

津波被害と国家賠償



東京大学大学院法学政治学研究科 教授 宇賀 克也

1 はじめに

東日本大震災では、津波により多数の犠牲者が出た。そのため、津波被害を防止する義務を懈怠したことを理由とする国家賠償請求訴訟が提起されている。今回は、東松島市の地域防災計画において災害時の避難場所に指定されていた市立小学校の校長について、同校の体育館に避難して津波被害に遭った住民A、Bとの関係では過失を否定し、災害時児童引取責任者として事前に登録されていない者に引き渡された児童Cとの関係では過失を肯定した仙台地判平成28・3・24判時2321号65頁を検討することにより、津波被害を防止するため、地方公共団体は、どのような点に留意すべきかについて論ずることとしたい。

2 事実の概要

同小学校には3階建ての校舎および2階建ての体育館があり、体育館の2階には壁沿いに幅1.2から2メートルの通路があるが、それ以外の部分は吹抜構造になっていた。同防災計画では、「津波、高潮災害については校舎（2階以上）を利用するものとする」とされていた。宮城県では、第3次地震被害想定調査において、同市で想定される最大の津波は3.3メートルとされ、これを受けて同市は、2006年に地域防災計画、2008年に津波防災マップを作成した。同マップでは、津波浸水域および要避

難区域（場合によっては浸水のおそれのある区域）が定められていたが、同校は、そのいずれにも含まれていなかった。また、2009年に宮城県教育委員会が作成した「みやぎ防災教育基本指針」において、災害時には学校で児童等を保護し、保護者に引き渡すことが適切な場合には、児童等の安全を確認した後、事前に定められた方法で速やかに保護者と連絡をとることとされ、同校では、児童の引渡しを受ける者を災害時児童引取責任者として事前に登録することとされていた。

2011年3月11日14時49分に、気象庁は、宮城県に大津波警報（6メートル）を発し、15時14分に大津波警報（10メートル以上）を発した。同校長は、15時20分頃から避難していた児童の引渡しを開始したが、引渡しを受ける児童との関係が確認できれば、災害時児童引取責任者でなくても引渡しをしてよい旨の指示を行った。これを受けてCの担任教諭は、自動車でCをその自宅に送り届けるとのDの申出を受けて、Cの自宅が同校よりも海側にあることを認識していたものの、Cの災害時児童引取責任者でないDに引き渡した。Dは、Cをその自宅でCの親戚Eに引き渡した。15時40分頃、同市の海岸に約10メートルの高さの津波が押し寄せ、Cはその津波に飲み込まれて死亡した。また、15時52分に同体育館2階の通路直下に達する津波に飲み込まれてA、Bが死亡した。

A、Bの相続人は、A、Bを校舎の2階以上に避難誘導しなかったこと、Cの相続人は、Cを災害時児童引取責任者でない者に引渡し

後の安全を確認せずに引き渡したことが、同校長の過失に当たるとして、同市を被告として、国家賠償法1条1項の規定に基づく損害賠償請求を行った。

3 判旨

前掲仙台地判平成28・3・24は、宮城県に大津波警報（10メートル以上）が出されていたが、この警報は、東松島市を含む同県のすべての沿岸に10メートル以上の津波が到達することを予想したものではなく、同校長が、15時52分までに入手しえた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、それに伴って発令が予想された津波警報を超えるものではなかったから、同校長において、本件津波が同体育館に到達することを具体的に予見できたとはいえないとして、過失を否定した。他方、同校長は、15時30分頃には、事前に想定された宮城県沖地震（連動型）による津波と同規模の津波が短時間のうちに東松島市の津波浸水域に到達することを予見可能であり、Cが自宅に戻るためには、必ず津波浸水域を通過しなければならないこと、Cが9歳であり、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、津波浸水域に移動する可能性も十分に考えられること等を考慮すれば、Cを自宅に戻した場合、帰宅途中または帰宅後に本件津波に巻き込まれる危険を具体的に予見できたにもかかわらず、Cを災害時児童引取責任者でない者に引き渡したことは、災害時児童引取責任者以外の者に引き渡すに当たり、本件津波によって引渡し後にCの生命または身体に危険が及ぶか否かを確認し、その安全が確認できない限り引き渡してはならないという注意義務に違反した過失に当たると判示した。原告らのうち、AおよびCの相続人が控訴したが、控訴審の仙台高判平成29・4・27判例集未登載も、基本的に同様の判示をして、控訴を棄却した。

4 検討

同校では、災害時の情報収集は教頭の職務

であったが、停電のため、テレビ等が使用できず、本件津波に関する情報を得ておらず、同校長も、情報収集を教頭に一任していたため、同様に当該情報を入手していなかった。しかし、予見可能性を判断するためには、実際に入手していた情報を基礎とするのではなく、当該状況下において入手すべきであった情報を基礎とすべきである。本件では、カーラジオ、テレビを視聴できるカーナビ、携帯電話のワンセグ放送、防災行政無線等により、本件津波警報に係る情報を入手しえたと判示されたのは当然と思われる。同校は、津波浸水域および要避難区域にも含まれていなかったため、第3次地震被害想定調査で想定された規模の津波の規模を超える津波の到達を具体的に予見できなければ、AおよびBを校舎の2階以上に避難誘導すべき義務があったとまではいいがたい。他方、たとえ災害時児童引取責任者がCを引取りにきた場合であっても、自宅に戻るまでに、津波浸水域を通過することを同校長は予見できたので、同校よりも安全な場所に避難するように指導せずにCを引き渡せば、過失が認められることになるのではないかと思われる。

著者略歴

宇賀 克也（うが・かつや）

東京大学法学部卒。現在、同大学大学院法学政治学研究科教授。

単独著として、『行政法概説Ⅰ（第6版）』、『行政法概説Ⅱ（第6版）』、『行政法概説Ⅲ（第4版）』、『地方自治法概説（第7版）』、『行政法（第2版）』、『新・情報公開法の逐条解説（第7版）』、『情報公開の理論と実務』、『情報公開法』、『情報公開法・情報公開条例』、『ケースブック情報公開法』、『情報公開法の理論（新版）』、『情報公開・個人情報保護』、『情報公開と公文書管理』、『個人情報保護法の逐条解説（第5版）』、『個人情報保護の理論と実務』、『解説 個人情報の保護に関する法律』、『番号法の逐条解説（第2版）』、『逐条解説 公文書等の管理に関する法律（第3版）』、『Q & A 新しい行政不服審査法の解説』、『行政不服審査法の逐条解説（第2版）』、『解説行政不服審査法関連三法』、『改正行政事件訴訟法（補訂版）』、『行政手続三法の解説（第2次改訂版）』、『行政手続・情報公開』、『行政手続と行政情報化』、『行政手続オンライン化三法』、『自治体行政手続の改革』、『行政手続法の理論』、『国家補償法』、『国家責任法の分析』、『政策評価の法制度』、『アメリカ行政法（第2版）』等がある。