

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 —（後編）

丸藤 一貴

東北公益文科大学総合研究論集第46号 抜刷

2024年2月15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—（後編）

丸藤 一貴

第5章 裁判例の分析と評価

第1節 国家賠償法1条1項の要件論について

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。本節ではその前提として、国家賠償法1条1項の要件である「違法」と「過失」に関する本研究の立場を明らかにする。

まず、違法性については、行政活動によって生じる被害（結果）に着目し、法の許さない結果を発生させたことにつき違法性を認定する結果不法説と、公務員の違法な行為に着目し、法に違反する行為をしたことにつき違法性を認定する行為不法説の対立がある³³。本研究では、行為不法説を前提として、公務員が職務上尽くすべき注意義務を尽くさなかった場合に違法性が認められるとする見解（職務行為基準説）を採用する³⁴。

次に、本研究では、過失を「予見可能な結果に対する結果回避義務違反」と定義する。過失は行為者の内心の状態の落ち度（注意義務違反）であるから、これを客観的に認定するためには、内心の状態が行為者の行為を通じて外部に客観的に表れることを前提として、外部に表れた行為者の行為を捉えて判断しなければならない。したがって、過失の認定にあたっては、行為者の予見可能な結果に対する結果回避義務違反という客観的事実をもって、行為者の内心における注意義務違反の存在を判断することになる³⁵。

違法性と過失について上記の考え方を採用すると、違法性は当該公務員が職務上尽くすべき注意義務を尽くしたか否かが判断基準となり、他方で、過失は

³³ 櫻井敬子＝橋本博之『行政法〔第5版〕』369頁（弘文堂、2016）

³⁴ 最判平成5年3月11日（民集47巻4号2863頁）、最判平成11年1月21日判時1675号48頁、最判平成19年11月1日（民集61巻8号2733頁）など。

³⁵ 櫻井＝橋本・前掲注（33）368頁

「予見可能な結果に対する結果回避義務違反」として客観的に捉えられるため、両者の判断内容は実質的に重複する。このように、職務行為基準説と客観化された過失概念の双方を採用すると、違法性と過失の二元性が失われてしまうため、過失があるときには常に違法性があり、過失がないときには違法性もないということになる³⁶。

本研究では、これを肯定する違法過失一元説の立場をとる。この立場からは、行為者について、予見可能な結果に対する結果回避義務違反が認められれば、国家賠償法1条1項の「違法」も「過失」も認められることになる。

第2節 裁判例の整理

(1) 分類

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を取り上げ、第4章ではその関連裁判例を取り上げた。

これらの事例は、裁判における争点の違いと、争点に対する判断の違いに応じて、①災害発生前の防災体制の過失または安全配慮義務違反（以下、「事前過失」という。）が争点となった裁判例、②災害発生後の避難誘導の過失または安全配慮義務違反（以下、「現場過失」という。）が争点となった裁判例、③避難指示発令権限の行使・不行使の違法性が争点となった裁判例の3種類に分類することができる。

下表は、上記の基準によって裁判例を整理したものである。なお、下表において斜線は争点にならなかったことを意味するものとする。

³⁶ 同書 371-372 頁

表 1 裁判例一覧

No	裁判例の名称	争点に対する判断		
		① 事前過失	② 現場過失	③ 発令権限
参考	大川小学校津波訴訟地裁判決	否定	肯定	
参考	大川小学校津波訴訟高裁判決	肯定	判断せず	
1	野蒜小学校訴訟第一審判決		肯定	
2	野蒜小学校訴訟控訴審判決		肯定	
3	山元町保育所訴訟第一審判決		否定	
4	山元町保育所訴訟控訴審判決		否定	
5	石巻市私立幼稚園訴訟第一審判決		肯定	
6	七十七銀行女川支店訴訟第一審判決	否定	否定	
7	七十七銀行女川支店訴訟控訴審判決	否定	否定	
8	常盤山元自動車学校訴訟第一審判決	否定	肯定	
9	新岩手農業協同組合訴訟第一審判決	否定	否定	
10	新岩手農業協同組合訴訟控訴審判決	否定	否定	
11	釜石鵜住居訴訟第一審判決	否定	否定	
12	関上無線訴訟第一審判決			否定
13	佐用町水害訴訟第一審判決			否定

(出典) 筆者作成

(2) 事前過失を肯定した事例

本研究で取り上げた 15 件の裁判例のうち、事前過失が争点となったのは、地裁判決・高裁判決と [No.6 ～ 11] の 8 件である。この 8 件のうち、過失が認められたのは高裁判決 1 件のみである。

高裁判決は、大川小の教員や石巻市教委について、災害発生前の時点における大川小の津波被災の予見可能性を肯定したうえで、学校の危機管理マニュアルを改訂しなかったことが学校保健安全法に基づく安全確保義務違反であるとして、過失を認めた。

(3) 事前過失を否定した事例

事前過失が争点となった8件のうち、高裁判決以外の7件では過失が認められなかった。

地裁判決及び[No.8]は、宮城県の津波浸水域予測において被災現場が浸水想定区域外であったことを根拠に、災害発生前の時点での津波被災の予見可能性を否定し、被告の過失（安全配慮義務違反）を認めなかった³⁷。

[No.6,7]は、宮城県の地震被害想定調査の想定水位よりも高い場所を災害時の避難場所としていたことには合理性があり、この想定を超える高さの津波を予見することはできなかったとして、被告の安全配慮義務違反を認めなかった。

[No.9,10]は、津波被災の予見可能性の有無についての判断はせず、被告が事前の災害対策を講じていなかったことについては職員の安全配慮として不適切・不十分な対応であったと評価しながらも、災害発生後の避難指示が適切であったことから、全体としてみれば安全配慮義務違反は認められないとした。

[No.11]は、津波被災の予見可能性の有無についての判断はせず、市長は住民に対し、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が、適切な周知を行っていたとして、結果回避義務違反の観点から過失を否定した。

(4) 現場過失を肯定した事例

本研究で取り上げた15件の裁判例のうち、現場過失が争点となったのは、地裁判決及び高裁判決と、[No.1～11]の13件である³⁸。この13件のうち、過失が認められたのは次の5件である。

地裁判決は、宮城県の津波浸水域予測を根拠に、地震発生直後の時点における津波被災の予見可能性を否定したが、学校前の道路を市の広報車が通過して避難の呼びかけを行った時点で予見可能性が発生したとして、被告の過失を認めた。[No.8]も同様に、宮城県の津波浸水域予測等を根拠に、地震発生直後の時点における津波被災の予見可能性を否定したが、消防車が教習所の目の前で

³⁷ 前述のとおり、過失は「予見可能な結果に対する結果回避義務違反」と定義されるから、結果回避義務の発生の前提となる予見可能性が否定された時点で過失が否定される。

³⁸ 高裁判決は、現場過失については選択的責任原因であるとして判断していない。

避難を呼びかける広報を行った時点で予見可能性が発生したとして、被告の安全配慮義務違反を認めた。

[No.1,2] は、災害時児童引取責任者ではない者に引き渡した児童が体育館から自宅に戻るためには、宮城県の津波浸水域予測に基づく津波浸水域を必ず通過しなければならないことを理由に、児童が津波被災することの予見可能性を肯定し、被告の過失を認めた。

上記の4件は、いずれも津波被災の予見可能性が認められるにもかかわらず、被告が適切な回避行動をとる義務を怠ったことを過失（安全配慮義務違反）であると捉えている。

[No.5] は、上記の4件と異なり、注意義務の内容を災害情報収集義務とし、被告が情報収集を行わなかったことを過失としている。情報収集義務の前提となる予見可能性については、被災現場が津波に襲われることの具体的な予見可能性ではなく、バスの走行ルートが津波に襲われることの（抽象的な）予見可能性で足りるとし、走行ルートは浸水予想区域との標高差がほとんどないことなどを根拠に予見可能性を肯定して、被告の安全配慮義務違反を認めた。

(5) 現場過失を否定した事例

現場過失が争点となった13件のうち、次の7件では過失が認められなかった。

[No.3,4] は、宮城県の津波浸水域予測を根拠に、津波被災の予見可能性を否定して、被告の過失を認めなかった。

[No.6,7] は、気象庁が発表した津波予測高が屋上よりも低かったことを根拠に、屋上を超えるような津波が到来することの予見可能性を否定して、被告の過失を認めなかった。（その後に津波予測高が修正された時点では予見可能性は否定できないが、もはや時間的に避難が間に合わず、結果回避可能性が認められないとした。）

[No.9,10] は、津波被災の予見可能性の有無についての判断はせず、被告の地震発生後の避難誘導に関する指示は適切であったとして、結果回避義務違反の観点から過失を否定した。

[No.11] は、岩手県の津波浸水予測図と気象庁の発表した津波予測高を根拠

に、午後3時14分以前に津波が到達することの予見可能性を否定して、被告の過失を認めなかった。(その後に津波予測高が修正された午後3時14分の時点では予見可能性は否定できないが、時間的に避難が間に合わず結果回避可能性が認められないとした。)

(6) 避難指示等の発令権限の行使・不行使の違法性が争点となった事例

[No.12] [No.13] は、避難指示等の発令権限の不行使が、国家賠償法1条1項の違法と評価されるか否かが争点となった裁判例である。いずれの裁判例も、災対法60条1項は避難指示等の発令について市町村長の裁量に委ねており、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基準を示した。[No.13] は、避難指示等の発令権限の行使について違法性と過失が認められる要件として、「避難勧告³⁹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」という基準を示した。

第3節 関連裁判例の分析

(1) 全体的な傾向

関連裁判例の全体的な傾向を見ると、ほぼ全ての事例で現場過失が争点となっているのに対し、事前過失については半数程度が争点となっていない。これは、事前過失よりも現場過失を追及するほうが被告の過失または安全配慮義務違反を立証しやすいという原告側の訴訟戦略上の事情があると考えられ、実際に事前過失が認められた事例が高裁判決1件のみであるという結果からも、その立証の難しさが伺える。

また、被告の過失または安全配慮義務違反の前提となる津波被災の予見可能性の有無は、多くの事例において最大の争点となっている。さらに、避難指示等の発令権限の行使の違法性が争点となった事例においても、避難指示等を発

³⁹ 2009年当時の用語。前掲注・(32)を参照。

令することによって住民がより大きな危険に遭遇することの予見可能性の有無が、避難指示等の発令について違法性及び過失が認められる要件とされている。

(2) 予見可能性と津波ハザードマップ等の関連性

関連裁判例が、津波被災の予見可能性を判断するにあたって重視しているのが、自治体が作成した津波ハザードマップ及びその基礎資料の津波浸水想定である⁴⁰（以下、両者をあわせて「津波ハザードマップ等」という。）。

事前過失については、[No.6,7]及び[No.8]において、高裁判決と同じく津波被災の予見可能性が争点となっているが、これらの事例では津波ハザードマップ等の「科学的知見」という性質が重視され、被災現場が津波ハザードマップ等の浸水範囲外であったことが津波被災の予見可能性を否定する事情として扱われており、高裁判決のように津波ハザードマップ等の正確性について独自の検討をすることまでは求められていない。

現場過失についても、被告の過失（または安全配慮義務違反）が認められたか否かにかかわらず、津波ハザードマップ等の記載が予見可能性の判断材料となっている。現場過失が認められなかった事例では、[No.3,4]及び[No.11]が、津波ハザードマップ等の浸水範囲外であるという事実のみをもって、または気象庁の津波予測高などその他の事情と組み合わせることによって、津波被災の予見可能性を否定している。現場過失が認められた事例では、[No.1,2]が、被災現場が津波ハザードマップ等の浸水範囲内であったことを根拠として、児童の津波被災の予見可能性を肯定している。また、[No.8]は、津波ハザードマップ等の浸水範囲外であったことを根拠として、地震発生直後の時点における津波被災の予見可能性を否定しているが、消防車による避難の呼びかけという「具体的な危険の察知」によって予見可能性を肯定している。他方で、[No.5]は、被災場所周辺が津波ハザードマップ等の浸水範囲外であったにもかかわらず、津波被災の予見可能性が肯定している。これは、被告の予見可能性の内容として、被災現場が津波に襲われることの具体的な予見可能性ではなく、バスの走行ルートが津波に襲われることの（抽象的な）予見可能性で足りるとしたため

⁴⁰ 第2章第4節を参照。

である⁴¹。

第4節 地裁判決の分析と評価

(1) 注意義務の内容と根拠

過失（注意義務違反）を認めるにあたっては、加害公務員が職務上の注意義務を負っていることが要件となる。

地裁判決は、大川小の教員は、学校保健安全法 26 条及び学校教育法 37 条に基づき、「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職務上の注意義務」を負っていたと判示している。

また、本事案における注意義務の内容として、教員は、津波が大川小に到来することの予見可能性が発生した時点において、「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」を負っていたと判示している。

(2) 予見可能性と津波ハザードマップ等の関連性

関連裁判例では、津波被災の予見可能性を判断する際に、被災現場が津波ハザードマップ等の浸水範囲内であるか否かを重視する傾向があった。

地裁判決でもこの点は同様であり、事前過失の有無を判断するにあたっては、宮城県の津波浸水域予測において大川小が浸水想定区域外であったことを根拠に、津波被災の予見可能性を否定している。現場過失の有無を判断するにあっても、同様の理由で地震発生直後の時点での津波被災の予見可能性を否定している。ただし、その後に市の広報車が学校前の道路を通過して避難の呼びかけを行った時点で、津波被災の予見可能性が発生したと判断している⁴²。

⁴¹ 抽象的な予見可能性で足りるとした理由は明らかにされていないが、本事案において被告が負っていた注意義務（結果回避義務）の内容が「情報収集義務」であることから、情報収集の契機となる予見可能性は抽象的なもので足りるとしたものと解される。本事案では、園長らが災害情報を入手していなかったため、津波被災の具体的な予見可能性を認定することが難しかったが、幼稚園の災害マニュアルに反して高台から低地側にバスを出発させた行為自体が不適切で危険な行為であることから、園長の過失を認定するために「情報収集義務」を認め、予見可能性の範囲も拡大したものと考えられる。

⁴² 関連裁判例〔No.8〕においても同様の判断がなされている。

(3) 地裁判決の評価

地裁判決が、予見可能性を判断する際に津波ハザードマップ等の浸水範囲内であるか否かを重視しつつ、現場における事情の変化に即して柔軟に判断している点は肯定的に評価することができる。災害発生前の防災体制の整備であっても災害発生後の避難誘導であっても、津波からの避難場所を決定するにあたって、学校教員が参考とすべき基準は津波ハザードマップ等である。特に、即断即決が必要となる災害発生後の避難誘導の場面においては、津波ハザードマップ等の浸水範囲内か否かという画一的な基準で行動することが望ましいといえる。ただし、被災現場が津波ハザードマップ等の浸水範囲外であれば津波被災の予見可能性が否定されるという形式的な判断を行うと、津波ハザードマップ等が誤っていたことが原因で被害が発生した場合に、被害者の救済が一切なされない事態になりかねないという問題が生じるため、現地での最新情報の入手などの重大な事情の変化があった場合には、予見可能性を肯定すべきである。

他方で、地裁判決が現場過失を追及していることには問題があると考ええる。まず、災害発生時という極限状況下における咄嗟の判断を事後的に問題とすること自体が不適切である。また、学校前の道路を市の広報車が通過した時点で予見可能性が発生したという判断についても、現場過失を認定するにあたっては合理的な判断ではあるが、経験したことのない大災害の渦中で、混乱する児童の誘導や学校に殺到する地域住民の対応に追われながら、正確な状況把握を行うのは困難であるといえる。さらに、災害時は事前に策定したマニュアルに基づいて行動すべきであるところ、本件事故において大川小の教員らは大川小の危機管理マニュアルから大きく逸脱した行動を取っていないのであるから、教員らに責任を被せるのは酷であるといえる。

本事案において真に責められるべきは、災害発生後の避難誘導ではなく、大川小の危機管理マニュアルに不備があったことや、石巻市が作成したハザードマップの表示が誤っていたことであり、これらはいずれも災害発生前の防災体制の過誤である。地裁判決は、災害発生後の避難誘導の過誤ではなく、災害発生前の防災体制の過誤について責任を問うべきであったと考える。

第5節 高裁判決の分析

(1) 注意義務の内容と根拠

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委（以下、四者をあわせて「校長等」という。）は、学校保健安全法 26 条から 29 条に基づき、津波の危険から大川小児童の生命・身体の安全を確保する義務（安全確保義務）を負っていたと判示している。

表 2 学校保健安全法に基づく安全確保義務の主体と内容（再掲）

条文	主体	内容
26 条	学校の設置者	学校における危険に適切に対処するために、当該学校の設備・施設・管理運営体制を整備充実させる義務。
27 条	なし	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、これを実施する義務。
28 条	校長	当該学校の施設・設備が児童生徒等の安全を図る上で支障となる場合に改善措置を講ずる義務。
29 条	なし	学校において、児童生徒等の安全を確保するために、当該学校の実情に応じた危機管理マニュアルを作成する義務。

（出典）筆者作成

本事案における安全確保義務の内容は、大川小の教員と石巻市教委とで異なっており、大川小の校長、教頭及び教務主任については、「大川小の危機管理マニュアルを、……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」と判示している。

他方、石巻市教委については、「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」と判示している。

(2) 予見可能性と津波ハザードマップ等の関連性

関連裁判例及び地裁判決では、津波被災の予見可能性を判断する際に、被災現場が津波ハザードマップ等の浸水範囲であるかどうかを重視する傾向があった。

これに対して高裁判決は、津波ハザードマップ等が「本件地震発生前に得られていた有力な科学的知見であることは確かである」が、「大川小という個別構造物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、……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」とし、「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」として、校長等の予見可能性を肯定している。具体的には、大川小の立地条件や、北上川の堤防が崩壊して大川小を浸水させる危険を示唆する知見⁴³を総合すれば、大川小が津波によって被災することを予見することができたとしている。

このように高裁判決は、津波ハザードマップ等を有力な科学的知見であると認めつつも、あくまで概略の想定結果に過ぎないものであるから、被災の可能性を検討するにあたっては、「独自の立場から」「実際の立地条件に照らしたより詳細な検討」が必要であったと判断しており、この点で関連裁判例及び地裁判決とは大きく異なる。

また、津波被災の予見可能性を判断する前提として、校長等が安全確保義務を履行するために必要とされる知識及び経験は、地域住民の平均よりも「遥かに高いレベルのもの」でなければならないと述べ、これを正当化する根拠として、校長等は「被告市の公務員として、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係る知識や経験を、市教委や他の小中学校の教

⁴³ 高裁判決は、大川小を浸水させる危険を示唆する知見として、財団法人国土技術研究センター「津波の河川週上解析手法を活用した防災対策検討の進め方」平成21年3月（https://www.jice.or.jp/cms/kokudo/pdf/tech/material/tsunami_susume.pdf、2023年1月5日最終閲覧）、社団法人地盤工学会「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―」地盤工学会誌 57 巻 12 号(2010)を挙げている。

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)」ことを挙げている。

(3) 校長等が負う具体的義務

高裁判決は、校長等の予見可能性を判断するにあたって、校長等が安全確保義務を履行するために負う義務として、次の二つを挙げている。

第一は、「校長等が、学校の危機管理マニュアルを改訂する過程において、津波ハザードマップ等の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う義務」である(以下、本稿において当該義務を「信頼性検討義務」という)。高裁判決は、第一審被告による、石巻市の津波ハザードマップにおいて大川小が避難場所として使用可能であることが記されていたのであるから校長等が津波被災を予見することは不可能であったとする主張に対して、校長等には上記の信頼性検討義務があり、当該義務を履行すれば津波被災を予見することができたと判示している。

第二は、「校長等が、学校の危機管理マニュアルを改訂する過程において、津波は来ないという地域住民の認識を改めるよう説得し、在籍児童の避難行動と地域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」である(以下、本稿において当該義務を「避難行動調整義務」という)。高裁判決は、第一審被告による、地域住民の多くが津波被災の可能性を認識していなかったことに照らせば、津波被災を予見することは不可能であったとする主張に対して、校長等に求められる防災の知識及び経験は地域住民よりも遥かに高いものでなければならないから、地域住民の認識の誤りは校長等の予見可能性を否定する事情にはならず、むしろ校長等には地域住民の誤った認識を正す義務があったと判示している。

(4) 防災担当部署の公務員の注意義務について

第1審原告は、「学校組織上の注意義務」の主体として、校長等のほかに石巻市長及び本庁部局の防災対策課の公務員も挙げており、石巻市長及び防災対策課の公務員は、①「石巻市地域防災計画」に基づき、大川小が「津波に関する防災対策を講ずべき者に係る区域」に含まれることを前提にした津波防災対策を講じるべき義務、②「津波避難計画」ないし「津波避難計画策定指針」を

策定・整備すべき義務、③ハザードマップの内容を正確で適正な内容に改訂すべき義務、④大川小に津波到来の危険があることを認識させるべき義務を負っていたにもかかわらず、これを懈怠したと主張していた。

これに対して、前述のとおり高裁判決は、学校保健安全法 26 条から 29 条に基づく安全確保義務の主体として、大川小の校長、教頭及び教務主任並びに石巻市教委のみを挙げており、石巻市長及び防災対策課の公務員は義務主体から除外している。

高裁判決は、「本件津波ハザードマップ中に、大川小が本件想定地震によって発生した津波から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。」と述べており、石巻市の防災対策課の公務員の行為に過誤があったこと自体は認めているが、同法に基づく安全確保義務の主体からこれを除外した理由は明らかにしていない。

この点について、筆者は同法の文言上の制約であると考ええる。同法に基づく安全確保義務の主体は、同法 26 条は「学校の設置者」、同法 28 条は「校長」であり、同法 27 条及び 29 条では明示されていない。公立小学校の設置者は地方公共団体であるが（学校教育法 2 条 1 項・2 項）、学校の設置者は「設置する学校の土地や建物などの財産を所有・管理し、当該学校を直接運営する者」を指すと解されるので⁴⁴、大川小の場合は石巻市教委が設置者となる。すなわち、同法 26 条から 29 条の文言上、同法に基づく安全確保義務の主体として捉えられるのは大川小の校長（及び履行補助者の教員）と石巻市教委のみであり、石巻市長及び防災対策課の公務員を義務主体とするのは困難であると判断したものと考えられる。

第 6 節 高裁判決の評価

(1) 事前過失について

高裁判決が、現場過失ではなく事前過失を追及している点については肯定的に評価できる。前述のとおり、災害発生後の極限状況下における咄嗟の判断を事後的に問題とするのは不適切であり、また、平時における学校の災害対策に

⁴⁴ 鈴木勲『逐条学校教育法 [第 7 次改訂版]』25 頁（学陽書房、2009）

ついて行政が取り組むべき課題を示したことは、実務上も大きな意味を持つためである。

(2) 信頼性検討義務について

次に、高裁判決が、校長等が学校保健安全法に基づく安全確保義務を履行するために負う義務として挙げた、信頼性検討義務と避難行動調整義務について検討する。

信頼性検討義務、すなわち、「校長等が、学校の危機管理マニュアルを改訂する過程において、津波ハザードマップ等の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う義務」については、このような防災に関する高度な注意義務を、防災の専門家ではない校長等に負わせるべきではないと考える。

校長等は同法に基づく児童の安全確保義務を負っていることや、義務教育制度が学校における児童の安全確保を前提としていることからすれば、校長等に対して、地元住民と比較して高いレベルの防災の知識・経験を求めることは是認される。しかし、信頼性検討義務を履行するためには、少なくとも石巻市の防災対策課の公務員と同等以上の水準の知識・経験が必要であり⁴⁵、これは防災の専門家でない校長等に求める水準としては過剰な要求であると考え。また、防災の専門外の者にハザードマップ等に対する独自の立場からの批判的検討を要求すると、知識・経験の不足から不適切な災害対応がなされ、結果として児童の安全確保に支障が生じるおそれもある。

本件事故の根本的な原因は、大川小が津波時の避難場所として指定されていたことや、石巻市のハザードマップにおいて大川小が津波浸水区域外の避難場所として表示されていたことであるから、最も責任を問われるべきであるのは、避難場所の指定やハザードマップの作成を行った石巻市の防災対策課の公務員である⁴⁶。

⁴⁵ 高裁判決は、校長等が信頼性検討義務を履行していれば、大川小に津波が到来することを予見できたと判示しているが、このことは、校長等には石巻市の津波ハザードマップの誤りを見破ることができるほどの防災の知識・経験が必要であることを意味する。予見可能性は平均的な公務員を基準に客観的に判断されるべきものであり、校長等が公務員として防災の知識・経験を収集・蓄積できる立場であったとしても、平均的な校長等がこのような高水準の防災の知識・経験を有していると捉えるのは困難であると考え。

以上より、信頼性検討義務は、防災担当部署の公務員（以下、単に「防災担当部署」という。）が負うべき義務であるといえる。

ただし、高裁判決については、校長等個人の義務違反を認定したものではなく、石巻市全体の組織的過失を認定しているのだとする見解（組織過失論）が存在する。この見解については次節で取り上げる。

（3）避難行動調整義務について

避難行動調整義務、すなわち、「校長等が、学校の危機管理マニュアルを改訂する過程において、津波は来ないという地域住民の認識を改めるよう説得し、在籍児童の避難行動と地域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」についても、校長等に関与するべき義務ではないと考える。

一般的に、公立学校は市町村の指定緊急避難場所や指定避難所としての機能を有することが多く、公立学校へ避難してきた地域住民の動向が、学校に在籍する児童の避難行動に影響を及ぼすことがあり得る。実際に、本件事故においても、大川小に避難してきた地域住民と避難先について合意できなかったことが、児童の避難の遅れに繋がったことが裁判で明らかになっている。このような事態を防ぐためにも、地域住民に災害に関する誤った認識があるのならば、行政がこれを是正する必要がある。

高裁判決は、児童の安全を確保するために必要であるという理由で、校長等が避難行動調整義務を負うとした⁴⁶。しかし、地域住民の災害に関する誤った認識の是正は、住民に対する災害情報の周知を任務としている防災担当部署が行うべき職務であり、校長等が行うべきものではない。

以上より、避難行動調整義務は、防災担当部署が負うべき義務であるといえる。

⁴⁶ 近藤卓也「判批」行政法研究 30 号 297 頁、306 頁（2019）

⁴⁷ 地裁判決は、学校は地域住民の避難については責任を負わないと述べている。

第7節 組織過失論

(1) 概要

国家賠償法1条1項の構造は、加害公務員が特定の個人であることを前提としているが、現在の行政機関の職務は組織的に行われることが通常であり、行政機関の行為が他人に損害を与えたときに、加害公務員を必ずしも特定できない場合があり得る。

このような場合に、国家賠償法1条1項の「公務員」を、特定の公務員個人ではなく組織全体として捉える考え方を、組織過失論（または組織的過失論）という。教育委員会などの合議制の機関についてはもちろん、首長など独任制の機関の行為についても、実質的には補助機関、諮問機関などを含めた組織的決定がなされるのであるから、組織過失の有無を判断するべきであると考えられている⁴⁸。

(2) 高裁判決における組織過失論

高裁判決における組織過失論は、高裁判決は校長、教頭、教務主任といった特定個人の義務違反を認定したものではなく、その者らを含めた「組織」という単位において、安全確保義務が履行されなかったことを過失と捉えているのだとする見解である。

この見解は第1審原告が主張した法律構成であり⁴⁹、高裁判決の判例評論等においても、高裁判決が組織過失を認めた事例であるとする見解が多数存在する。ただし、その内容は一義的ではなく、論者によって法律構成や組織の範囲は異なっている⁵⁰。

以下では、高裁判決における組織過失論について、注意義務の主体となる組織の範囲に応じて三つに分類したうえで、本研究で高裁判決における組織過失

⁴⁸ 宇賀克也『行政法概説Ⅱ[第3版]』422-423頁（有斐閣、2011）。宇賀は、裁判例は組織過失を広く認めていると指摘しており、一例として予防接種訴訟（東京高裁平成4年12月18日民集45巻3号212頁）を挙げ、国の予防接種体制の不備が過失とられた本事案において問われているのは、厚生大臣（当時）という一機関の責任というよりは、厚生省全体の組織過失であるとしている。

⁴⁹ 河上＝吉岡＝齋藤・前掲注（8）71頁以下

⁵⁰ 本研究は組織過失論に関する研究ではないため、高裁判決における組織過失論の全てを取り上げることはしない。高裁判決の評釈等における「組織過失」の評価をまとめた研究として、伊藤進「不法行為における『組織過失』の位置づけ—大川小学校児童津波国家賠償事件控訴審判決を契機として—」法律論叢94巻4・5号27-67頁（2022）を参照。

論を採用できるか否かについて検討する。

(3) 組織の範囲による分類

第一の見解は、注意義務の主体を「学校」と「市教委」という二つの組織として捉える考え方である。齋藤雅弘は、高裁判決は、「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』で括ってその構成員たる公務員の過失を判断する枠組みを採用し」ているとしたうえで、市教委については「具体的な公務員の行為を前提にせず」に「合議体の組織それ自体の過失を認め」たとし、教員と教育委員会とは判断枠組みが異なるものとしている⁵¹。

第二の見解は、注意義務の主体を学校組織（校長、教頭及び教務主任並びに教育委員会）と捉える考え方である。齋藤健一郎は、高裁判決は、「災害からの適切な避難のための体制整備（危機管理マニュアルはその一つ）を、条件整備基準立法に基づく条件整備的義務として認めたもの」であり、「校長と教育委員会の間での危機管理マニュアルの作成・訂正のプロセスにおける組織的な義務を認めたものである」と述べている⁵²。

第三の見解は、注意義務の主体を自治体全体と捉える考え方である。米村は、「本判旨は学校関係者個人の義務違反を認定しているのではなく、個々の関係者の過失に還元されない Y1 [引用者注：石巻市] の過失、すなわち組織過失を認定していると解さざるを得ない」としたうえで、「義務内容としては、この種の連携体制の構築、具体的には防災担当者や市教委を含む多数の関係者が関与した形で個別学校のマニュアル整備を行う手続・体制の構築が義務づけられている」とし、その根拠として、学校保健安全法 26 条が学校設置者を義務主体としていること及び同法 29 条が義務主体を明示してしないことを挙げ、「義務主体が学校関係者に限定されていないことが、26 条・29 条の義務を教員、市教委やその他の市職員に横断的に課す、あるいは Y1 自身の体制構築義務を

⁵¹ 齋藤雅弘「判批」消費者法ニュース 119 号 139 頁、142 頁（2019）

⁵² 齋藤健一郎「大川小学校津波訴訟控訴審判決の教育法的分析—教育条件整備的義務としての安全確保義務と組織的過失—」商学討究 71 巻 1 号 183 頁、194 頁、217 頁（2020）

課す判断を正当化する結果になっていると考えられる」と述べている^{53 54}。

(4) 本研究の立場

第一の見解と第二の見解は、組織の範囲を学校教員や教育委員会といった学校関係者に限定するものであり、第6節における高裁判決に対する評価と同じ批判が当てはまるため、本研究の立場からは採用できない。

第三の見解については、災害から児童の安全を確保することが学校関係者だけの責任ではなく、防災担当部署を含む自治体全体の責任であるという考え方には賛同できるが、次の点に問題があるものと考ええる。

前述のとおり、高裁判決は、学校保健安全法 26 条から 29 条に基づく安全確保義務の主体として、大川小の校長、教頭及び教務主任並びに石巻市教委のみを挙げており、石巻市長及び防災対策課の公務員は当該義務の主体から除外している。この点について米村は、「最終的な結論として、校長等の過失を認定している点は、国家賠償法 1 条があくまで『公務員』が故意・過失により違法に損害を加えたことを要求しており、組織過失の責任形式を直接的に規定していないという文言的な制約に由来すると考えるべきであり、「実質的にはそのまま Y1 [引用者注：石巻市] と読み替えてよいと考えられる」と述べているが⁵⁵、それだけでは石巻市長や防災対策課の公務員といった「公務員」が義務主体となっていないことの説明がつかない。むしろ、高裁判決は意図的に石巻市長や防災対策課の公務員を義務主体から除いていると考えるべきである。また、板垣は学校関係者以外を学校保健安全法に基づく安全確保義務の主体とするための理由付けの一つとして、同法 26 条が学校の設置者を義務主体としていることを挙げており、これは学校教育法において公立小学校の設置者は地方公共団体であると規定されている（同法 2 条 1 項・2 項）ことを念頭に置いた記述であると考えられるが、第 5 節 (4) で述べたとおり、学校の設置者は教育委員会を指すと解されるので、自治体全体を義務主体とする根拠にはなり得ない。

⁵³ 米村滋人「学校防災に関する安全確保義務と組織過失論」法学 84 巻 3・4 号 223 頁、233-234 頁（2020）

⁵⁴ 三木千穂「判批」法と経営学研究年報 2 巻 31 頁、38 頁（2020）も同旨。

⁵⁵ 米村・前掲注（53）233 頁

また、実務的な観点からは、このような体制構築義務を自治体に義務付けたとしても、実効性は低いと考える。本件において仮に石巻市が体制構築義務を誠実に履行していたとしても、本件事故を防止することができたとは考えにくい。一般的に、市町村の組織において防災の知識・経験に最も優れているのは首長部局の防災担当部署であるが、本件事故の根本的な原因は、防災担当部署による避難場所指定が誤っていたことや、作成されたハザードマップの表示が誤っていたことにある。そのような前提において、仮に本件地震が発生する以前の石巻市において、学校・市教委・防災担当部署の間に横断的な体制が構築され、これらの関係者が関与した形で大川小の危機管理マニュアルの改訂が行われていたとしても、学校関係者が大川小に津波被災の危険があることに気づき、さらにバットの森を津波時の避難場所としてマニュアルに記載することができたかは疑問であり、結果として本件事故を防止することができたとは考えにくい。

以上より、本研究では高裁判決における組織過失論を採用しない。

第8節 本章のまとめ

本章では、国家賠償法1条1項の要件である「違法」と「過失」に関する本研究の立場を明らかにした後に、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った。

まず、被告の損害賠償責任を認めた裁判例のうち、高裁判決を除いた全てが現場過失を認めたものであったが、これらの裁判例については、災害発生時という極限状況下における咄嗟の判断を事後的に問題とすることは不適切であり、責任を問うべきは災害発生前の防災体制の過誤であるという結論に至った。

次に、高裁判決については、事前過失を追及している点については妥当であるが、防災の専門家ではない校長等に対して、防災に関する高度な注意義務（信頼性検討義務及び避難行動調整義務）を負わせている点に問題があり、これらの注意義務は防災担当部署が負うべきであるという結論に至った。

以上より、災害時の児童の避難行動を十分に支援するためには、災害発生前の防災体制に過誤がないように整備することが必要かつ重要であり、このような防災体制を整備するために、防災担当部署は信頼性検討義務及び避難行動調

整義務を負うべきである。

次章では、上記の考え方を根拠づける法律構成について考察する。

第6章 考察

第1節 はじめに

(1) 本章の目的

本章では、防災担当部署に対して、信頼性検討義務及び避難行動調整義務を負わせるための法律構成について考察する。

まず、高裁判決の考え方に基づくと、学校保健安全法を根拠とすることはできない。なぜなら、第5章で述べたとおり、高裁判決は、同法に基づく安全確保義務の主体として、大川小の校長、教頭及び教務主任並びに石巻市教委のみを挙げており、石巻市長及び防災対策課の公務員は義務主体から除外しているためである。次に、高裁判決における組織過失論のうち、組織の範囲を自治体全体と捉える見解を採用すれば、同法に基づく注意義務の主体に防災担当部署を含めることができるが、本研究ではこの見解を採用しない⁵⁶。

以上より、防災担当部署に対して、信頼性検討義務及び避難行動調整義務を負わせるためには、学校保健安全法以外の法的根拠が必要となる。本章では、第4章で取り上げた関連裁判例のうち、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求を検証することによって、上記の注意義務の根拠を考察する。

(2) 本章の進め方

第2節では、第4章で取り上げた関連裁判例から、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求を抽出し、それぞれの事例における注意義務の主体、内容及び根拠法令について整理・分析を行う。

第3節及び第4節では、校長等を主体とした内容である信頼性検討義務及び避難行動調整義務を、防災担当部署を主体とする注意義務として再構成したうえで、当該注意義務の根拠について考察する。

⁵⁶ 第5章第7節を参照。

第5節では、第3節及び第4節の補足として、バッファゾーンの概要や実際の採用状況について述べる。

第6節では、本研究をとりまとめ、今後の課題について述べる。

第2節 関連裁判例の整理と分析

第4章の関連裁判例のうち、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求が含まれる事例は[No.1～4]と[No.12～13]の6件である。このうち、注意義務の主体、内容、及び根拠が明示されているのは[No.3,4]以外の4件である⁵⁷。

[No.1,2]は、災対法7条1項、同法51条、地域防災計画及び学校の危機管理マニュアルを根拠に、校長は、「本件小学校について、防災対策業務を行い、災害に関する情報を迅速かつ適切に収集及び伝達し、当時の一般的な知見等に照らして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」と判示している。

[No.11]は、「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を実施すべき義務を負う」とし、地域防災計画において住民に対して避難に関する事項の周知徹底を図ることが市長に義務付けられていたことを根拠に、「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より、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」と判示している。

[No.12][No.13]は、災対法60条1項に基づく避難指示の発令権限の不行使について、「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と認められるときに限り、違法と評価される」と判示し、同権限の行使について、「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」と判示している。

⁵⁷ [No.3,4]では、国家賠償請求は予備的請求であり、主位的請求において、被告の予見可能性が否定されたことから、国家賠償請求の判断において被告の注意義務の根拠や内容は明示されなかった。

これらの裁判例に共通しているのは、災対法や地域防災計画を根拠として、校長や首長に職務上の注意義務を負わせている点である。第3節及び第4節では、防災担当部署に対して、災対法や地域防災計画などを根拠として信頼性検討義務及び避難行動調整義務を負わせる法律構成について考察する。

第3節 考察Ⅰ（バッファゾーン検討義務）

（1）信頼性検討義務の再構成

信頼性検討義務とは、「校長等が、学校の危機管理マニュアルを改訂する過程において、津波ハザードマップ等の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う義務」であった。

この義務を、防災担当部署を主体とする義務として再構成すると、「防災担当部署が、指定緊急避難場所の指定及びハザードマップの作成の過程において、対象災害の浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う義務」ということができる。

確かに、国や都道府県が作成する浸水想定区域は、「概略の想定結果」に過ぎないという一面があり、より正確な浸水予測を行うためには、立地条件など市町村の実情に照らした独自の検討が必要である。高裁判決は、「第1審被告市が、大川小を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するかどうか（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にもかかわらず、これをしなかった結果、……大川小が避難場所として記載される結果となった」として、防災担当部署が作成したハザードマップの過誤を認めたうえで⁵⁸、「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」と判示した。

しかし、第5章で述べたとおり、防災の専門家ではない学校関係者にそのような義務を負わせるべきではないから、市町村の実情に照らした独自の検討は、

⁵⁸ 前述のとおり、防災担当部署の注意義務の存在や義務違反を認定したわけではない。

市町村の防災行政を担う防災担当部署が行うべきである。

(2) 指定緊急避難場所の指定を行う過程における注意義務の根拠

まず、防災担当部署が指定緊急避難場所の指定を行う過程における注意義務の根拠について考察する。

災対法 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。この規定を受けて、同法施行令 20 条の 3 は指定緊急避難場所を指定する際の基準を定めており、原則として、津波や洪水等の自然災害（地震を除く）が発生した場合において「人の生命又は身体に危険が及ぶおそれがないと認められる土地の区域にあるものであること」が要件とされている（同法施行令 20 条の 3 第 2 号⁵⁹⁾。

同法施行令 20 条の 3 第 2 号の「区域」を判断する主たる基準は浸水想定区域であるから、指定緊急避難場所を指定するには、当該避難場所が浸水想定区域の範囲内か否かが重要な検討要素となる。他方で、同法 49 条の 4 第 1 項は、市町村長に対して「地形・地質その他の状況の総合的な勘案」も求めており、このような勘案は、浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行うことと同義であると解釈することができる。

以上より、市町村長及びその補助機関である防災担当部署の公務員（以下、両者をあわせて「市町村の防災担当部署」という。）は、住民に対し、指定緊急避難場所の指定を行う過程において、対象災害の浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う職務上の義務を負う。

⁵⁹⁾ 例外として、同条同号イ・ロを参照。

(3) ハザードマップの作成を行う過程における注意義務の根拠

次に、市町村の防災担当部署がハザードマップの作成を行う過程における注意義務の根拠について考察する。

災対法 49 条の 9 は、市町村長に対し、「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」を記載した印刷物、すなわちハザードマップの配布その他の必要な措置を講ずる努力義務を課しており、ハザードマップに記載が必要な事項として指定緊急避難場所を挙げている。

また、水防法 15 条 3 項は浸水想定区域をその区域に含む市町村長について、津波防災地域づくり法 55 条は津波災害警戒区域をその区域に含む市町村長について、ハザードマップを作成・配布する義務を課しており⁶⁰、両規定もハザードマップに記載が必要な事項として「避難場所」を挙げている。

本節 (2) より、指定緊急避難場所を指定する際には、「浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討」が必要となるため、ハザードマップに記載される指定緊急避難場所は、当該検討が行われた結果を反映したものとなる。ここで、ハザードマップに表示される要避難区域について、当該検討を行わずに国や都道府県が作成した浸水想定区域を引き写すと、指定緊急避難場所とハザードマップ上の要避難区域との間に矛盾が生じるおそれがある⁶¹。このような矛盾を生じさせないためには、ハザードマップ上の要避難区域についても当該検討を行う必要がある。

以上より、市町村の防災担当部署は、住民に対し、ハザードマップを作成する過程において、対象災害の浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う職務上の義務を負う。

(4) まとめ

市町村の防災担当部署は、災対法 49 条の 4 第 1 項、同法 49 条の 9、同法施行令 20 条の 3 第 2 号、津波防災地域づくり法 55 条及び水防法 15 条 3 項を根

⁶⁰ 災対法 49 条の 9 と異なり努力義務ではない。

⁶¹ 当該検討の結果、浸水の危険があるとして指定緊急避難場所として不適当とされた施設や公園等の所在地が、ハザードマップ上では要避難区域外となるなどの矛盾が生じるおそれがある。

拠として、住民に対し、指定緊急避難場所の指定及びハザードマップの作成の過程において、対象災害の浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う職務上の義務を負う。

ところで、上記の「浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行う」という行為は、市町村の防災実務において行われている「浸水想定区域外のバッファゾーンを検討する作業」と同義となるため、以下では上記の注意義務を「バッファゾーン検討義務」と呼称する（バッファゾーンについては第5節で説明する。）。

第4節 考察Ⅱ（防災情報周知義務）

（1）避難行動調整義務の再構成

避難行動調整義務とは、「校長等が、学校の危機管理マニュアルを改訂する過程において、津波は来ないという地域住民の認識を改めるよう説得し、在籍児童の避難行動と地域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」であった。

この義務を、防災担当部署を主体とする義務として再構成すると、「防災担当部署が、バッファゾーン検討義務を履行した成果を含む最新かつ正確な防災情報を地域住民に周知し、これが地域住民の認識と異なっていた場合には認識を改めるよう説得を行う義務（以下、「防災情報周知義務」という。）」ということができる。

バッファゾーン検討義務を履行した結果、これまで避難不要とされていた浸水想定区域外の場所であっても、浸水の危険があるとして避難が必要となる場合がある。このような場合、地域住民は従前の浸水想定区域や過去の災害経験をもとに「この場所は浸水しない」という認識を持っていることが通常である。

第5章で述べたとおり、公立学校は地域住民の避難場所としての機能を有することが多く、公立学校に避難してきた住民が児童の避難行動に影響を及ぼすことがあり得ることから、地域住民に災害に関する誤った認識があるのならば、これを是正する必要がある。そして、前述のとおり、地域住民の災害に関する認識の是正は、住民に対する災害情報の周知を任務としている防災担当部署が行うべきである。

(2) 注意義務の根拠

防災情報周知義務は、関連裁判例 [No.11] と同様の法律構成によって導くことができる。

災対法 46 条 2 項及び同条 1 項 2 号により、市町村長は、同法 5 条 1 項に基づき作成された地域防災計画の定める災害予防に関する事項を実施すべき義務を負う。

そして、市町村の地域防災計画は、市町村長に対して、住民に対し避難に関する事項の周知徹底を図ることを義務付けているといえる。1,700 を超える市町村全ての地域防災計画を確認することはできないが、市町村の地域防災計画は防災基本計画に基づき作成しなければならず（災対法 42 条 1 項）、防災基本計画においては、地域防災計画において重点を置くべき事項として「住民等の円滑かつ安全な避難等に関する事項」が定められているため⁶²、市町村の地域防災計画には上記の事項が記載されていなければならないためである。

以上より、市町村の防災担当部署は、災対法 46 条 2 項、同条 1 項 2 号、同法 5 条 1 項及び地域防災計画を根拠として、住民に対し、バッファゾーン検討義務を履行した成果を含む最新かつ正確な防災情報を地域住民に周知し、これが地域住民の認識と異なっていた場合には認識を改めるよう説得を行う義務を負う。

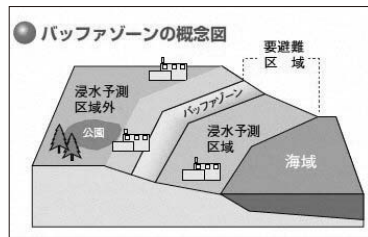
第 5 節 バッファゾーンについて

(1) バッファゾーンとは

バッファゾーンとは、「浸水予測計算上は浸水しないが、予測の不確実性を考慮すると浸水の恐れのある区域」を意味する⁶³。

一部の自治体のハザードマップにおいては、浸水予測の不確実性を補完するために、浸水想定区域の範囲外ではあるが独自の検討に基づき避難が必要な区域として、バッファゾーンを設定する手法が採用されている。

図2 バッファゾーンの概念図



（出典）内閣府ほか「津波・高潮ハザードマップマニュアルの概要」より引用

内閣府等が作成した「津波・高潮ハザードマップマニュアル」においては、「確実な避難のため、災害特性、地形、居住状況などを考慮して、浸水予測区域の外側に一定のバッファゾーンを設け、浸水予測区域とバッファゾーンをあわせて要避難区域とする。」と記載されており、ハザードマップ上にバッファゾーンを設定することを推奨している⁶⁴。また、農林水産省が作成した「ため池ハザードマップ作成の手引き」にも同様の記載がある⁶⁵。

バッファゾーンを設けるにあたっては、地域の災害特性や地形、住民の居住状況などを考慮することが必要であるから、この作業は、ハザードマップの基礎資料である浸水想定区域の信頼性について、独自の立場から、実際の立地条件に照らしたより詳細な検討を行うことと同義であるといえる。

（2）バッファゾーンの採用状況

福谷らの2019年の調査によると、全国の津波ハザードマップを公表していた634市町村のうち、津波浸水想定の不確実性をバッファゾーンと明記して記載していたのは16市町村であり⁶⁶、津波ハザードマップにおけるバッファゾー

⁶² 中央防災会議「防災基本計画」11頁（令和4年6月）（https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf, 2023年1月5日最終閲覧）

⁶³ 内閣府＝農林水産省＝国土交通省「津波・高潮ハザードマップマニュアルの概要」平成16年3月（<http://www.mlit.go.jp/common/000054428.pdf>, 2023年1月5日最終閲覧）

⁶⁴ 当内閣府＝農林水産省＝国土交通省「津波・高潮ハザードマップマニュアル」平成16年4月

⁶⁵ 農林水産省「ため池ハザードマップ作成の手引き」8頁（平成25年5月）（https://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/pdf/tameike_manual_1rev.pdf, 2023年1月5日最終閲覧）

⁶⁶ 福谷陽＝倉橋和也＝志田一樹＝鳥袋宗和「津波ハザードマップに記載されるバッファゾーンの現状と課題—複数市町村の設定事例と平塚市での数値実験例—」地域安全学会論文集35巻173頁、174頁（2019）

ンの採用率は約 2.5% に過ぎない。また、津波以外の水害（洪水、内水氾濫、ため池等）のハザードマップにおけるバッファゾーンの採用率を調査した研究を見つけることはできなかったが、筆者がインターネットで自治体のホームページ等を調査した限りでは、千葉県いすみ市のため池ハザードマップの 1 件のみであった⁶⁷。

これらのデータは、市町村が作成したハザードマップの大半において、マップ上の要避難区域が、国や県が作成した浸水想定区域を引き写したものとなっていることを示しており、市町村が独自にバッファゾーンを検討することの困難さを表している。

(3) バッファゾーンの設定方法

前掲「津波・高潮ハザードマップマニュアル」は、バッファゾーンの設定方法の例として、①地形的なものから設定する方法と、②行政から見た避難指示領域区分から設定する方法の二つを提示している。それぞれの詳細な設定方法は下表のとおりである⁶⁸。

表 3 バッファゾーンの設定方法の例

設定区分		設定方法
地形的なものから設定する方法	標高による設定	標高〇m（最大浸水深の予測結果から見て設定）以下の領域を要避難区域として設定
行政から見た避難指示領域区分から設定する方法	幹線道路等による設定	浸水予測区域の外側に位置する幹線道路等で囲まれた領域を要避難区域として設定
	町丁目界による設定	浸水予測区域に近接する町丁目領域を要避難区域として設定

〔出典〕内閣府ほか「津波・高潮ハザードマップマニュアル」に基づき筆者作成

⁶⁷ 千葉県いすみ市「いすみ市ため池ハザードマップ・ため池マップ」（https://www.city.isumi.lg.jp/gyosei/kurashi_tetsuzuki/bosai/bosaikanrenjoho/1/2848.html，2023 年 1 月 5 日最終閲覧）

⁶⁸ 内閣府ほか・前掲注（64）

また、神奈川県が作成した「津波ハザードマップ作成の手引き（平成 23 年度版）」は、③採用地震以外の浸水予測区域を示す方法を提示している⁶⁹。

上記の三つの方法はいずれも例示であり、バッファゾーンの設定方法について具体的に示した基準は存在しない。前掲「水害ハザードマップ作成の手引き」においても、「浸水想定区域外、津波災害警戒区域外では『避難する必要がある』という誤った認識を住民等が持たないよう、適切な解説を付すなどの対応が必要である。」と記載するに留まっており⁷⁰、バッファゾーンをどのように設定するかは市町村の裁量に任されている。

前掲の福谷らの調査によると、公表されている津波ハザードマップにおけるバッファゾーンの設定方法は、地域の地理条件から設定する方法と、人工物や過去の記録等から設定する方法の二つに分類される⁷¹。これらは概ね、前掲「津波・高潮ハザードマップマニュアル」において例示された設定方法の①・②に対応するものであるが、これらに記載のない堤防の整備状況、用水路の水の通り道、言い伝えや地名等を基準としているケースもあり、各市町村において地域の実情に応じた独自の検討が行われたものと考えられる。

⁶⁹ 神奈川県「津波ハザードマップ作成の手引き（平成 23 年度版）」27 頁（平成 24 年 3 月）(<https://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/440371.pdf>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)

⁷⁰ 国土交通省・前掲注（22）1 頁

⁷¹ 福谷＝倉橋＝志田＝鳥袋・前掲注（66）177 頁

表 4 公表されている津波ハザードマップにおけるバッファゾーンの設定方法

設定区分		バッファゾーンの設定方法
地域の 地理条 件から 設定す る方法	標高による設定	<ul style="list-style-type: none"> ・地域での想定浸水高や過去の津波高を考慮して一律で標高〇〇mの領域を設定 ・単に一律で標高〇〇mの領域を設定
	河川・湖沼による設定	<ul style="list-style-type: none"> ・河岸沿いの堤防の整備状況を考慮して河岸沿いの領域を設定 ・湖沼沿いの領域を設定
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・集落境界部の林、田畑等をゾーンの端として設定
人工物 や過去 の記録 等から 設定す る方法	幹線道路による設定	<ul style="list-style-type: none"> ・浸水想定区域の外側に位置する幹線道路等で囲まれた領域を設定
	町丁目界による設定	<ul style="list-style-type: none"> ・浸水想定区域に近接する町丁目界を設定
	用水路による設定	<ul style="list-style-type: none"> ・用水路等の水の通り道をゾーンの端として設定
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・浸水想定区域の端から内陸〇〇mの領域を設定 ・言い伝えや地名等を基に設定

（出典）福谷ほか（2019）より引用

（4）山形県酒田市のケース

筆者が勤務する山形県酒田市は、2020年3月に山形県によって津波災害警戒区域が指定されたことに基づき、2021年3月に新しい津波ハザードマップを作成・公表した⁷²。

旧版の酒田市津波ハザードマップ（2017年3月発行）では、浸水想定区域の端から最寄りの幹線道路（もしくは丁目境）までをバッファゾーンとして設定していた。これは、（3）の分類のうち、②行政から見た避難指示領域区分から設定する方法（幹線道路等による設定）に該当する設定方法である。しかし、幹線道路等を基準とするこの方法には、建物の立地状況や地形の高低差な

⁷² 山形県酒田市「津波ハザードマップ（全域版）」（https://www.city.sakata.lg.jp/bousai/bousai/tsunami/tsunami-hazardmap.files/00_ALL_a1_omote.pdf、2023年1月5日最終閲覧）

どが考慮されていないという問題点があり、要避難区域としての信頼性に疑問が残った。

そこで、現行の酒田市津波ハザードマップ（2021年3月発行）では、現行の津波浸水想定区域（2016年3月に山形県が公表したもの）の以前に公表されていた、旧津波浸水想定区域（2012年3月に山形県が公表したもの）を基準とするバッファゾーンを設定した。現行の津波浸水想定区域がマグニチュード7.7から7.8の地震を想定しているのに対し、旧津波浸水想定区域はマグニチュード8.5の地震を想定しており、現行のものより広大であったことから、万が一現行の津波浸水想定を上回る規模の津波が発生した場合の要避難区域として旧津波浸水想定区域を援用できると考え、これをバッファゾーンとして採用したものである。これは、(3)の分類のうち、③採用地震以外の浸水予測区域を示す方法に該当する設定方法である。

図3 山形県酒田市のケース



（出典）酒田市津波ハザードマップ（旧版及び現行版）に基づき筆者作成

第6節 本研究のまとめと今後の課題

(1) 本研究のまとめ

本研究の目的は、災害時の児童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であった。

考察の結果、市町村の防災担当部署は、児童を含む地域住民に対する職務上の注意義務として、指定緊急避難場所の指定及びハザードマップの作成の過程において、浸水想定区域外のバッファゾーンを検討する義務（バッファゾーン検討義務）、及びバッファゾーンを検討した結果を地域住民に周知する義務（防災情報周知義務）を負うことが明らかとなった。バッファゾーン検討義務については災対法49条の4第1項、同法49条の9、同法施行令20条の3第2号、津波防災地域づくり法55条及び水防法15条3項が根拠となり、防災情報周知義務については災対法46条2項、同条1項2号、同法5条1項及び地域防災計画が根拠となる。

市町村の防災担当部署がバッファゾーン検討義務を履行することによって、市町村は、「概略の想定結果」に過ぎない浸水想定区域よりも正確な被害予測を得ることが可能になるとともに、このデータを活用することによって、安全な指定緊急避難場所を指定し、安全な避難場所や避難経路を記載したハザードマップを作成することができる。これにより、当該市町村の学校や教育委員会は、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を反映させることが可能となり、災害時の児童の安全を確保することができる。同じく、市町村の防災担当部署が防災情報周知義務を履行することによって、市町村は、学校周辺に居住する地域住民の災害に対する誤った認識を是正することができる。これにより、当該市町村の学校や教育委員会は、在籍児童の避難行動と地域住民の避難行動との整合性をとることが可能となり、災害時の児童の安全を確保することができる。

以上より、市町村の防災担当部署がバッファゾーン検討義務及び防災情報周知義務を履行することによって、行政は災害時の児童の避難行動に関する責任を果たすことができる。

最後に、国家賠償法1条1項の過失との関係について述べる。過失は「予見可能な結果に対する結果回避義務違反」と定義されるが⁷³、本研究の結論にこ

の定義を当てはめると、予見可能な結果とは、浸水想定区域の作成にあたって想定された災害（津波であれば想定地震、洪水であれば想定降雨）が発生した場合に、浸水想定区域外の場合において住民が浸水の被害を受けるという結果となる。そして、この結果に対する結果回避義務が、バッファゾーン検討義務及び防災情報周知義務となる。したがって、市町村の防災担当部署がバッファゾーン検討義務と防災情報周知義務を懈怠した場合、市町村の防災担当部署には国家賠償法1条1項の過失が認められる。

(2) 今後の課題

ここまでの考察により、災害時の児童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ができた。以下では、防災担当部署が注意義務を履行するにあたって残された課題について検討する。

第一の課題は、注意義務の範囲が拡大することによる業務量の増加である。学校保健安全法は、学校における児童生徒等の安全の確保を目的とする法律であるから、同法に基づく安全確保義務の対象は学校の在籍児童及びその保護者に限定される。他方で、災対法は災害関連法律の一般法であるから、同法に基づく注意義務の対象は当該市町村の住民全体となり、学校の在籍児童やその保護者に限定されない。したがって、災対法を根拠とするバッファゾーン検討義務や防災情報周知義務は、当該市町村の住民一般に対する注意義務となるから、市町村の防災担当部署は、当該市町村の全域においてバッファゾーンを検討するとともに、その検討結果を含む防災情報を地域住民に周知する必要がある。

市町村が指定した指定緊急避難場所や、市町村が作成したハザードマップは、官民または個人法人を問わず、当該市町村における災害対策の基本となるものであるから、バッファゾーン検討義務及び防災情報周知義務の対象範囲が広がることは、地域の防災力強化の観点からは望ましいことであるといえる。しかしながら、あまりにも対象範囲が広がりすぎると、現行の職員数では対応できなくなり、バッファゾーンの検討や周知を行うこと自体が困難となってしまうおそれがあるため、この問題にどのように対処するかが課題となる⁷⁴。

⁷³ 第5章第1節を参照。

第二の課題は、バッファゾーン検討義務を履行するための専門性の欠如である。前述のとおり、バッファゾーンの設定方法について具体的に示した基準は存在せず、マニュアルや手引きにおいていくつかの手法が例示されているに過ぎない。そのため、バッファゾーンを設定するにあたっては、防災担当部署が高度な専門性に基づく検討を行うことが必要となる⁷⁵。

防災担当部署には災害に関する専門的な知識・経験を有する職員が配置されているが、その専門性はバッファゾーン検討義務を履行するには不足していると考えられる。なぜなら、防災担当部署の職員も大半は一般行政職として採用された職員であるから、3年前後のスパンで異動することが多く、防災分野の専門性を蓄積することが難しいためである。また、市町村によっては洪水や津波以外にも想定すべき災害が多くあり、津波や洪水に関する専門性ばかりを高めていくわけにはいかないという事情もある。さらに、人口規模の小さい自治体においては、専任の防災担当職員がおらず、総務等と兼任である例も少なくないため⁷⁶、これらの自治体では専門性の蓄積がより困難である。これらの要因によって、一般的な防災担当部署の職員の専門性はバッファゾーン検討義務を履行するには不足していると考えられるため、この問題にどのように対処するかが課題となる。

(3) 課題に対する提言

第一の課題については、市町村全域を対象としたバッファゾーンの検討や周知を一齐に行うことが困難である場合、優先順位をつけて取り組むべきであると考えられる。バッファゾーン検討義務及び防災情報周知義務が住民全体に対する注意義務であるとしても、平等を確保することに固執しては災害対策に遅れが生じることは明らかであるから、バッファゾーンの検討対象となる場所や施設に対して、避難行動支援の重要度・必要度に応じた優先順位をつける必要

⁷⁴ 浸水想定区域の範囲は地域の立地条件によって決せられるものであり、必ずしも人口や職員数とは比例しないことから、人口規模は小さいが広い浸水想定区域を有する市町村において、特に顕著な問題となる。

⁷⁵ 高裁判決は、校長等が行うべきであった「より詳細な検討」の具体的内容として、大川小の立地条件や、浸水の危険を示唆する科学的知見（河川工学や地盤工学の知見）を総合することを求めている。

⁷⁶ 日本経済新聞 WEB 版「『防災専任職員なし』3割 静岡大、全国の市区町村調査」2014年9月5日 (https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG0500L_V00C14A9CR0000/, 2023年1月5日最終閲覧)

がある。そして、「自助」「共助」で足りない部分を「公助」で補うという考え方からは、市町村が所有・管理する施設や、災害時要配慮者が利用する施設の優先順位が高くなると考えられる。そのなかでも、児童が通学する公立小学校については、その優先順位を最も高く設定すべきである。なぜなら、第1章で述べたとおり、児童は心身ともに発達途上であり、災害時に自身で適切な避難行動をとることが期待できない存在であるから、行政が責任をもってその安全を確保する必要があるためである。

第二の課題については、次の三つの解決策が考えられる。一つ目は、市町村の組織内の人事で解決する方法である。すなわち、通常の人事システムから外れた防災専任職員として、市町村の組織内で防災の専門家を育成する方法である。この方法については、小さいコストで専門性の高い職員を配置できるというメリットがある一方で、その職員が何らかの事情で異動や退職をしてしまった場合には、組織に蓄積された専門性がリセットされてしまうというデメリットがある。二つ目は、市町村の組織外の専門的人材を求める方法である。バッファゾーン検討義務を履行するに足りる専門性が市町村にないのであれば、民間企業や大学等の防災の専門家にバッファゾーンの検討を委託する方法をとることも有力な選択肢である。実際に、国や都道府県が浸水想定区域を作成する際には、その業務の遂行能力を有した民間企業等に業務委託を行うことが一般的である。この方法については、既に浸水想定区域等の作成の実績のある民間企業等の専門性を取り入れることができるというメリットがある一方で、専門性の高さに比例して委託費用が高額になることが想定されるため、財政状況が厳しい自治体にとっては実現が困難であるというデメリットがある。三つ目は、専門的知識を有する人材を任期付き職員として採用する方法である。地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律（平成14年法律第48号）では、高度の専門性を備えた民間人材の活用等の観点から、専門的知識経験等を有する者等を任期付きで採用することができる」とされている。筆者が勤務する山形県酒田市においても、災害対策分野の専門性を有する人材を活用するため、同法に基づき元自衛官を任期付で採用している。今後、同法の制度を用いた様々な分野での人材活用が期待される。

(4) おわりに

本研究の成果として、災害時の児童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ができた。他方で、防災担当部署が注意義務を履行するにあたっては困難な課題が残ることも明らかになった。

特に、第二の課題である防災担当部署の専門性の欠如については、市町村が単独で解決するのは困難であるため、国や都道府県による支援が必須であると考ええる。例えば、市町村の組織外の専門的人材を求める方法をとるとすれば、国や都道府県による補助金等の財政的支援が必要となってくる。また、市町村によるバッファゾーンの設定が困難であるのは、バッファゾーンの設定方法について具体的な基準がなく、市町村の裁量に任されていることが原因の一つであるから、今後は国や都道府県による技術的支援として、バッファゾーンの設定方法に関する統一的な基準を整備することが求められる。

災害時の児童の避難行動支援は、これからの日本を背負う子供たちの生命・身体の安全を守るために必要不可欠な行政課題である。今後、この課題に市町村・都道府県・国が一体となって取り組んでいくことが期待される。

参考文献

- 朝田とも子「判批」法学セミナー 747 号 121 頁（2017）
- 朝田とも子「判批」法学セミナー 763 号 121 頁（2018）
- 朝日新聞デジタル「旧大川小、行くべきだった裏山を避難場所にできない理由」2021 年 6 月 12 日（<https://www.asahi.com/articles/ASP6C6T23P67UNHB00P.html>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧）
- 朝日新聞デジタル「『津波避難指導怠った』遺族がバイト先を提訴」2012 年 6 月 5 日（<https://www.asahi.com/special/10005/TKY201206040739.html>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧）
- 板垣勝彦「リスク社会と行為規範の設定—大川小学校の惨劇が残したもの」ジュリスト 1542 号 98-103 頁（2020）
- 生田長人『防災法』（信山社, 2013）
- 伊藤進「不法行為における『組織過失』の位置づけ—大川小学校児童津波国家賠償事件控訴審判決を契機として—」法律論叢 94 巻 4・5 号 27-67 頁（2022）
- 伊藤文夫＝三木千穂「判批」法律のひろば 74 巻 2 号 59-70 頁（2021）
- 宇賀克也『行政法概説Ⅱ〔第 3 版〕』（有斐閣, 2011）
- 宇賀克也＝小幡純子『条解国家賠償法』（弘文堂, 2019）
- 大川小学校事故検証委員会「大川小学校事故検証報告書」平成 26 年 2 月（<https://www.pref.miyagi.jp/documents/1355/255443.pdf>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧）
- 神奈川県「津波ハザードマップ作成の手引き（平成 23 年度版）」（平成 24 年 3 月）（<https://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/440371.pdf>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧）
- 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』（信山社, 2021）
- 行政判例研究会「判批」自治研究 95 巻 7 号 143-154 頁（2019）
- 京都府「京都府マルチハザード情報提供システム」（<http://multi-hazard-map.pref.kyoto.jp/top/top.asp>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧）
- 国土交通省「重ねるハザードマップ」（<http://disaportal.gsi.go.jp/index>

html, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)

- 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)
- 国土交通省 = 国土技術政策総合研究所「津波浸水想定の設定の手引き 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)
- 国土交通省「水害ハザードマップ作成の手引き」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)
- 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)」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)
- 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 (<https://www.mlit.go.jp/common/000186960.pdf>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 国土交通省「津波防災地域づくりパンフレット」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)
- 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)
- 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)
- 近藤卓也「判批」行政法研究 30 号 297-307 頁 (2019)
- 櫻井敬子 = 橋本博之『行政法 [第 5 版]』(弘文堂, 2016)
- 財団法人国土技術研究センター「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」平成 21 年 3 月 (https://www.jice.or.jp/cms/kokudo/pdf/tech/material/tsunami_susume.pdf, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)

- 齋藤健一郎「大川小学校津波訴訟控訴審判決の教育法的分析—教育条件整備の義務としての安全確保義務と組織的過失—」商学討究 71 巻 1 号 183-219 頁 (2020)
- 齋藤雅弘「判批」消費者法ニュース 119 号 139-146 頁 (2019)
- 地震調査研究推進本部地震調査委員会「長期評価による地震発生確率値の更新について」令和 3 年 1 月 13 日 (https://www.static.jishin.go.jp/resource/evaluation/long_term_evaluation/updates/prob2021.pdf, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 社団法人地盤工学会「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—」地盤工学会誌 57 巻 12 号 (2010)
- 鈴木勲『逐条学校教育法 [第 7 次改訂版]』(学陽書房, 2009)
- 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 108-130 頁 (2018)
- 高橋眞「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 392-432 頁 (2019)
- 千葉県いすみ市「いすみ市ため池ハザードマップ・ため池マップ」(https://www.city.isumilg.jp/gyosei/kurashi_tetsuzuki/bosai/bosaikanrenjoho/1/2848.html, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 千葉日報オンライン「津波死亡で職員遺族提訴 宮城・山元の老人ホーム」2012 年 11 月 5 日 (<https://www.chibanippo.co.jp/newspack/20121105/108626>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 中央防災会議「防災基本計画」令和 4 年 6 月 (https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 東京都「東京都防災ガイドブック」(<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000031/1003770.html>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 内閣府「指定行政機関」(https://www.bousai.go.jp/taisaku/soshiki/s_gyousei.html, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 内閣府「指定公共機関」(https://www.bousai.go.jp/taisaku/soshiki/s_koukyou.html, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 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)

- 内閣府「令和 3 年版防災白書」(https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r03/honbun/1b_1s_01_01.html, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 内閣府「令和 4 年度防災白書」附属資料 27 (https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/r04/honbun/3b_6s_27_00.html, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 内閣府 = 農林水産省 = 国土交通省「津波・高潮ハザードマップマニュアル」平成 16 年 4 月
- 内閣府 = 農林水産省 = 国土交通省「津波・高潮ハザードマップマニュアルの概要」平成 16 年 3 月 (<http://www.mlit.go.jp/common/000054428.pdf>, 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)
- 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)
- 日本経済新聞 WEB 版「『防災専任職員なし』3 割 静岡大、全国の市区町村調査」2014 年 9 月 5 日 (https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG0500I_V00C14A9CR0000/, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 日本経済新聞 WEB 版「宮城の幼稚園津波訴訟、解決金支払いで和解」2015 年 10 月 13 日 (https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG13H64_T11C15A0000000/, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 日本防災士機構『防災士教本 (2019 年版)』(2019)
- 農林水産省「ため池ハザードマップ作成の手引き」平成 25 年 5 月 (https://www.maff.go.jp/j/nousin/bousai/bousai_saigai/b_tameike/pdf/tameike_manual_1rev.pdf, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 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 107-114 頁 (2020)
- 福岡県福岡市「福岡市総合ハザードマップ」(<https://webmap.city.fukuoka.lg.jp/bousai/>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)

- 福谷陽＝倉橋和也＝志田一樹＝島袋宗和「津波ハザードマップに記載されるバッファゾーンの現状と課題―複数市町村の設定事例と平塚市での数値実験例―」地域安全学会論文集 35 巻 173-179 頁（2019）
- 防災行政研究会『逐条解説災害対策基本法〔第二次改訂版〕』（ぎょうせい、2002）
- 牧紀男「災害対策基本法の総合性、計画性と巨大災害への対処―21 世紀前半の巨大災害時代を踏まえた災害対策のあり方―」地域安全学会論文集 12 巻 71-80 頁（2010）
- 松岡勝実「工作物・営造物責任の『瑕疵』概念の再検討（1）―釜石市鶴住居地区防災センター津波被災訴訟の分析を中心に―」岩手大学人文社会科学部紀要 108 巻 35-60 頁（2021）
- 三木千穂「判批」法と経営学研究所年報 2 巻 31-43 頁（2020）
- 宮城県「みやぎバットの森」(<https://www.pref.miyagi.jp/soshiki/sizenhogo/bat-battonomori.html>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 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)
- 山形県酒田市「さかたまっぷ」(<https://sakatamap.geocloud.jp/webgis/?p=1>, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 山形県酒田市「津波ハザードマップ（全域版）」(https://www.city.sakata.lg.jp/bousai/bousai/tsunami/tsunami-hazardmap.files/00_ALL_a1_omote.pdf, 2023 年 1 月 5 日最終閲覧)
- 米村滋人「学校防災に関する安全確保義務と組織過失論」法学 84 巻 3・4 号 223-241 頁（2020）
- 米村滋人「判批」私法判例リマックス 59 号 58-61 頁（2019）
- 米村滋人「判批」河上正二＝沖野眞已編『消費者法判例百選〔第 2 版〕』238-239 頁（2020）
- 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 39-53 頁（2020）
- 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 775-799 頁（2021）