を通過する車両との接触の危険もあるから100人程度の避難者の避難場所として適当ではなく、校長が「バットの森」を避難場所にすると決めて申し出れば、市教委には風雨を凌ぐプレハブ小屋や夜間照明、避難場所の表示等を措置する義務があり、その時間は十分あったのだから、最も有力な第三次避難場所は、大川小から約700m、徒歩で20分の「バットの森」であると判示しました。

ウ また、石巻市と宮城県が「防災の素人に危機管理マニュアルの改訂は不可能」と主張する点についても、控訴審判決は、文部科学省は平成7年から危機管理マニュアルの

重要性を指摘し、防災に関する科学的知見は既に周知されていたし、校長は、地震を想定した訓練の際、地域住民が津波は来ないとの認識は根拠を欠くものであることを伝えて説得し、その認識を改めさせて第三次避難場所等について調整を行うことは十分に可能だったとしてこれを否定しています。

エ さらに、石巻市と宮城県が「市教委は地域の実情を把握していなかった」と主張する点についても、控訴審判決は、市教委は毎年、学校から「教育計画」の届出を受けており、安全法の規定する大川小の「実情」について十分な情報を収集・蓄積し得る立場にあったし、指導主事の学校訪問の際、収集・蓄積した大川小の「実情」を確認し、マニュアルの不備を是正・指導する機会があったと判示しました。

加えて、そもそも市教委は2008(平成20)年度から災害対応マニュアルの策定や見直しを求め、依頼文書を発し、石巻市の危機管理監に高台避難を説明させていたのだから、マニュアル中の第三次避難場所を点検していれば、その不備は指摘することができたとして、石巻市と宮城県の主張を排斥しています。

5. 安全確保義務の懈怠と児童の死亡等との因果関係について

(1) 東日本太平洋沖地震の発生当日の経緯

控訴審判決は、校長等の安全確保義務の違反と大川小の児童の死亡及び行方不明との間の因果関係については、まず、本件地震発生後の事実経緯について次のとおり認定して、因果関係が肯定される前提事情としています。

① 14時46分に本件地震が発生し、14時52分には防災行政無線で前述のとおりの内容の放送がされ、校庭の児童と教員に伝わった

② スクールバスが発車できるように待機していた

③ 15時10分にも防災行政無線で①と同様の内容の放送で高台避難を呼びかけた

④ NHKはT-Rスルー放送を開始した

⑤ 気象庁は15時14分、予想津波高を10m以上に変更した

⑥ 教員は第2次避難後、第3次避難を協議していた

⑦ 児童らは15時35分頃、校庭から三角地帯の方向に徒歩で移動を開始した。

(2) 因果関係

控訴審判決は、上記(1)の事実経過の認定を前提にして、次のとおり判示して安全確保義務の違反と児童の死亡等との間の因果関係の存在を認定しました。

① 大川小の教頭と教務主任は、14時52分に防災行政無線が放送された直後から児童を校庭から第3次避難場所に避難させる必要性を認識し、どこが適当かを探していたものと推認される。

② 教頭と教務主任は、地震発生前から日常の大川小勤務を通じ、北上川を遡上する津波によって大川小が被災する可能性について具体的な危機感を抱いていたものと推認され、その危機感が現実のものになった14時52分の直後から第3次避難の検討に入っていたと認めるのが相当である。そうでなければ教務主任が早い段階で裏山への避難を提案する筈はなく、教頭も区長から大丈夫といわれているのに三角地帯まで移動させる筈もない。

③ 避難開始まで45分かかったのは、校長が不在であり、裏山は危険との意見もあり、校庭での保護者への対応、情報収集等で教員がまとまって第3次避難場所を協議する時間がなかったと認められる。

④ 教頭が14時52分の防災行政無線の広報を認識した直後に、予め「バットの森」を第3次避難場所と決めていれば津波で被災した児童の死亡を回避できたと認められる。

⑤ 以上から、校長等が安全確保義務を履行していれば因果関係を認められ、校長らは安全確保義務を過失によって懈怠したものであり、国賠法1条1項にいう違法の評価を免れない。

第6 控訴審判決の意義

1. 控訴審判決の法的意義

(1) 組織的過失

国賠法の責任は、いわゆる「代位責任説」が通説・判例であると考えられていますが、この考え方では、個々の公務員の過失に基づく違法な職務権限行使がなされたことが認定されて、初めて国賠責任が肯定されます。

しかし、本件訴訟の控訴審は、責任原因たる公務員の行為を、個々の公務員（現場にいた大川小の教員ら）の（違法な）職務権限行使に分解せず、校長、教頭及び教務主任を学校の管理・運営の地位にある者（組織の管理・運営者）として捉え、「組織」で括って組織の構成員たる公務員の過失を判断する枠組みを採用し、その上で、組織の構成員としての公務員の過失を認めました。

このような判断枠組みは、従前、予防接種訴訟等では認められた例がありますが（東京高判平成4年12月18日判時1445号3頁）、自然災害である津波被災事件において組織的過失を認めたのは、初めてです*8。

(2) 市教委の組織としての過失

また、控訴審判決は、市教委については合議体の機関である教育委員会の組織の特質を踏まえ、教育委員や教育委員会の事務局職員などの具体的な公務員の行為を前提にせず、合議体の組織それ自体の過失を認めています。

これは、在宅投票制度訴訟事件の判例（最判昭和60年11月21日民集39巻7号1512頁）や在外邦人選挙権制限違憲訴訟事件の判例（最〔大〕判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁）で採用された考え方と軌を一にするものと評価できます。

(3) 組織的過失の内容

控訴審判決が認定した組織的過失の内容は、災害発生時の具体的危険（＝本件地震発生後に大川小に本件津波が襲来し、児童の生命・身体が損なわれること）の予見可能性を前提にした結果回避義務違反ではなく、平時（事前）における津波来襲の危険の予見を前提にした安全確保義務の違反を過失として捉えました。

また、このような平時の安全確保義務の根拠を安全法26条から29条に求め、かつ、この義務は公教育制度を円滑に運営するための根源的義務であるとして、労働関係などで信義則に基づき認められる安全配慮義務とは性質を異にし、本件では判断する必要ないと判示しました。

(4) 危険の予見可能性の対象と内容

*8 七十七銀行の津波被災事件（仙台高判平成27年4月22日判例時報2258号68頁）でも銀行の安全配慮義務が争点となっており、民間企業である銀行の組織的過失が判断の対象となったということが出来ます。七十七銀行の事件では、銀行に安全配慮義務違反はないと判断され、遺族の請求は認められませんでした。本件訴訟は、公務員の職務権限の行使（不行使）が問題となる国賠法上の責任が争点ですので、その意味で津波訴訟で公務員の組織的過失を判断したのは初めてと言えます。

このように控訴審判決は、平時の安全確保義務の前提となる危険の予見については、実際に起きた本件地震による本件津波を予見の対象とはせず、2004(平成16)年の段階で想定されていた津波(本件想定地震により引き起こされる津波)の予見可能性を問題にし、また、このような津波来襲の予見可能性の有無の判断においては、過去の歴史的体験やハザードマップの浸水域や浸水深には重きをおかず、河川堤防など津波防災の施設・設備の総体をとらえ、津波の波高(津波の波高が高いことにより堤防を越流するか否か)だけでなく、地震の揺れと津波の水理力等による堤防損壊の可能性も総合して、予見可能性を肯定していることは注目されます。

(5) 校長等の安全確保義務

校長等の具体的な安全確保義務については、市教委が危機管理マニュアルの整備の期限と指示した2010(平22)年4月末をもって、個々の児童・保護者に対する関係で法的義務となったと判断し、控訴審判決は、この義務を履行していれば、本件地震発生後の大川小における教員らの認識とその際意思決定の経緯、当時、実際に取られた避難対応や避難行動の経緯や内容等からして、平時の安全確保義務違反と本件津波の来襲時における結果回避可能性との間の因果関係が認められると判断しました。

(6) 結果回避の可能性

また、結果回避の可能性(実際に、本件津波から児童の命を救うことができたのか否か)について控訴審判決は、安全確保義務の対象を「本件想定地震」による津波として、本件地震発生後に本件津波が実際に来襲するという危険の予見と切り離し、かつ、義務発生の基準時点を平時まで遡らせたことで、結果回避行動をとるべき時点を大津波警報発令時と認定しました。

このような認定の持つ意味は、現実には発生した津波が来襲することの予見を結果回避義務の前提とすると、実際に本件地震のような巨大地震や本件津波のような大災害が発生した場合、大きな混乱(パニック)に陥る等により避難が困難となり、結果回避行動が取れなくなることが想定され、その場合には結果回避可能性が否定されてしまうことを回避できることです。分かり易く言えば、平時から義務を課すことにより、事前の準備が適正になされることにより、いざ災害が発生した時点で混乱することなく、迷わずに事前(平時)に準備しておいた行動を取れるようになり、児童の命が守られることに繋がる判断なのです。

このような意味で控訴審判決が予見が可能だったと判示したのは、「宮城県防災会議」がまとめた「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」(平成16年報告)で指摘された「想定される宮城県沖地震」であって、一般的に「1000年に1度」の極めて希な災害と受け取られている今回の東日本大震災による津波ではない点がとても重要です。

この点を誤解している人が非常に多く、そのような誤解が解けないままで控訴審判決の結論を見ると、この判決の重要な意義(次の2.で指摘するとおり)を見失ってしまいます。

2. 控訴審判決の学校防災上の意義

(1) 学校の管理・運営者に対する児童生徒の安全確保義務を肯定したこと

以上で述べてきたとおり、控訴審判決は、①安全法の法規範性を認め、同法の規定が教育委員会(学校設置者)、学校及び校長や教頭ら(学校の管理・運営者)に対する具体的

作為義務の根拠となることを肯定し、②児童、生徒の安全確保について平時の整備・対応義務を肯定したものです。

また、③校長や教頭らと教育委員会の情報共有等も法的義務であると判示し、組織としての対応義務を認めた点はとても重要ですし、重く受けとめる必要があります。

さらに、④児童や生徒の安全確保に必要な科学的知見の収集、分析については、一般の市民や住民より遙かに高い義務を認めた点は注目すべき点です。

(2) ハザードマップの限界を正面から認定・判断したこと

さらに、控訴審判決はハザードマップの限界を正面から認定し、学校現場（教育委員会及び校長、教頭等の管理職並びに現場の教員ら）は、ハザードマップの記載や内容を鵜呑みにせず、児童、生徒の安全を確保するとの観点から批判的な検討をする義務があることを明らかにしたものとと言えます。

その意味では、教育関係者はハザードマップというものが持つ内在的な限界や特質を自らも正しく理解し、それを前提に災害時における学校防災に活用することが必要不可欠であるだけでなく、児童、生徒にもこの点をきちんと認識、理解させ、そのような前提で行動できるように指導、教育する責務もあるといえます。

(3) 組織としての過失（組織的過失）

控訴審判決が指摘したことで教育現場において最も大切なことは、子どもを預かる学校は、児童、生徒の命を守ることにについては、誰が（「どのような教員が」と言い替えてもよいと思います）学校現場にいても、通学する児童、生徒の命が守れるように平時から対応すべき義務を認めたことです。

言い替えれば、もしも児童の安全を確保するために必要な知識、経験や判断能力に劣る教員がいたとしても、そのことで児童、生徒が学校で命を落とすことがないように、学校組織として、平時から安全を確保する対応を取っておくべき義務があることを正面から認めたことです。

特に、前述したとおり、大規模災害の発生時には、誰もが混乱し、パニック等に陥り、正しい認識や判断、対応が困難となるのが常であり、現場に置かれた者による情報の収集・評価、避難の時期、場所、方法等の判断の限界や困難性が指摘されますが、平時（事前）の安全確保体制の整備を法的義務とすることで、災害発生時点における現場での困難な判断をしなくても、事前に決めたとおり誰もが迅速かつ合理的な避難等が可能となると指摘したと理解すべきです。

このことにより、児童、生徒の命が救われるだけでなく、教育現場の教職員の命も救われるのです。この点は、控訴審判決の意義として、とても重要な点です。

(4) 教育現場の負担を増やすのか

平時における児童、生徒の安全確保が法的義務として課されると、ただでさえ加重労働気味の教員現場の負担が増えるだけで、かえってマイナスではないかとの指摘が控訴審判決に対する批判としてなされています。

しかし、考えてみてください。教育は児童、生徒の命が守られなければ全く意味がありません。控訴審判決はこの教育における優先順位について、当たり前のことを再認識すべきと判示したのではないのでしょうか。

また、控訴審判決が問題にしたのは「組織的過失」であって、公務員たる個々の教員の

過失ではありません。平時における安全確保義務は、現場の教員だけにあると控訴審判決は判断しておらず、教育委員会や市長部局等との共有、協働を指摘しています。だからこそ「組織的責任」を問題にしたのです。学校防災における学校と教育委員会、自治体間の情報共有、安全確保における協働の重要性と必要性（義務）を認めたのが、控訴審判決であるとみるべきです。その意味で、控訴審判決は、現場の教員に負担を押しつけていないのです。

事実、控訴審判決は、既述のとおり、ハザードマップの限界を指摘し、ハザードマップの誤りまで認定しています。このような判断を通じ、ハザードマップの見直しと適正化を推進することになることは想像に難くありません。そもそもハザードマップの整備は、教育委員会の仕事ではなく、ましてや個々の教員の仕事でもありません。自治体（市長部局）が取り組むべき仕事です。その意味で、控訴審判決は自治体が一体となり総体として学校における児童、生徒の安全を確保することが法律上も責務であることを明確にしたものと言えます。

第7 上告審について

1. 上告審の経緯と争点

本件訴訟は、石巻市と宮城県が上告及び上告受理申立てを行い、2018年7月6日、市と県から上告理由書及び上告受理申立理由書が提出されました。

これに対し、遺族（1審原告）側も、同年8月24日に上告理由及び上告受理申立理由に対する反論の答弁書を提出しています。

2. 上告・上告受理申立ての理由

石巻市及び宮城県は、それぞれ個別に上告理由書及び上告受理申立理由書を提出せず、両者の連名の書面を提出しています。

石巻市と宮城県は、国賠法上は相互に賠償責任を果たした場合には、求償関係にある当事者ですから（国賠法3条2項）、本来、利益相反関係にある当事者と言えますので*9、このような訴訟行為が許されるのか否かについては、疑問もあります。

石巻市と宮城県の連名の理由書では、①控訴審判決には、理由の不備と理由齟齬があることをもって上告理由とし、②控訴審判決が、③本件安全確保義務という特別な義務を認めたのは法令違反であること、④事実認定には経験則、採証法則違反があること、⑤バットの森への避難をすべきという結果回避義務違反の事実認定には経験則、採証法則違反があること、そして、⑥校長の過失の前提とした事実に関する弁論主義違反、釈明権不行使・審理不尽の違法があり、これらは重要な事項について、次の法令違反・判例違反があり、控訴審判決の結論に影響を及ぼすことをもって、上告受理申立ての理由としています。

しかしながら、遺族（1審原告）としては、これらの主張は、いずれも上告理由にも上告受理申立ての理由にも該当しないことは明らかと考えましたので、紙幅の都合で具体的な内容は紹介できませんが、これらの点について上告審における答弁書で詳細な反論を加えています。

3. 上告審の判断

宮城県及び石巻市からの上告及び上告受理申立てに対し、2019年10月10日、最高裁（第

*9 実際に求償をめぐって市と県で訴訟になった事案（最判平成20年10月23日民集63巻8号1849頁）もあります。

1小法廷)は、次のとおりの理由により、5名の裁判官全員一致の意見をもって宮城県及び石巻市の上告を棄却し、上告を受理しない決定をしました。

まず、上告については、上告が許されるのは民訴法312条1項又は2項所定の場合に限られており、上告人ら(宮城県及び石巻市)の上告理由は、理由の食い違いをいうが、その実質は事実誤認又は単なる法令解釈違反を主張するものであって、明らかに上記各項に規定する事由に該当しないと決定しました。また、最高裁は、上告受理申立てについても、申立ての理由によれば、本件は民訴法318条1項により受理すべきものとは認められないとしました。

これによって、宮城県と石巻市に対し国家賠償法に基づき損害賠償を命じた仙台高裁の控訴審判決(2018年4月26日言渡)が確定することになりました。

これまで述べてきたとおり、控訴審判決は、2011年3月11日14時46分に発生した東日本太平洋沖地震(M9)の発生後に大川小学校への津波襲来が予見可能だったか否かは問題にせず、宮城県防災会議の報告書等によって同地震の発生前から想定されていた宮城県沖地震(M8クラス)によって引き起こされる津波の襲来の予見可能性を肯定し、小学校の設置・運営に関わる石巻市教育委員会や大川学校(校長・教頭等)には、学校保健安全法に基づき平時から児童の安全を確保すべき義務が課されており、この義務に基づき事前に避難マニュアルや避難場所の整備等を行っていたら、児童が津波の犠牲になることはなかったとして、学校防災における教育委員会や学校等の組織的過失を認定し、国家賠償法に基づき石巻市と宮城県の損害賠償責任を肯定しましたが、本件の最高裁決定は、このような控訴審判決の判断を、そのまま是認したものであり、学校防災の上で重要でとても意義のある決定です。

この最高裁決定により、控訴審判決が示した平時における学校組織における職務上の義務の内容や責任判断の基準は、全国の学校においても、災害対応に関する平時からの組織的な対応についての基準を示したものであることが明確となりました。

第8 最後に

1. 本件訴訟で特筆すべき点

(1) 遺族の思いと努力

本件訴訟は、代理人の吉岡和弘弁護士と筆者が専ら訴訟活動を進めて来た訳ではありません。むしろ、児童の遺族が自分自身の裁判として、文字通り当事者であり、かつ、亡き我が子の「代理人弁護士」になって真実究明の活動をしてきたものです。控訴審判決で石巻市と宮城県の責任が再び認定され、同判決が最高裁決定により確定したことは、このような遺族自身の活動と多大な努力の成果です。

大川小の遺族は、我が子の最後を知りたいと願い、一度、打ち切られた保護者説明会を再開させて、合計10回にもわたる市教委との説明会で、毎回3、4時間にわたり、質疑と意見交換を繰り返し、事案の全容を明らかにしてきました。これらの説明会における質疑等の記録は、本件訴訟における貴重な立証資料になっています。

また、遺族はそれぞれ分担して関係者からの聴取りを実施して陳述書の資料を作り、また、現場を計測して、津波で流されてしまった建物や地形等をテープで再現して現場を見分した裁判官に具体的なイメージを持ってもらう努力し、児童の被災直前の模様を再現し

た状況を写真や陳述書等で証拠化してくれました。

マスコミと良好な関係を維持し、遺族の活動を支持する世論を形成する努力をするなど、血の滲むような努力を積み重ねてきたのです。

このような原告らは素晴らしき人々であり、1審判決も控訴審判決も、そして最高裁の決定も、こうした原告ら遺族が我が子を思い、悲劇を繰り返さないで欲しいという気持ちをもって、辛い努力を積み重ねてきた賜なのです。

(2) 遺族の苦しみ

しかし、本件訴訟では、遺族がこのような努力をすればするほど、いわれのない苦難や苦しみを味合わされる結果にもなっていることは極めて残念でなりません。

日本では、本件のような自然災害において、訴訟という方法をとって法的な責任を追及することについての世間の受け取り方は、決して暖かいものではありません*10。それどころか、いわれのない反感をもたれ、反発を受け、インターネット上での暴言や、自宅への押しかけ、路上での罵倒等々、原告ら遺族に対し、極めて心ない誹謗中傷が繰り返されています。

その意味で「遺族は三度被害に遭った」のです。校長等の組織的過失によって最愛の我が子を失い、その後の石巻市や市教委の事後的な不法行為とも呼べる対応で心に大きな傷を負い、そして、赤の他人から理由もなく、本当に酷い心ない誹謗中傷に苦しめられているのです。

このような状況にありながら、原告ら遺族は、最高裁で確定した控訴審判決の示した学校安全のあり方についての判断が、学校防災の「礎」となるよう日々活動と努力を続けています。

2. 今後の取り組み

文部科学省は、2019年度から学校安全を教職課程の必修科目にすることを決定しました*11。近年、災害や事故が多発し、その規模が大きくなっているように感じるところでもあり、危機管理や災害時の対応が的確にできる教員が増えることは、大いに期待されます。

しかし、いささか遅きに失した感がありますし、教育課程でのカリキュラム化では、既に現場にある教員の資質の向上までは賄えないのではないのでしょうか。新卒教員だけではなく、控訴審判決が示した学校安全に関する基本的姿勢や考え方を、現任教員ら教育現場へ浸透させることも急務ではないのでしょうか。

2019年中にも、家庭で虐待を受けて女兒が亡くなるという悲惨で痛ましい事件が起きました。新聞の社説では、この事件について、教育委員会の担当者に「常識や想像力が欠けていた」、「学校でのトラブルの責任主体となることを回避する『事なかれ主義』が教育委員会に横行していなかったか」、「個々の機関の力不足と、お互いの連携不足が明らかになってきた。今回もまた判断ミスが重なり大切な命が失われた」と批判しています*12。自然災害と虐待では事件の内容は異なりますが、子どもの命を第1に考え、子どもの命が

*10 この点は、イギリスのタイムズ誌のアジア編集長兼東京支局長であり、著名なノンフィクション作家でもあるリチャード・ロイド・パリー氏の『津波の霊たち』（早川書房、2018年）でも指摘され、本件のような問題に対する日本社会の反応が批判されています。

*11 朝日新聞2019年2月3日朝刊。

*12 日本経済新聞2019年8月5日朝刊「社説」。

確実に守られるようにするためには、平時からの組織的な対応が必要かつ不可欠であることは、このような社説で指摘されるまでもなく、本件訴訟の控訴審判決が示しているとおりです。

文部科学省はもとより、全国の都道府県や市区町村の教育委員会は、本件訴訟の控訴審判決の示した姿勢と考え方を真摯に学び、学校現場でそれが実践されるような施策を早急にとることが求められます。

今後、この裁判の中で示された組織のあり方や対応の基準が、全国の学校防災に十分に生かされることを切に願います。

以上