

災害時の住民の避難行動について行政が果たすべき
注意義務は何か
—大川小学校津波訴訟を手がかりとして—（前編）

丸藤 一貴

東北公益文科大学総合研究論集第45号 抜刷

2023年7月31日発行

研究論文

災害時の住民の避難行動について行政が果たすべき 注意義務は何か — 大川小学校津波訴訟を手がかりとして —（前編）

丸藤 一貴

第1章 序論

第1節 研究の背景

（1）頻発化・激甚化する自然災害

我が国は、その位置や気象などの自然的条件から、様々な自然災害が発生しやすい国土となっている。

日本列島は四つのプレートに囲まれているために地震が発生しやすく、世界に占める日本の国土面積は0.25%程度に過ぎないにもかかわらず、世界で発生するマグニチュード6.0以上の地震のうち約20%が日本で発生している¹。近年では、2011年の東日本大震災（東北地方太平洋沖地震）、2016年の熊本地震、2018年の北海道胆振東部地震などの大地震が発生し、大きな被害をもたらした。将来的には、駿河湾から日向灘沖にかけてのプレート境界を想定震源域とする南海トラフ地震が最も警戒されている。

また、我が国は河川流域において都市開発が進んできたために水害に対しても脆弱であり、秦らの調査によると、2015年の時点で全人口の28%が洪水の浸水想定区域内に居住していることが明らかになっている²。近年では、気候変動の影響による豪雨災害の頻発化・激甚化が顕著であり、2017年の九州北部豪雨、2018年の西日本豪雨、2019年の東日本台風（台風19号）、2020年の熊本豪雨など、毎年のように大規模な水害が発生している。

¹ 内閣府「平成22年版防災白書」（https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h22/bousai2010/html/honbun/2b_1s_1_01.htm、2023年1月5日最終閲覧）

² 秦康範＝前田真孝「全国ならびに都道府県別の浸水想定区域内人口の推移」災害情報18巻1号107頁、108頁（2020）

(2) 行政による避難行動支援の重要性

自然災害に対抗するため、我が国では官民間わず様々な災害対策が行われているが、このうち住民の命を守るために最も効果的な対策の一つが、行政による住民の避難行動支援である。

自然災害は、災害発生までの現象が長時間にわたり、事前に災害や被害の規模等が想定される進行型災害と、短時間の現象で予測や準備が困難な突発型災害の二つに分類することができる³。進行型災害の代表である洪水は、降雨が始まってから浸水被害が発生するまでに一定の時間がかかるため⁴、十分な避難時間を確保できることが多い。突発型災害の代表である地震は、それ自体の事前予測は困難であるが、地震によって生じる津波は陸地に到達するまで数分から数十分かかることもあり、十分な避難時間を確保できる場合もある。適切な避難行動をとれば人命が助かる可能性が高いのであるから、住民の避難行動を支援することによって得られる効果は非常に大きいといえる。

また、我が国の災害対策の基本方針として、行政の「公助」の取り組みを続けながらも、住民の「自助」「共助」の機能を強化していくことが推進されているが⁵、この「自助」「共助」の実効性を確保するという観点からも、行政による住民の避難行動支援は重要である。なぜなら、住民による災害対策（例：平時の避難計画の策定や災害時の避難行動）の実効性を確保するためには、行政による適時適切な災害情報の提供（例：ハザードマップや指定緊急避難場所の周知）が必要不可欠であるからだ⁶。

それでは、行政による住民の避難行動支援として、具体的にどのような行為が必要であり、また、どの程度の水準で行われれば十分といえるのか。この問題を考えるにあたっては、大川小学校津波訴訟が重要な手がかりとなる。

³ 国土交通省「タイムライン（防災行動計画）策定・活用指針（初版）」4頁（平成28年8月）（https://www.mlit.go.jp/river/bousai/timeline/pdf/timeline_shishin.pdf、2023年1月5日最終閲覧）

⁴ 線状降水帯による集中豪雨のように、突発的に発生する場合もある。

⁵ 内閣府「令和4年版防災白書」（https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r04/honbun/1b_1s_01_01.html、2023年4月19日最終閲覧）

⁶ 近年、災害時要配慮者の避難行動支援に関する法整備が進んでいる。2013年（平成25年）の災害対策基本法の改正では、災害時に自ら避難することが困難で特に支援を要する者（避難行動要支援者）について、避難行動要支援者名簿を作成することが市町村の義務とされた。また、2021年（令和3年）の同法の改正では、避難行動要支援者ごとに個別避難計画を作成することが市町村の努力義務とされた。

(3) 大川小学校津波訴訟について

東日本大震災では津波による死亡事故が多数発生したが、特に犠牲者が多かったのが、宮城県石巻市で発生した大川小学校津波事故である。児童74人と教職員10人が犠牲になったこの事故の原因は、地震発生後の避難誘導が不適切であったことであり、まさに行政の避難行動支援が不十分であったために起こった事故といえることができる。

大川小学校津波訴訟は、事故で犠牲となった大川小学校児童の遺族が、石巻市と宮城県に対して損害賠償を求めた民事訴訟（国家賠償請求訴訟）である。

この訴訟の控訴審である仙台高裁判決（仙台高判平成30年4月26日）は、大川小学校の事前の防災体制に不備があったこと、具体的には大川小学校の危機管理マニュアルに安全な避難場所や避難経路が記載されていなかったことを石巻市の過失と認定し、遺族の請求を認容した。

この判決は、災害発生前の防災体制の不備を過失と認定した初めてのケースであったことから、大きな注目を集めた。東日本大震災を原因とする津波事故は多数発生しており、大川小学校津波訴訟と同種の訴訟も複数提起されていたが、災害発生後の避難誘導の誤りを過失と認定した裁判例はあっても、災害発生前の防災体制の不備を過失と認定した裁判例は存在しなかった。

災害発生後の避難誘導の誤りを過失と認定する裁判例は、災害時という特殊状況における行動の是非を判断するものであるから、必然的にケースバイケースの判断となる。このような裁判例は、民事裁判の主たる目的である「紛争の解決」を達成することはできても、行政による住民の避難行動支援のあり方を考えるうえでの指針とはなりづらい。

これに対して、災害発生前の防災体制の不備を過失と認定する裁判例は、平時における災害対策の是非を判断するものであるから、その判断基準を一般化し、他の場面に応用することができる可能性がある。この意味で、大川小学校津波訴訟の高裁判決は、行政による住民の避難行動支援のあるべき姿を考えるうえで、重要な手がかりとなるものといえる。

第2節 研究の目的と意義

本研究は、大川小学校津波訴訟の高裁判決及び関連裁判例を分析することに

よって、災害時の住民の避難行動について行政が果たすべき注意義務を明らかにすることをその目的とする⁷。

大川小学校津波訴訟の高裁判決については、多くの判例解説が書かれており、当該判決の法的理論については十分な分析がされている。津波事故の事実関係についても、判決中の事実認定や後述する「大川小学校事故検証報告書」において詳細に説明されている。また、訴訟に至るまでの経緯などの関連事情については、同訴訟で遺族の代理人を務めた吉岡弁護士らの著書において詳細に述べられている⁸。

他方で、当該判決を踏まえて、災害時の住民の避難行動支援について行政が取り組むべき課題は何かという点について論じた研究は少ない。この点に関する研究としては、組織的な事前対応の重要性を説くものや⁹、担当者の相互連携という「組織性」の発揮の必要性を説くものがあるが¹⁰、具体的な注意義務を明らかにするものではない。

また、学校現場や教育委員会から離れて、首長部局の防災担当部署に着目する研究はさらに少ない。鈴木は、「防災・災害・危機管理部署部局の働きかけが、教育委員会・学校に協力に行われてこなかったという評価も重畳的にあつてしかるべき」とし、「全体の防災・危機管理の司令塔としての平時の具体的な職務内容・遂行基準も今後議論が詰められる必要があろう」と述べており¹¹、今後の課題としている。また渡部は、大川小学校津波事故を題材に、ハザードマップの作成や周知に関して行政が取り組むべき課題を列挙しているが、問題提起に留まるものとしている¹²。

これらの先行研究を補完するという点にも、本研究の意義があると考ええる。

⁷ 本研究において、「行政」は市町村を意味するものとする。なぜなら、災害時の住民の避難行動について第一義的に注意義務を負うのは、基礎自治体の市町村であるからだ。

⁸ 河上正二＝吉岡和弘＝齋藤雅弘『水底を拘う―大川小学校津波被災事件に学ぶ』33頁以下（信山社、2021）

⁹ 渡辺達徳「大地震に伴う津波と学校による児童の安全確保―東日本大震災における『大川小学校訴訟』を手がかりとして―」法学新報127巻3・4号775頁，794頁（2021）

¹⁰ 高橋真「安全配慮義務の組織性・科学性・目的性―大川小学校津波事件控訴審判決について―」大阪市立大学法学雑誌65巻3・4号392頁，428頁（2019）

¹¹ 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108頁，120頁（2018）

¹² 渡部朗子「ハザードマップをめぐる法的諸問題―大川小学校津波被災事件を手がかりに―」高岡法科大学紀要31号39頁，52-53頁（2020）

第3節 本論の進め方

第2章では、本研究に関連する災害関連法を整理するとともに、各機関の防災計画や市町村が作成するハザードマップ等について、その内容を確認する。

第3章では、大川小学校津波訴訟の地裁判決及び高裁判決について、事実の概要、争点及び争点に対する判断を確認する。

第4章では、大川小学校津波訴訟に関連する裁判例について、事実の概要及び判旨を確認する。

第5章では、第3章及び第4章で取り上げた裁判例の分析と評価を行うとともに、これらの裁判例に対する本研究の考え方を明らかにする。

第6章では、本研究の考え方を根拠づける法律構成について考察するとともに、本研究のまとめと今後の課題について述べる。

なお、前編では第1章から第4章までを掲載し、第5章及び第6章は後編に掲載する。

第2章 本研究に関連する法令等

第1節 災害対策基本法

災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号。以下「災対法」という。）は、わが国の災害対策関係法律の一般法である。

災対法において、市町村は基礎自治体として様々な災害対策を行う責務を負っており、これらの責務を果たすために市町村長に様々な権限が与えられている。以下、住民の避難行動支援に関連する規定を抜粋する。

同法5条1項は、市町村の責務として、「市町村は、……当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、……当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。」と規定している¹³。

同法46条2項は、「地方公共団体の長……は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害予防を実施しなければならない。」と規定している。

¹³ 防災計画については第3節で取り上げる。

同法49条の4第1項は、「市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘案し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。」と規定している。

同法49条の9は、「市町村長は、居住者等の円滑な避難のための立退きに資するよう、内閣府令で定めるところにより、災害に関する情報の伝達方法、指定緊急避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項その他円滑な避難のための立退きを確保する上で必要な事項を居住者等に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と規定しており、同条は、市町村によるハザードマップの作成・配布の根拠法令の一つとなっている¹⁴。

同法56条2項及び同法60条2項・3項は、市町村長の権限として、住民等に対して行う避難情報の発令について規定している。第56条2項は「高齢者等避難（警戒レベル3）」に、60条2項は「避難指示（警戒レベル4）」に、同条3項は「緊急安全確保（警戒レベル5）」にそれぞれ対応している。

第2節 その他の災害関連法

(1) 津波防災地域づくりに関する法律

津波防災地域づくりに関する法律（平成二十三年法律第二百二十三号）は、将来起こり得る津波災害を防止・軽減するための津波防災地域づくりを推進することによって、津波による災害から国民の生命、身体及び財産の保護を図ることを目的とする法律である（同法1条）。

以下、住民の避難行動支援に関連する内容として、津波ハザードマップの整備に関する規定を抜粋する。

国土交通大臣は、津波浸水想定を設定するために必要な基礎調査について指針となるべき事項や、津波浸水想定の設定について指針となるべき事項を定め

¹⁴ 水防法15条3項及び津波防災地域づくりに関する法律55条にも、津波災害計画区域及び洪水浸水想定区域をその区域に含む市町村について同様の規定がある。

た「津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針」を定めなければならない（同法3条）。

都道府県知事は基本指針に基づいて、津波浸水想定を設定するために必要な基礎調査として、津波による災害の発生のおそれがある沿岸の陸域及び海域に関する地形、地質、土地利用の状況その他の事項に関する調査を行い（同法6条1項）、この基礎調査の結果を踏まえて津波浸水想定（津波があった場合に想定される浸水の区域及び水深）を設定・公表しなければならない（同法8条1項・4項）。津波浸水想定 of 具体的な設定方法は、国土交通省等が作成した「津波浸水想定 of 設定の手引き」において定められている¹⁵。

都道府県は、津波浸水想定を踏まえ、津波が発生した場合に住民等の生命又は身体に危害が生ずるおそれのあると認められる土地の区域に、津波災害警戒区域を指定することができる（同法53条1項）。市町村長は、津波災害警戒区域に指定された区域について、地域防災計画に津波に関する情報の伝達方法、避難場所・避難路等に関する事項、避難訓練の実施に関する事項等を定めるものとされている（同法54条各号）。

さらに、災対法と同様に、住民に対する周知措置に関する規定が設けられており、津波災害警戒区域をその区域に含む市町村の長は、「人的災害を生ずるおそれがある津波に関する情報の伝達方法、避難施設その他の避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項その他警戒区域における円滑な警戒避難を確保する上で必要な事項」を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならない（同法第55条）。同条にいう「印刷物」は津波ハザードマップを意味し、同条は、災対法49条の9とともに、市町村による津波ハザードマップの作成・配布の根拠法となっている。

（2）水防法

水防法（昭和二十四年法律第百九十三号）は、水災（洪水、雨水出水、津波、高潮）の警戒、防御及びこれによる被害の軽減を目的とする法律である（同法

¹⁵ 国土交通省＝国土技術政策総合研究所「津波浸水想定 of 設定の手引き Ver.2.10」2019年4月（https://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/kaigan/tsunamishinsui_manual.pdf, 2023年1月5日最終閲覧）

1条)。

津波防災地域づくりに関する法律と同様に、水防法においても浸水想定区域に関する規定が設けられており、法が指定する河川について、国土交通大臣または都道府県知事が、想定最大規模の降雨により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定するものと規定されている(同法14条1項・2項)。洪水浸水想定区域の具体的な設定方法は、国土交通省等が作成した「洪水浸水想定区域図作成マニュアル」において定められている¹⁶。

住民に対する周知措置についても、津波防災地域づくりに関する法律と同様の規定が設けられており、浸水想定区域をその区域に含む市町村の長は、避難場所等の必要事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講じなければならないと規定されている(同法15条3項)。同条は、災対法49条の9とともに、市町村による洪水ハザードマップの作成・配布の根拠法となっている。

(3) 学校保健安全法

学校保健安全法(昭和三十三年法律第五十六号)は、学校における児童生徒等及び職員の健康の保持増進と、学校における児童生徒等の安全の確保を図るために、学校における保健管理及び安全管理に関して必要な事項を定める法律である(同法1条)。

大川小学校津波訴訟の高裁判決は、大川小の校長、教頭及び教務主任並びに石巻市教育委員会は、学校保健安全法26条から29条に基づき、大川小の児童の生命・身体の安全を確保すべき義務を負い、当該安全確保義務を懈怠したことが国家賠償法1条1項の過失であると判示した。

同法26条は、学校の設置者に対し、災害等により児童生徒等に生ずる危険を防止し、及び危険が現に生じた場合に適切に対処することができるよう、当該学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずるよう努めることを義務付けている。

¹⁶ 国土交通省=国土技術政策総合研究所「洪水浸水想定区域図作成マニュアル(第4版)」平成27年7月(https://www.mlit.go.jp/river/shishin_guideline/pdf/manual_kouzuishinsui_1710.pdf, 2023年1月5日最終閲覧)

同法27条は、学校において、児童生徒等の安全の確保を図るための学校安全計画を策定し、これを実施することを義務付けている。

同法28条は、校長に対し、当該学校の施設又は設備について、児童生徒等の安全の確保を図る上で支障となる事項がある場合に、改善のために必要な措置を講ずることを義務付けている。

同法29条1項では、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（危険等発生時対処要領。以下「危機管理マニュアル」という。）を作成することを義務付けている。同条2項では、校長に対し、危機管理マニュアルの職員に対する周知や訓練の実施などの措置を行うことを義務付けている。

第3節 防災計画

(1) 概要

災対法の第三章（同法34条から45条まで）では、防災計画に関することが定められている。

災対法は、様々な機関（国、公共機関、地方公共団体、事業者、住民）が個別に防災計画を策定し、当該計画に基づいて災害対策を実施するという仕組みを採用している。各機関の防災計画としては、中央防災会議が策定する防災基本計画（同法34条・35条）、指定行政機関の防災業務計画（同法36条・37条）、指定公共機関の防災業務計画（同法39条）、都道府県の地域防災計画（同法40条）、市町村の地域防災計画（同法42条）が規定されている。

防災計画と他の行政計画との関係では、指定行政機関が他の法令の規定に基づいて作成する計画の防災に関する部分は、防災基本計画及び防災業務計画と矛盾し、又は抵触するものであってはならないとされている（同法38条）。同様に、都道府県が他の法令の規定に基づいて作成する計画の防災に関する部分は、防災基本計画、防災業務計画又は都道府県地域防災計画と矛盾し、又は抵触するものであってはならないとされている（同法41条）。

(2) 防災計画の体系

災対法に基づく防災計画の体系の全体像は、中央防災会議が定める「防災基

本計画」を基本に、それぞれの業務分野を所管する防災機関に対して「防災業務計画」を策定させ、地域ごとに都道府県及び市町村に対して「地域防災計画」を策定させるという、縦割りと横割りの双方の視点からの確かな計画調整がとられる仕組みを採用している¹⁷。

市町村の地域防災計画に着目すると、防災基本計画、防災業務計画及び都道府県の地域防災計画との間に上下関係を見ることができる。市町村の地域防災計画は、「防災基本計画に基づき」作成し、「防災業務計画又は都道府県地域防災計画に抵触するものであってはならない」とされ（同法42条1項）、作成後は速やかに都道府県知事に対して報告する義務があり（同条5項）、都道府県知事は報告を受けた地域防災計画について必要な助言又は勧告をすることができる（同条6項）。

以上のとおり、市町村の地域防災計画と、防災基本計画、防災業務計画及び都道府県の地域防災計画とは、上位計画と下位計画の関係であるといえる。他方で、市町村が作成した地域防災計画の内容については都道府県知事に対する事後報告が求められているにとどまり、都道府県知事の助言・勧告も法的拘束力は持たないことから、市町村が地域防災計画の内容を決定するにあたっては、都道府県の地域防災計画と抵触しない限りにおいて、市町村の広い裁量が認められていると解することができる。

図1 防災計画の体系



（出典）筆者作成

（3）市町村の地域防災計画の概要

市町村の地域防災計画では、「当該市町村の地域に係る防災に関して当該市町村及び区域内の公共的団体等の処理すべき事務・業務の大綱（同法42条2項1号）」、「当該市町村の地域に係る防災施設の整備、災害予防、災害応急対策、

¹⁷ 生田長人『防災法』57頁（信山社、2013）

災害復旧に関する事項（同項2号）」、「前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画（同項3号）」について定めるものとされており、当該市町村の災害対策に関する広範な事項を地域防災計画に定めなければならない。

もっとも、災害対策に関する事項の全てを地域防災計画に記載しては膨大な分量となってしまうので、地域防災計画では概要を示すにとどめ、具体的な基準は個別の計画やマニュアル¹⁸において定めることが一般的である。

第4節 ハザードマップ及び浸水想定区域

(1) ハザードマップ

ハザードマップは、自治体が住民の避難行動支援のために配布する地図であり、国土地理院の定義によると「自然災害による被害の軽減や防災対策に使用する目的で、被災想定区域や避難場所・避難経路などの防災関係施設の位置などを表示した地図」とされる¹⁹。

「津波ハザードマップ」や「洪水ハザードマップ」のように災害種別ごとに作成・公開されることが多いが、複数の災害種別のハザードマップを一つの冊子等にまとめたものを「総合ハザードマップ」や「マルチハザードマップ」と称する場合もある²⁰。

ハザードマップと同様に自治体が配布する災害関連の頒布物に、「防災ガイドブック」などと称するものがあるが、これらはハザードマップの内容に加えて、災害履歴や気象情報などの防災情報や、家具の転倒防止方法や災害時に準備すべき物などの防災知識の記載を加えた、総合的な防災啓発パンフレットとなっている場合が多い²¹。ただし、国土交通省が作成した「水害ハザードマッ

¹⁸ 「業務継続計画」、「災害時受援計画」、「避難指示等の判断・伝達マニュアル」、「避難所運営マニュアル」、「職員の初動対応マニュアル」など。

¹⁹ 国土地理院「ハザードマップ」(<https://www.gsi.go.jp/hokkaido/bousai-hazard-hazard.htm>, 2023年1月5日最終閲覧)

²⁰ 新潟県新潟市「新潟市総合ハザードマップ」(https://www.city.niigata.lg.jp/kurashi/bosai/hinanjo/kouzui_hinanchizu/sougou_map/index.html, 2023年1月5日最終閲覧)、長野県諏訪市「諏訪市マルチハザードマップ」(<https://www.city.suwa.lg.jp/uploaded/attachment/37342.pdf>, 2023年1月5日最終閲覧)など。

²¹ 山形県酒田市「酒田市民防災ガイドブック」(<https://www.city.sakata.lg.jp/bousai/bousai/bousaijyoho/bousaigaido.files/bousaigaido.pdf>, 2023年1月5日最終閲覧)など。

「作成の手引き」においては、ハザードマップにも情報・学習面を掲載することが推奨されており²²、両者の境目は曖昧なものとなっている。

(2) 浸水想定区域

浸水想定区域は、津波や洪水が発生した場合に浸水することが想定される区域である。

市町村がハザードマップを作成する際には、住民を円滑に避難させるために、災害からの避難場所や避難経路を記載する必要があるが（災対法49条の9、津波防災地域づくりに関する法律55条、水防法15条3項）、これらの情報を記載するためには、災害による被害区域を予測したデータが必要不可欠である。浸水想定区域はこの被害予測データとしての役割を果たすものであり、ハザードマップを作成するうえで最も重要な基礎資料であるといえる。

津波の場合、都道府県知事が津波浸水想定を設定し、この想定を踏まえて津波災害警戒区域を指定する（津波防災地域づくりに関する法律8条1項、同法53条1項）。洪水の場合、河川管理者である国土交通大臣または都道府県知事が河川ごとに洪水浸水想定区域を指定する（水防法14条1項、2項）。以下、本研究において、津波浸水想定・津波災害警戒区域・洪水浸水想定区域を総称して「浸水想定区域」と呼称する²³。

浸水想定区域は浸水シミュレーションを行い設定される。その際、津波の場合は「最大クラスの津波」が²⁴、洪水の場合は「想定最大規模の降雨」が条件となる（水防法14条）。「最大クラスの津波」とは、発生頻度は極めて低いものの発生すれば甚大な被害をもたらす津波を意味し²⁵、「想定最大規模の降雨」とは、1年の間に発生する確率が1/1000（0.1%）以下の降雨を意味する²⁶。

²² 国土交通省「水害ハザードマップ作成の手引き」3頁（平成28年4月）（令和3年12月一部改訂）（https://www.mlit.go.jp/river/basic_info/jigyo_keikaku/saigai/tisiki/hazardmap/suigai_hazardmap_tebiki_202112.pdf, 2023年1月5日最終閲覧）

²³ 「浸水域予測」や「浸水予測区域」も浸水想定区域と同義である。

²⁴ 国土交通省「津波防災地域づくりの推進に関する基本的な指針」（平成23年12月27日）2-3頁（<https://www.mlit.go.jp/common/000186960.pdf>, 2023年1月5日最終閲覧）

²⁵ 国土交通省「津波防災地域づくりに関する法律パンフレット」令和4年3月（<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/point/content/001475754.pdf>, 2023年1月5日最終閲覧）

²⁶ 国土地理院「ハザードマップポータルサイト＜よくある質問（FAQ）一覧＞」（<https://disaportal.gsi.go.jp/hazardmap/faq/faq.html>, 2023年1月5日最終閲覧）

第3章 大川小学校津波訴訟

第1節 事実の概要

2011年3月11日の午後2時46分頃、三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の地震（東日本大震災。以下「本件地震」という。）が発生し、ほぼ同時に津波が発生した。

地震当日の石巻市立大川小学校（以下「大川小」という。）には108名の児童が在籍しており、そのうち欠席早退者等5名を除く児童103名が在籍していた。また、大川小の教職員のうち、校長は休暇を取得して不在としており、大川小の校内には教頭以下11名の教職員が勤務していた。

本件地震の揺れが止んだ後、103名の児童と11名の教職員が校庭に避難した。校庭に避難した児童のうち27名は、午後3時30分頃までに保護者等によって引き取られて教職員の管理下を離れた。

残った児童76名と教職員11名は、午後3時30分過ぎまで校庭に留まった。その間、午後2時52分頃と午後3時10分頃の2回、石巻市河北総合支所の防災行政無線が大津波警報の発令を伝え、海岸線や河川の堤防に近づかないよう注意を呼び掛ける放送を行い、この放送は大川小校庭の屋外拡声器からも流れた。また、遅くとも午後3時30分頃までには、同支所の広報車が大川小前の道路を走行し、拡声器で津波の到来と高台への避難を呼びかけた。

午後3時30分過ぎに、児童76名と教職員11名は、列を作って「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、その道中で津波に遭遇し、児童72名及び教職員10名が死亡した（以下、この津波事故を「本件事故」という。）。

当時の大川小の危機管理マニュアルでは、地震発生直後の避難先として「校庭」が、校庭からの避難先として「近隣の空き地・公園等」が記載されており、校庭からの避難経路や避難方法については記載されていなかった。また、当時の石巻市地域防災計画では、津波時の避難対象地区に大川小の所在地が含まれておらず、逆に大川小が津波時の避難場所に指定されていた。当時の石巻市の津波ハザードマップにおいても、大川小は津波の浸水区域外とされるとともに、津波発生時における避難場所として表示されていた。

その後、本件事故によって死亡した大川小児童の遺族が、学校設置者の石巻市に対して国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を、給与負担者の宮城県に対して国家賠償法3条1項に基づく損害賠償を求める訴訟を提起した²⁷。

第一審判決（仙台地判平成28年10月26日判時2387号81頁。以下「地裁判決」という。）は、原告の請求を一部認容した。その後、原告・被告ともに判決を不服として仙台高等裁判所に控訴した。

控訴審判決（仙台高判平成30年4月26日判時2387号31頁。以下「高裁判決」という。）は、原判決を変更し、第一審原告の請求を一部認容した。その後、石巻市と宮城県が判決を不服として上告及び上告受理申立を行った。

最高裁は上告棄却及び上告不受理の決定を下し（最決令和元年10月10日）、高裁判決の内容が確定した。

第2節 地裁判決

(1) 原告の請求

第一審において、原告は、次の（a）（b）（c）の3系統の判断枠組みを主張した。

（a）危機管理マニュアルに関する注意義務違反：本件地震発生前の大川小の防災体制の不備、具体的には大川小の教員が津波被災の危険を予見できたにもかかわらず、大川小の危機管理マニュアルの不備を訂正しなかったことを注意義務違反と捉える判断枠組み。

（b）本件地震後の避難に関する注意義務違反：大川小の教員が津波被災の直前まで児童らを避難させず、また避難場所の選択を誤ったために被災という結果を招いたことを注意義務違反と捉える判断枠組み。

（c）事後的不法行為に関する注意義務違反：本件地震後において、大川小の教員や石巻市教委の職員が児童の救助活動を行わなかったことや、石巻市教委による事故調査における不備や遺族への配慮の欠如等があったことを注意義務違反と捉える判断枠組み。

²⁷ 原告は、国家賠償責任と併せて使用者責任（民法709条、715条1項）及び在学契約に基づく債務不履行責任（同法415条）も主張している。

(2) 争点

上記の請求に対して地裁判決は、(b)の判断枠組みで国家賠償責任を認めた。他方、(a)については地震発生前の段階では大川小の教員が津波被災を予見することはできなかったとして責任を認めず、(c)については法的な注意義務を負っていたとはいえないとして責任を認めなかった。

(b) 本件地震後の避難に関する注意義務違反を判断するにあたっては、①注意義務の内容及び根拠と、②津波被災の予見可能性の2点が主な争点となった。

(3) 争点に対する判断

①注意義務の内容及び根拠

「小学校において事故、加害行為、災害等により児童に生ずる危険を防止し、児童の安全の確保を図ることは、小学校の設置者の責務であるから（学校保健安全法26条）、市町村立の小学校にあっては、校務をつかさどり所属職員を監督する立場にある校長、校長等を助け、校務を整理し、必要に応じ児童の教育をつかさどる立場にある教頭、児童の教育をつかさどる教諭のいずれにおいても、設置者たる市町村が上記責務を果たすための補助者として、児童の安全の確保に関して公務員としての職務上の注意義務を負っているものと解することができる（学校教育法37条）。」

②津波被災の予見可能性

「まず、教員の津波に関する予見可能性と予見義務に関して、午後3時10分頃までの段階について検討する。」「当時の状況は、本件地震発生からは約24分が経過し……たところである。この間、午後2時52分頃と午後3時10分頃との2回、石巻市の防災行政無線が、大津波警報の発令を伝え……ており、これは大川小学校校庭でも聞こえている。」「ハザードマップ等による情報〔引用者注：大川小が津波時の避難場所として表示されていたこと〕……などからすると、宮城県全体を対象とした上記大津波警報等の情報を聞き及んだにすぎない時点において、現実には津波が大川小学校に到来し、児童の生命身体に具体的な危険が及ぶ事態についてまで、教員に予見可能であったということは困難とい

うべきである。」「宮城県全体を対象とした大津波警報しか情報として得られていなかった段階では、裏山への避難には、津波と同じように児童の生命身体への抽象的危険が予見される状況にあったのであり、……この段階で裏山に避難しなかった教員の判断が不相当であるということとはできない。」

「……遅くとも午後3時30分頃までには、広報車が大川小学校の前を広報しながら通り過ぎて三角地帯に至」った。「大川小学校の教員は、……遅くとも上記広報を聞いた時点では、……大規模な津波が大川小学校に襲来し、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。」「上記広報車は、遅くとも午後3時30分頃までには、大川小学校の前を過ぎ、三角地帯に至っていたものと認められることからすると、その時点では、教員は、速やかに、かつ、可能な限り津波による被災を避けるべく、児童を高所に避難させるべき義務を負っていたものと認められる。」

「……大規模な津波が間もなく大川小学校周辺にまで押し寄せ、児童の生命身体に対する現実の危険が迫っているとの認識の下においては、裏山に避難することによって児童がけがをするかもしれないという抽象的な危険を、津波に被災するという……現実的、具体的な危険に優先させることはできないはずである。」「大川小学校の教員としては、大規模な津波に対する避難場所として不適切というほかない三角地帯ではなく、津波による被害を避け得る高所であるとともに、短時間のうちに、かつ、比較的容易に登ることが可能な裏山に向けて児童を避難させるべき義務を負っていたというべきである。」

第3節 高裁判決

(1) 原告の請求

控訴審において、第一審原告は、次の (a) (b) (c) の3系統の判断枠組みを主張した。

(a) 学校組織上の注意義務違反：石巻市教委及び大川小の教員が、平時において事前に、大川小の児童の生命・身体の安全を守るべき職務上果たすべき義務を懈怠したことをもって国家賠償法1条1項の過失と捉える判断枠組み。

(b) 本件津波からの避難誘導義務違反：大川小の教員が、本件地震発生後

に津波被災を予見し、児童らを安全な場所に避難誘導すべきであったのにもかかわらず、これを怠ったことを国家賠償法1条1項の過失と捉える判断枠組み。

(c) 本件津波襲来後の事後的違法行為：大川小の教員、石巻市教委の職員、石巻市長及び宮城県知事の事後的な違法行為をもって国家賠償法1条1項の違法行為と捉える判断枠組み。

それぞれの具体的内容は、第一審において原告が主張した判断枠組み (a) (b) (c) と同様である。

(2) 争点

上記の請求に対して高裁判決は、(a) の判断枠組みで国家賠償責任を認めた。他方、(b) については選択的責任原因であるとして法的判断を行わず、(c) については国家賠償法1条1項にいう違法な行為と認めることはできないとして責任を認めなかった。

(a) 学校組織上の注意義務違反を判断するにあたっては、①注意義務の根拠、②津波被災の予見可能性、③注意義務の具体的な内容、④義務懈怠の有無、⑤結果回避可能性（因果関係）の5点が主な争点となった。

(3) 争点に対する判断

①注意義務の根拠

「市教委は石巻市が処理する教育に関する事務を管理・執行する者（地方教育行政法23条）として、校長、教頭及び教務主任は大川小の運営に当たっていた石巻市の公務員として、学校保健安全法26条ないし29条に基づき、本件地震が発生する前の平成22年4月末の時点において、その当時、平成16年3月に宮城県防災会議地震対策等専門部会が作成した平成16年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。）[引用者注：東日本大震災ではなく宮城県沖地震のこと]により発生する津波の危険から、大川小に在籍していた108名の児童（以下「在籍児童」という。）の生命・身体の安全を確保する義務を負っていたものであり、その安全確保義務は、平成22年4月末の時点[引用者注：石巻市教委が小中学校長あてに出した危機管理マニュアルの改訂の作成期限]においては、個々の在籍児童及びその保護者に対する具

体的な職務上の義務（以下「本件安全確保義務」という。）を構成するに至っていた。（したがって、本件安全確保義務の履行を故意又は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。）」

②津波被災の予見可能性

「大川小……が本件想定地震により発生する津波によって被災する可能性があるかどうかを検討するに際して、平成16年報告……において行われた津波浸水域予測（以下「本件津波浸水域予測」という。）を利用するに当たっては、本件津波浸水域予測を概略の想定結果と捉えた上で、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ったといえることができる。そして、本件津波浸水域予測を大川小の実際の立地条件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はあったというべきであり、本件時点において、校長等がそれを予見することは十分に可能であったと認められる。」

「大川小の立地条件……これに、……本件堤防が天端沈下を起こし、そこから堤内地に北上川の河川水が流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見、……堤防の両側から襲う津波の破壊力に堪えられずに破堤し、その場所から遡上した津波が堤内地に流入して大川小を浸水させる危険があることを示唆する知見を総合すれば、大川小が本件津波浸水域予測による津波浸水域に含まれていなかったとしても、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る。」

「本件津波ハザードマップ中に、本件想定地震により発生する津波が発生した場合、大川小及び交流会館が避難場所として使用可能であることが記されていた」が、「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すれば、大川小が本件津波浸水域予測による津波浸水域に含まれていなかったとしても、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認められる。そうすると、大川小が本件想定地震により津波が発生した場合の避難場所として指定されていたことは誤りであったと評価されるべきである。」「石巻市の公務員である校長等の過失の前提として津波被災の予見可能性が問われている本件において、上記のような石巻市自身の過誤による避難場所指定の事実を上記

予見可能性を否定する事情として考慮することは相当ではない。けだし、災害発生時における避難誘導においては、児童生徒は教師の指示に従わなければならない、その意味で児童生徒の行動を拘束するものである以上、教師は、児童生徒の安全を確保するために、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るのであって、本件ハザードマップについては、これが児童生徒の安全に直接かわるものであるから、独自の立場からそ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べきである。」

「新防災計画により指定された本件避難対象地区から大川小が立地する『釜谷字山根』が除外されていた」ことに「合理的理由はなかったといえる。」「石巻市の公務員である校長等の過失の前提として津波被災の予見可能性が問われている本件において、上記のような石巻市自身の過誤による本件避難対象地区未指定の事実を上記予見可能性を否定する事情として考慮することは、相当ではない。」

「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、校長等は、石巻市の公務員として、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、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。」

「校長等は……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のであるから、上記義務を遺漏なく履行するために、危機管理マニュアルを作成する過程において、釜谷地区には津波は来ないという釜谷地区の住民の認識が根拠を欠くものであることを伝え、説得し、その認識を改めさせた上で、在籍児童の避難行動と釜谷地区住民の避難行動が整合的なものとなるよう調整を図るべき義務があったというべきである。」

③注意義務の具体的な内容

「平成22年4月30日の本件時点において、校長、教頭及び教務主任は、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……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。」

「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、在籍児童の安全の確保を図るため、大川小の実情に応じて、危険等発生時において大川小の教職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた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。」

④義務懈怠の有無

「校長等は、……本件安全確保義務（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）を懈怠したものと認めるのが相当である」

「校長は……本件危機管理マニュアルを含む大川小の平成22年度教育計画……を市教委に提出したが、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、『第二次避難【近隣の空き地・公園等】』……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。」「元教頭は、上記『近隣の空き地』とは交流会館の駐車場をイメージしたものであり、『公園』と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旨供述する。」「しかし、……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当であることは明らかであった。」「これは、校長、教頭及び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といふべきである。」

「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を含む大川小の平成22年度教育計画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……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。」

「石巻市釜谷地区……に隣接する高台として最も有力な第三次避難場所の候補は、『バットの森』であるといえる。」

⑤結果回避可能性（因果関係）

「校長等が本件安全確保義務を履行していれば……、被災児童が本件津波による被災で死亡するという本件結果を回避することができたと認められるから、本件安全確保義務の懈怠と本件結果との間に因果関係を認めることができる。」

第4章 関連裁判例

本章では、大川小学校津波訴訟に関連する裁判例について、事実の概要及び判旨を確認する。

本章で取り上げる裁判例は、災害時の避難行動に関連して生じた被害について、行政の過失（注意義務違反）による国家賠償法1条1項の損害賠償責任が争点となった事例、及び民法上の安全配慮義務違反による債務不履行責任が争点となった事例である。前者は大川小学校津波訴訟と同様に地方自治体が被告となった訴訟であり、比較に適している。後者は民間企業等が被告となった訴訟であるが、民法上の安全配慮義務違反と国家賠償法1条1項の過失はともに「予見可能な結果に対する結果回避義務違反」と定義され²⁸、判断基準が同様であるため比較対象とする。なお、河川管理の瑕疵を問う水害訴訟など、国家賠償法2条1項に基づく営造物責任が争点となった事例は対象外とする。

筆者の調査によると、上記の条件に合致する裁判例は次の13件であった。そのうち12件は東日本大震災を原因とする津波事故に関する訴訟であり、1件は集中豪雨を原因とする水害に関する訴訟である。なお、東日本大震災を原因

²⁸ 上記の定義については後編の第5章冒頭で述べる。

とする津波事故については、上記の12件のほかにも複数の訴訟があったことが、河上らの書籍²⁹や報道等から確認することができるが、いずれも第一審の審議中に和解や調停が成立したとされており、裁判所による法的判断が下されていないため、本章では取り上げない。

また、一部の裁判例では上告及び上告受理申立てが行われているが、いずれも上告棄却及び上告不受理の決定が下されており、法的判断がなされていないことから、上告審については本研究では取り上げない。

[No.1] 野蒜小学校訴訟第一審判決（仙台地判平成28年3月24日判時2321号65頁）

[No.2] 野蒜小学校訴訟控訴審判決（仙台高判平成29年4月27日判自431号43頁）

(1) 事実の概要

東日本大震災の津波により、宮城県東松島市立野蒜小学校の体育館が浸水し、同校に避難していた住民A・Bが死亡した。また、同校在籍の児童であるCは、災害時に児童の引き渡しを受ける責任者以外の者（同級生の父D）に引き渡されたところ、本件小学校よりも海側の場所で津波に襲われて死亡した。

A・B及びCの遺族が、小学校の設置者である東松島市に対し、A・Bについては、校長がA・Bを小学校の校舎の二階以上に避難誘導しなかった過失によって死亡したとして、Cについては、校長がCを災害時に児童の引渡しを受ける責任者以外の者に引渡後の安全を確認せずに引き渡した過失によって死亡したとして、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を請求した。

(2) 第一審判旨

C遺族の請求を認容、A・B遺族の請求を棄却。（その後、原告A遺族と被告が控訴。）

①校長がA及びBを校舎の二階以上に避難誘導しなかった過失について

「……本件校長は、本件教育委員会の補助機関として、災害時には本件小学

²⁹ 河上＝吉岡＝齋藤・前掲注（8）58-68頁

校に関する防災対策業務を行う責務があったものと認められる。」「そして、防災上重要な施設の管理者は、……災害に関する情報の収集及び伝達に努めなければならない上（災害対策基本法七条一項、五一条）、本件防災計画において、防災上重要な施設の管理者等は、災害時に防災対策業務を行うとされていること……からすると、本件地震当時、……本件校長は、……避難者らの生命又は身体に対する有害な結果を予見し、その結果を回避するための適切な措置を採るべき法的義務を有していたというべきである。」「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認められる場合には、……国家賠償法一条一項にいう過失が認められ」る。

「本件小学校は、……本件防災マップ〔引用者注：東松島市津波防災マップ〕において、津波浸水域に含まれておらず、……要避難区域の外側に位置していたことが認められる。そして、本件防災マップで想定されている地震は、……宮城県沖地震（連動型）であるから、本件校長に本件津波が本件体育館に到達するという結果発生の子見可能性が認められるためには、……本件津波が宮城県沖地震（連動型）が発生した場合に野蒜海岸に到達すると想定されていた津波を上回る規模になることを予見し得ることが必要である。」「本件地震直後に発表されていた本件地震の規模の速報値はマグニチュード七・九であり、……宮城県沖地震（連動型）で想定されていた地震の規模はマグニチュード八・〇……であるから、本件校長において、……本件地震が宮城県沖地震（連動型）を上回る規模のものであることを認識することができたとは認められない。」「以上の検討によると、……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きない。」

②校長がCを災害時児童引取責任者以外の者に引き渡した過失について

「本件校長は、……本件小学校の校長として同校に在籍する児童に対して安全配慮義務を負っていたこと……からすると、本件地震発生後に指定避難場所である本件小学校に避難した同校の児童を本件小学校から移動させる際には、

安全とされている避難場所から移動させても当該児童に危険がないかを確認し、危険を回避する適切な措置を採るべき注意義務を負っていたというべきである。」「災害発生後に児童が本件小学校に避難してきた場合には、……児童の安全を確認できない限り、災害時児童引取責任者以外の者に引き渡してはならない義務を負っていたというべきである。」

「したがって、本件校長が、……Cを災害時児童引取責任者ではないD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、Cの安全を確認しないままDにCを引き渡した結果、C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一条一項にいう過失が認められ」る。

「本件校長は、……事前に想定されていた宮城県沖地震（連動型）と同程度の地震が発生したことを認識し、宮城県沖地震（連動型）による津波と同程度の規模の津波が短時間のうちに東松島市にも到達し、少なくとも、本件津波浸水予測図上の津波浸水域に、そこで想定されている水深の津波が到達するという結果の発生を予見することができたというべきである。」「そうすると、Cが本件体育館から自宅に戻るためには、本件津波浸水予測図における津波浸水域を必ず通過しなければならず……本件校長において、……CをDに引き渡して本件体育館から自宅に帰宅させると、……C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。」

(3) 控訴審判旨

第一審原告A遺族の控訴棄却、第一審被告の控訴棄却。（その後、第一審原告A遺族が上告及び上告受理申立てをしたが、最高裁は上告棄却及び上告不受理の決定を下し、控訴審判決が確定した。）

第一審判決の考え方を踏襲し、Aの死亡については小学校に津波が到来することを予見することができなかつたとして校長の過失を認めず、Cの死亡についてはCの生命又は身体に危険が及ぶことを予見することができたとして校長の過失を認めた。

[No.3] 山元町保育所訴訟第一審判決（仙台地判平成26年3月24日判時2223号
60頁）

[No.4] 山元町保育所訴訟控訴審判決（仙台高判平成27年3月20日判時2256号
30頁）

(1) 事実の概要

東日本大震災の津波により、宮城県山元町立東保育所において保育を受けていた園児3人が死亡した。

園児の遺族が、保育所の設置・運営者の山元町に対して、主位的請求として保育委託契約の債務不履行に基づく損害賠償を、予備的請求として安全配慮義務違反に基づく損害賠償請求及び国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求を行った。当該事故では、地震直後に当該保育所の保育士が、山元町役場の災害対策本部に赴いて園児の避難方法について指示を求めており、これに対して災害対策本部の総務課長が現状維持を指示していた。

(2) 第一審判旨

請求棄却。（その後、原告が控訴。）

①災害対策本部の総務課長の予見可能性について

「総務課長において……予見すべき危険性は、避難を指示するとの選択肢を採用する義務を基礎付ける程度のものでなければならないというべきである。」

「……宮城県沖地震（連動）を想定地震とする場合の山元町での津波浸水予測域ないし津波浸水予測区域は、……東西の幅がおおむね200メートル以下の海岸線に沿った帯状の区域にとどまっており、同地震よりも高い津波の発生が予測されている昭和三陸地震を想定地震とする場合でも、予想浸水面積は、……4.9平方キロメートルであったから、宮城県沖地震（連動）や昭和三陸地震の各想定における津波の高さを超える津波が到達することを予見しても、それによる浸水範囲が内陸に広範囲に拡大することを予測し得たと直ちにいうことはできない」「総務課長において、海岸線から1.5キロメートルの地点にあった保育所に津波が到達し得る危険性を予見することはできなかったというべきである。」

②保育所の保育士の予見可能性について

「本件保育士らは、本件保育委託契約に基づく保育を実際に担当する者として、本件保育委託契約に基づき園児らを安全に保護者に引き渡すため、災害発生時に情報を収集し、……避難をさせる等の義務があるというべきであり、本件地震発生後に避難させる義務があったというためには、保育所に津波が到達する危険性を予見することができたことが必要であると解される。」

「そして、ここでの危険性の程度、同危険性を予見することができたかについては、……総務課長の予見可能性についての検討と同様であり、その他、本件保育士らにおいて、保育所に津波が到達する可能性を認識し得る契機となる情報を入手し、又は入手し得たことをうかがわせる事情はなく、……本件保育士らに、保育所に津波が到達する危険性を予見することができたということとはできない。」

(3) 控訴審判旨

控訴棄却。(その後、第一審原告が上告及び上告受理申立てをしたが、最高裁は上告棄却及び上告不受理の決定を下し、控訴審判決が確定した。)

第一審判決の考え方を踏襲し、総務課長及び保育士について、保育所への津波到来の予見可能性を否定し、国家賠償責任を認めなかった。

[No.5] 石巻市私立幼稚園訴訟第一審判決（仙台地判平成25年9月17日判時2204号57頁）

(1) 事実の概要

東日本大震災の発生から約10分後に、宮城県石巻市の私立日和幼稚園の小型送迎バスが園児12名を乗せて出発し、幼稚園のある高台を下りて海沿いの平野部へと向かった。バスは、避難所となっていた石巻市立門脇小学校などに立ち寄りながら計7名の園児を保護者に引き渡したのち、津波に巻き込まれ、園児5名が死亡した。

園児の遺族が、園長と学校法人に対して、園児が死亡したのは園長が送迎バスの出発や避難に係る指示・判断を誤ったことが原因であるとして、安全配慮義務違反の債務不履行に基づく損害賠償を請求した。

(2) 判旨

請求認容。(その後、被告が控訴。控訴審で和解成立。)

「被告学院が、原告らとの間の在園契約から生じる付随義務として、本件被災園児ら4名が本件幼稚園において過ごす間、本件被災園児ら4名の生命・身体を保護する義務を負っていたこと、被告園長も、一般不法行為法上、同様の義務を負っていたことは、いずれも当事者間に争いがない。」

「……園長及び教諭ら職員としては、……自然災害等の情報を収集し、自然災害発生の危険性を具体的に予見し、その予見に基づいて被害の発生を未然に防止し、危険を回避する最善の措置を執り、在園中又は送迎中の園児を保護すべき注意義務を負うものというべきである。」

「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被告園長としては、……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……により……情報を積極的に収集し、……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。」

「そうであるのに、被告園長は、巨大地震の発生を体感した後にも津波の発生を心配せず、ラジオや防災行政無線により津波警報等の情報を積極的に収集しようともせず、……低地帯である門脇町・南浜町地区に向けて同バスを高台から発車させるよう指示したというのであるから、被告園長には情報収集義務の懈怠があったというべきである。」

「本件小さいバスを出発させるに当たっての情報収集義務の前提となる予見可能性の対象は、門脇小学校や本件被災現場が津波に襲われることの予見可能性ではなく、本件小さいバスの2便目の走行ルートが津波に襲われることの予見可能性で足りる」「同走行ルートは、……浸水が予想された海沿いの区域との標高差がほとんどない上、……予想される津波の高さが6mであることが報道されていたというのであるから、津波被害を回避するために高台に位置する本件幼稚園にとどまる契機となる程度の津波の危険性を予見することができたというべきである。」

[No.6] 七十七銀行女川支店訴訟第一審判決（仙台地判平成26年2月25日判時2217号74頁）

[No.7] 七十七銀行女川支店訴訟控訴審判決（仙台高判平成27年4月22日判時2258号68頁）

(1) 事実の概要

東日本大震災の津波により、宮城県女川町の七十七銀行女川支店において、勤務中に同支店屋上に避難していた行員及び派遣スタッフ合計12名が被災して死亡又は行方不明となった。

行員らの遺族が、七十七銀行に対し、①地震発生前の安全配慮義務違反（立地の特殊性に合わせた店舗を設計しなかったこと、安全教育を施した者を管理責任者としなかったこと、避難訓練等を実施しなかったこと、及び支店の災害対応プランの避難場所に支店屋上を追加したこと）、及び②地震発生後の安全配慮義務違反（本件地震発生後において情報を収集しなかったこと、及び指定避難場所への避難を指示しなかったこと）があったとして、債務不履行又は不法行為に基づく損害賠償を請求した。

(2) 第一審判旨

請求棄却。（その後、原告が控訴。）

①地震発生前の安全配慮義務違反について

「……建物の高さを予想される津波の高さを常に上回るように設計して建築すべき義務が使用者にあるとまではいえ」ない。

「被告は津波被害をも想定した災害対応プランを策定し、……特に支店長は、被告女川支店において、……避難場所が堀切山又は支店屋上であることを周知徹底していたというのであるから、被告が十分な安全教育を施さずに支店長を被告女川支店の管理責任者として配置したものと認めることはできない。」

「被告は、災害対応プランの周知徹底を図り、……被告女川支店においても、平成18年2月に堀切山の秀工堂階段上への避難訓練を実施し、平成22年8月にも一部行員らが同様の避難訓練を実施していたというのであるから、被告が避難訓練等実施義務に違反していたとする原告らの上記主張は採用することができない。」

「被告は、各支店の屋上の高さが、『宮城県地震被害想定調査に関する報告書』で想定された最高水位である5.3m又は5.9mよりも十分に高いことを確認した上で、各支店の状況等に応じて、避難場所の選択肢を広くするという観点から、各支店の屋上をも避難場所の1つとして追加したことを認めることができる。」「そうすると、各支店の立地状況や、津波到達予想時刻までの時間的余裕の有無等の具体的状況に応じて、各支店が人命最優先の観点から、一時的・臨時的な避難場所として迅速に避難し得る支店屋上をも避難場所の1つとして追加したというのは、合理性を有するものであったといえるから、被告が平成21年の災害対応プランにおいて、本件屋上を避難場所の1つとして追加したこと自体が安全配慮義務違反に当たるとはいえない。」

②地震発生後の安全配慮義務違反について

「本件屋上は『津波避難ビル』としての適格性を有しており、高台まで避難する時間的余裕がない場合等には、本件屋上に緊急避難することについて合理性があったものといえる。」

「本件地震直後においては、気象庁が……宮城県沿岸部への津波到達予想時刻は午後3時、予想される津波の高さは6メートルと発表していたから、午後2時55分頃に被告女川支店に戻った支店長としては、津波到達予想時刻である午後3時までの間に6m以上の高さのある場所に緊急に避難する必要があったといえる。」「他方、……気象庁が予想される津波の高さを6mから10m以上へと変更したのは午後3時14分のことであったから、避難を完了すべき午後3時までの時点においては、……本件屋上を超えるような約20m近くの巨大津波が押し寄せてくることまでも支店長において予見することは客観的にも困難であったといえる。」「そうすると、……本件屋上へ避難するとの支店長の判断が不適切であったとはいえず、支店長において最初から堀切山へ避難するよう指示をすべき義務があったとはいえない。」

「また、仮に上記10m以上への修正情報を支店長らが取得したとしても、それを取得し得た午後3時14分頃以降においては宮城県沿岸部への津波の到達予想時刻である午後3時を相当に過ぎており、……避難場所を堀切山に変更した場合には、その移動途中で津波の被害に遭う危険性が十分にあると考えられた

ことからすれば、支店長に堀切山へ避難場所を変更すべき義務があったということとはでき」ない。

(3) 控訴審判旨

控訴棄却。(その後、第一審原告が上告及び上告受理申立てをしたが、最高裁は上告棄却及び上告不受理の決定を下し、控訴審判決が確定。)

第一審判決の考え方を踏襲し、①本件地震発生前の安全配慮義務違反についても、②本件地震発生後の安全配慮義務違反についても認めなかった。

[No.8] 常磐山元自動車学校訴訟第一審判決（仙台地判平成27年1月13日判時2265号69頁）

(1) 事実の概要

東日本大震災の津波により、宮城県山元町の常磐山元自動車学校において、教習を受けていた教習生と同校の従業員が被災して死亡した。

教習生及び従業員の遺族が、同校に対し、教習生及び従業員が死亡したのは、同校が地震発生前において災害対応マニュアル等を整備していなかったことや、地震発生後において迅速な避難をさせなかったことが原因であるとして、安全配慮義務違反の債務不履行に基づく損害賠償を請求した。

(2) 判旨

請求認容。(その後、被告が控訴。控訴審で和解成立。)

「本件教習生らと被告学校は入校契約を締結していたところ、……被告学校は、本件教習生らが教習を受ける過程において、教習生らの生命及び身体等を危険から保護するよう配慮すべき義務（以下「安全配慮義務」という。）を負っている」

「予想される津波の高さを宮城県6m、福島県3mとする大津波警報（第1報）に接した時点において、……海岸から約750m離れた場所に所在し、かつ、最寄りの海岸付近には高さ6mを超える海岸堤防が整備されていた教習所にまで津波が襲来することを予見し、また、更に情報を収集すべき義務があったとまでいうことはできない。」

「しかしながら、……学校長を含む教官らのうち少なくとも一部は、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……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、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、……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……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〔引用者注：教習生らの避難や送迎は行われなかった〕」「以上によれば、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」

「宮城県地震被害想定調査において、宮城県沖地震（連動）を想定地震とする津波浸水域予測では、……教習所付近の津波浸水域は海岸から100mに満たないものと予測されていたことや、教習所は亙理消防署から津波対策について具体的な指導を受けていなかったことなどをも併せ考慮すれば、海岸から約750mの地点に位置する教習所について、本件地震発生前の時点において……津波の被害が及ぶことを予期すべきであったとまでいうことはできず、被告学校において、あらかじめ津波による被害を想定した災害対応マニュアル整備をすべきであったということとはできない。」³⁰

[No.9] 新岩手農業協同組合訴訟第一審判決（盛岡地判平成27年2月20日D1-Law.com判例体系ID:28240960）

[No.10] 新岩手農業協同組合訴訟控訴審判決（仙台高判平成28年2月26日D1-Law.com判例体系ID:28240962）

（1）事実の概要

東日本大震災の発生後、岩手県山田町の新岩手農業協同組合山田支所の次長が支所職員に対して、支所から約1.5キロメートル離れた小学校に避難するよう指示をした。

³⁰ 従業員との関係については、労働契約に基づく安全配慮義務があったとしたうえで、当該安全配慮義務の懈怠の有無については教習生との関係と同様の判断を下し、地震発生後において迅速な避難を指示しなかったことについては安全配慮義務違反を認めたが、地震発生前に災害対応マニュアル等を整備していなかったことについては安全配慮義務違反を否定した。

この指示を受けて職員Aと同僚は、同僚の運転する車両に乗って小学校付近まで移動した。同僚はこの場で、自分は祖母宅に行くので、Aは下車して小学校に行くよう告げたが、Aは同支所にある自家用車で自宅に帰ることを希望したために、両名は同支所まで戻った。両名は同支所で別れ、Aは国道を走行して自宅に戻る途中で津波に遭遇して死亡した。

Aの遺族が、同組合に対し、Aが死亡したのは、同組合による地震発生前のマニュアルの未整備や避難訓練の未実施、及び地震発生後の不適切な避難指示が原因であるとして、安全配慮義務違反の債務不履行に基づく損害賠償を請求した。

(2) 第一審判旨

請求棄却。(その後、原告が控訴。)

「……山田支所においては、……地震や津波による被害を想定した防災・避難の基準の策定、これらの基準に従った職員への教育等及び避難訓練の実施をしておく必要があったというべきであり、……職員の生命、身体などの安全に配慮すべき義務を負っていた被告が、このような対策を何ら実施していなかったことは、不適切・不十分な対応であったことは明らかである。」

「しかしながら、……次長は、本件地震後、Aを含めた山田支所の職員に対し、車両で本件小学校に避難するよう指示（本件指示）をしているところ、町は高台に位置する本件小学校を避難場所の一つとして指定しており、現に本件小学校は本件地震による津波の被害を免れたこと、……本件指示がされた後、津波襲来までの間に避難できる時間的余裕もあったこと……に照らせば、本件指示は、津波の発生が予想された緊急時の対応としては、……適切なものであったというべきである。」

「本件地震に対する被告の対応を全体としてみれば、被告は、山田支所の職員の生命及び身体を津波から保護するために必要な措置を講じたといえるから、被告に安全配慮義務違反があったとまでは認められない。」

(3) 控訴審判旨

控訴棄却。(その後、第一審原告が上告及び上告受理申立てをしたが、最高

裁は上告棄却及び上告不受理の決定を下し、控訴審判決が確定。)

「被控訴人が負う安全配慮義務の具体的な内容は、本件地震によって浸水が予想される津波発生のおそれがあったから、Aに対して速やかに山田支所における就業義務を解除し、安全な避難場所である本件小学校への避難を指示して避難させることであるが、次長は、本件指示としてAを被控訴人の履行補助者である同僚の運転する社用車に同乗させ、本件小学校まで移動させ下車を促したことでその義務を果たしたというべきである。」

「また、同僚による指示違反行為は、同僚が祖母宅の電話が鳴っているのに祖母が電話に出ないという事態に直面し、その安否確認の強い衝動に捕らわれた結果行われたものであり、被控訴人が、平時において、地震や津波による被害を想定した防災・避難の基準の策定、これらの基準に従った職員への教育等及び避難訓練を実施していたとしても、同僚による上記指示違反行為を防止できた蓋然性が高いとは認め難い。」

[No.11] 釜石鵜住居訴訟第一審判決（盛岡地判平成29年4月21日判自427号63頁）

(1) 事実の概要

東日本大震災の津波により、岩手県釜石市の鵜住居地区防災センターに避難していた、釜石市立鵜住居幼稚園の臨時職員Aと住民Bが死亡した。

A・Bの遺族が、釜石市に対し、A・Bが死亡したのは、①本件地震発生前に市が住民に対し同センターが津波発生時の一次避難場所でないことを周知しなかったこと、及び②本件地震発生後に同センターの職員が住民を一次避難場所に避難させなかったことが原因であるとして、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を請求した。また、Aについては、死亡の原因が、③本件地震発生前において市が同幼稚園の災害対策を怠ったこと、及び④本件地震発生後において園長の避難指示が誤っていたことであるとする、安全配慮義務違反の債務不履行に基づく損害賠償も予備的に請求している。

なお、同センターは中長期的な避難生活を前提とした拠点避難所に指定されていたが、津波の際の一次避難場所には指定されていなかった。

(2) 判旨

請求棄却。(その後、原告が控訴。控訴審で和解成立。)

①地震発生前の住民への周知不足について

「市長は、災対法46条2項及び同条1項2号により、同法5条1項に基づき作成された本件防災計画〔引用者注：釜石市地域防災計画〕を実施すべき義務を負うところ、本件防災計画では、……住民に対し、平時から、あらゆる方法を用いて、避難場所等の名称・所在地等の避難に関する事項について周知徹底を図ることが、被告に義務付けられていた。」「以上によれば、市長は、住民に対し、上記災対法及び本件防災計画の定めにも則り、避難に関する事項について適切な周知をすべき職務上の義務を負っていたというべきである。」

「被告は、本件地震発生以前から、鶴住居地区における一次避難場所として鶴住神社境内ほか3か所を指定し……、各種広報誌や冊子を用いて、避難場所等に関する広報活動を実施していたのであり……、鶴住居地区の住民に対し、避難に関する事項について周知をしていたものと認められる。」

②本件センターにおける地震発生後の避難誘導について

「被告職員〔引用者注：鶴住居地区防災センターの職員〕は、……災害発生時には、市長の指示のもと、市の職員として、住民等の生命、身体の安全を確保するため、迅速かつ的確な避難誘導等を行うべき職務上の義務を負っていた」

「〔引用者注：A・Bと他1名は〕早くとも午後2時50分頃より後に、……本件センター内に入ったことが認められる」ので、「Aら3名が、本件センター内に入った時点においては、津波到達予想時刻の午後3時10分までに鶴住神社境内に避難することは、既に困難であったと推認される。」「したがって、被告職員が、上記の状況下において本件センターに避難してきたAら3名に対し、鶴住神社境内へ避難するよう誘導することが、Aら3名の生命、身体の安全を確保するための的確な対応であったとはいえない。」「よって、被告職員が、Aら3名に対し、鶴住神社境内への避難誘導をしなかったことが、前記職務上の義務に違反するものと評価することはできない。」

③幼稚園における地震発生前の災害対策について

「園長及び被告は、本件幼稚園職員が、園長及び被告の指揮に従って労務を提供するに当たって、その生命及び身体等が地震や津波といった災害の危険から保護されるよう配慮すべき義務を負っていたというべきである。」

「……園長及び被告は、本件幼稚園の職員に対する信義則上の安全配慮義務を負っており、その具体的内容として、……職員の生命及び身体等を地震災害の危険から保護するために必要な行動指針を策定すべき義務を負っていた」

「職員は、……合理的に行動することができない園児を、常時監督しなければならない立場にあると解される。本件幼稚園経営〔引用者注：避難訓練の実施方法等に関することを定めていたマニュアル〕は、……時々刻々と変わる災害現場の状況に応じて、園児を集団的に避難させ、かつ、職員自らも適切に避難することができるよう、第二の避難場所については、園長の裁量的判断に委ねることとしたものと解され、それ自体は合理的であったといえる。」「以上によれば、園長又は被告が、本件地震発生以前において、本件幼稚園の職員の生命及び身体等を地震災害の危険から保護するために必要な行動指針を策定すべき義務に違反したとは認められない。」

④幼稚園における地震発生後の避難指示について

「本件幼稚園は、……津波浸水予測図上で、予想津波浸水域から相当程度離れた場所に位置していることに加えて、鶴住居地区に最も高い津波が到達すると想定されたのは、明治三陸地震と同等の地震であることを併せ考慮すれば、園長が、本件津波が鶴住居地区に存在する本件幼稚園に到達することを予見することができたというためには、少なくとも、園長が、……本件地震により発生する津波の規模が、明治三陸地震と同等の地震が発生した場合に想定される津波のそれを上回ると予見できたことが認められる必要がある。」

「本件幼稚園に隣接する本件建物敷地内に存在した防災行政無線では、午後2時50分頃、気象庁が発表した本件大津波警報（3メートル）を発表していた……しかしながら、明治三陸地震と同等の地震が発生した場合に鶴住居地区に到達すると想定されていた津波の高さは、少なくとも6メートル以上（海岸線における高さ）と予想されていたのであるから……園長において、本件津波浸

水予測図の想定を上回る規模の津波が発生することを具体的に予見し得たとはいえない。」

「本件大津波警報（3メートル）は、午後3時14分には、本件大津波警報（6メートル）に修正され」ており、「本件大津波警報（6メートル）の発表により、園長において、本件津波浸水予測図の想定を上回る規模の津波が発生することが予見し得た可能性が全くないとはいえない」が、「本件津波は、午後3時16分頃に本件防潮堤を超えて鶴住居地区に到達していること……に照らすと、園長が、午後3時14分の時点で、Aに対し、鶴住神社境内への避難を指示したとしても、Aが本件津波に巻き込まれる結果を回避し得たとは認め難い。」

[No.12] 関上無線訴訟第一審判決（仙台地判平成30年3月30日判時2396号32頁）

(1) 事実の概要

東日本大震災の津波によって、宮城県名取市関上地区の住民4名が死亡した。

住民の遺族が名取市に対し、住民が死亡したのは、市が広報車や公民館による情報伝達を行わなかったこと、及び防災無線の故障により避難指示の伝達が行われなかったことが原因であるとして、国家賠償法1条1項及び2条1項に基づく損害賠償を請求した³¹。

(2) 判旨

請求棄却。（その後、原告が控訴。控訴審で和解成立。）

「災対法及び地域防災計画の文言に照らせば、……避難指示発令権限の行使……等の判断を、災害時において当該市内の情報が集中し、その状況を最も良く把握し得る市長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねていることが明らかである。」「そうすると、災対法及び地域防災計画等に基づく各権限を行使しなかったことが直ちに国賠法1条1項の適用上違法と評価されるものではなく、災対法及び地域防災計画の趣旨及び目的並びに市長に付与された権限の性質等に照らし、その権限の不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く

³¹ 前述のとおり、国家賠償法2条1項に関する争点は取り上げない。

と認められるときに限り、違法と評価されるというべきである（最高裁平成元年（オ）第1260号・同7年6月23日判決・民集49巻6号1600頁）。」

「予想される津波到達時刻までに閑上地区に広報車が到着することは不可能であり、仮に広報車を向かわせた場合、広報車が津波に巻き込まれるおそれもあったと認められるのであるから、……広報車伝達を行わなかったことには合理的な理由があると認められ、権限の不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠く場合には当たらない。」

「本件地震直後、……公民館側からも同無線による連絡ができない状況であり、「本件地震後の状況において、公民館伝達を実施することはできない状況にあったといわざるを得ない。」「公民館伝達が行われなかったことが、権限の不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くとはいえないというべきである。」

「……本件震災当日における本件防災無線を通じた広報活動は、本件防災無線の故障により不可能になったというほかない。よって、本件防災無線の故障により、権限の行使が客観的に不可能であったのであるから、それを行わなかったことが許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くとはいえない。」

[No.13] 佐用町水害訴訟第一審判決（神戸地判平成25年4月24日判自372号40頁）

(1) 事実の概要

2009年8月9日に兵庫県西播磨地域で発生した集中豪雨によって、兵庫県佐用町の住民が死亡した。

住民の遺族が佐用町に対し、住民が死亡したのは、町が避難勧告³²を発令すべきであったのにしなかったこと、及び既に避難が不可能となってから避難勧告を発令したことが原因であるとして、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を請求した。

³² 2009年当時の用語。2021年（令和3年）の災対法改正により「避難勧告」は廃止され、「避難指示」に一本化された。

(2) 判旨

請求棄却（確定）。

「災害対策基本法は……市町村長の裁量において避難勧告を発令するかどうかを決定する権限を与えたものということができる。」「災害対策基本法は……避難勧告発令権限の行使の有無並びに行使するとした場合の時期及び対象地域という種々の判断を、……市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねていることが明らかである。」「そうすると、上記権限の不行使は、具体的事情の下において、市町村長に上記権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、違法と評価されることはないというべきである（最高裁判所平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169頁等参照）。」

「本件防災計画〔引用者注：佐用町地域防災計画〕は、それ自体が法的拘束力を有する法令等には当たらないから、市町村長がこれに従わなかったからといって、そのことが直ちに違法と評価されるものではない。」「もっとも、……被告町長は、本件防災計画が定める基準が不合理なものでない限り、避難勧告の発令の要否を検討するに際しては、これに従う義務があるというべきであり、特段の事情がないのに、これに従わずに避難勧告発令の権限を行使しなかったときは、その不行使が著しく不合理と認められる場合に当たるものとして、違法と評価されるものと解するのが相当である。」

「市町村長が、避難勧告を発令することによって、かえって、住民らがより大きな危険に遭遇又は接近することになることを予見し、又は予見し得たにもかかわらず、漫然と避難勧告を発令し、その結果、避難した住民らに損害が生じたという場合には、当該避難勧告の発令は違法であり、かつ、発令に当たって過失があると推認される」

「被告町長には、本件集中豪雨当時、本件被災者が居住していた集落に対する避難勧告に関し、その与えられた裁量権を逸脱する権限不行使又は行使があったということはできないから、本件罹災につき、被告に国家賠償法1条1項所定の損害賠償責任があると認めることはできない。」

（後編に続く）