

# 工作物・营造物責任の「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—

松 岡 勝 実

### 目次

- 1 はじめに
- 2 釜石市鶴住居地区防災センター被災調査委員会
  - 2-1 調査委員会設置の経緯と目的
  - 2-2 防災センターに避難して犠牲になった住民の数
  - 2-3 建物の名称と構造
  - 2-4 避難場所の住民に対する周知
  - 2-5 調査委員会の結論
- 3 釜石鶴住居訴訟
  - 3-1 訴訟の概要
  - 3-2 争点の概要
- 4 判旨
  - 4-1 市長には、本件地震発生以前においてYの住民に対し、本件センターが一次避難場所でないことを周知しなかった過失があるか (争点1)
  - 4-2 市長又はY職員には、本件地震発生後、住民を一次避難場所に避難させなかった過失があるか (争点2)
  - 4-3 園長又はYが、本件地震発生以前において、本件幼稚園の災害対策を怠った安全配慮義務違反があるか (争点3)
  - 4-4 園長及びYの、本件地震発生後のAへの避難指示に関する安全配慮義務違反があるかについて (争点4)
  - 4-5 結論
- 5 控訴審
  - 5-1 和解勧告での裁判所の所見
    - (1) 防災センターにおける多数の地域住民の犠牲に対する行政責任について
    - (2) 学校教育施設の防災体制に関する行政施策上の問題点について
  - 5-2 和解成立

## 1 はじめに

東日本大震災後に、民法または国家賠償法に基づき、事前・事後の防災のあり方をめぐり、国、自治体または法人の損害賠償責任を問う訴訟が相次いだ<sup>1)</sup>。被災状況としては、国や自治体が管理する施設、あるいは職場の事務所等において津波で被災した事例を含んでいた。

七十七銀行女川支店津訴訟では津波の予見可能性と避難施設の適格性が争われた<sup>2)</sup>。「裏山への避難」が争点となった大川小学校訴訟は、事前防災に関して組織過失を認めたものとして注目されたが、危機管理マニュアルには津波が発生したときにどこに逃げるべきかの記載がなく、マニュアル改定の不備が安全確保義務違反として認定された<sup>3)</sup>。同小学校の設計者は、学校建設当時裏山の高台に東屋つくる計画を提案していた<sup>4)</sup>。野蒜（のびる）小学校訴訟では、津波避難場所に指定された小学校の体育館に避難した住民を、校長が校舎の2階以上に避難誘導しなかったことについて過失が問われた<sup>5)</sup>。釜石鶴住居（うのすまい）訴訟では、多くの住民が地域の「防災センター」に避難して津波に襲われ、多くの死者を出し、施設の運営をめぐり訴訟が起きた（題目において示した事件である）<sup>6)</sup>。これらの訴訟は、工作物・营造物の、建築、設計上経緯、避難訓練、逃げ道の確保（避難計画）、建物からの避難誘導等が問題となっており、工作物・营造物責任の観点からの分析の余地がありそうである。

さらに、2018年西日本豪雨の浸水被害において、その後河川管理に対する国や県の対応の不備について訴訟が起きている（真備水害訴訟）。2005年に国は浸水リスクと避難所の場所を示す「ハザードマップ」の公表を自治体に義務付けていたが、周知が不徹底であったうえ、指定避難所の多くが浸水し、避難所の洪水や土砂災害からの安全性の確保が喫緊の課題となっている。学校、体育館等は災害時の指定避難所として多くのことが多く、その適格性、安全性の点検が促されている<sup>7)</sup>。2020年7月豪雨では、令和元年東日本台風での教訓を踏まえ、指定避難所の混雑緩和、新型コロナウイルスの感染対策強化、マニュアル作成指針が改定された。

避難所の設置・保存（管理）、または建物からの避難方法をひとたび間違えれば大きな損害を生む。かかる危険責任は、民法709条または国家賠償法1条の過失責任とも競合するが、民法717条または国家賠償法2条により「瑕疵」を認定し「無過失責任」を追及することもできよう。

- 
- 1) 震災・原発事故と不法行為の問題を扱った一連の特集記事で、震災関連の訴訟の裁判例を一覧にしたものがあり参照されたい（瀬川 2019・91頁）。
  - 2) 仙台地判平成26・2・25判時2217号74頁（事前・事後〔地震発生後津波到達前〕の防災対策について争点となった過失の責任否定）。仙台高判平成27・4・22判時2258号68頁（事前事後の責任否定）、最高裁で上告棄却、不受理。
  - 3) 仙台地判平成28・10・26判時2387号81頁（事前・事後の防災対策に関し責任肯定）。仙台高判平成30・4・26判時2387号31頁（事前の防災対策に関し責任肯定）、最高裁で上告棄却、不受理。
  - 4) 設計者は「今となっては、東屋を実現できなかったことが悔やまれます。普段から高台に移動するカリキュラムがあれば日常の行動に津波避難を取り込めたからです。避難マニュアルづくりだけでは、いざというときに機能しません」と語る（北澤 2018・35頁）。
  - 5) 仙台地判平成28・3・24判時2321号65頁、判自431号59頁（事後の避難誘導指示につき責任否定）。仙台高判平成29・4・27判自431号43頁（事後の避難誘導指示につき責任否定）、最高裁で上告棄却、不受理。
  - 6) 盛岡地判平成29・4・21判自427号63頁LEX/DB 25545630（事前・事後の防災対策に関し責任否定）。その後、2018年7月3日控訴審で和解。
  - 7) 避難所の区別について震災前は明確な区別がなかったが、2013年の災害対策基本法の改正によって区別が明文化された（2-4注）22）。

ところで、717条における工作物責任において所有者に免責を認めない根拠には「被害者保護の精神がある」とされる<sup>8)</sup>。同条の法意に照らし、瑕疵概念は、被害者救済においてどのように構成されるべきだろうか。翻って、717条の責任原因たる瑕疵はないと判定されるには、どのような管理や安全対策がなされるべきか、瑕疵の文脈から、避難所の安全性は自然災害の危険に対してどのように担保されるべきかという問題が提起される。そこで本稿は、以下に述べるように筆者が関わった事件をやや詳しく分析することを通じて、かような問題を探究しようとするものである。

## 2 釜石市鶴住居地区防災センター被災調査委員会

以下の記述は、本稿が釜石市鶴住居訴訟を中心に扱う前段階として、筆者が委員として加わった「釜石市鶴住居地区防災センター事故調査委員会」（以下、調査委員会と略す）に言及し、同委員会の『釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書』（以下、調査報告書と略す）に依拠しながら、問題点等を抽出する<sup>9)</sup>。ただし、調査報告書の内容全体を紹介するものではなく、筆者の個人的見解が含まれている。

### 2-1 調査委員会設置の経緯と目的

東日本大震災によって釜石市では人口約4万人のうち、千名を超える市民が犠牲になった。このうち、市北部の沿岸部に位置する鶴住居地区では、死者458名、行方不明者122名の被害が出ている。同地区には遡上高11mの襲来、高さ6.4mの防潮堤が決壊し、鶴住居川に津波が逆流した。町の中心部に平成22年（2010年）2月1日に開所した、鉄筋2階建ての「釜石市鶴住居地区防災センター」（以下、防災センターと略す）に多数の周辺住民らが避難して被災した（以下、震災前の経過については表2-1）。

津波は2階天井付近に達し、津波が引いた後、内部から34人の生存者が救出され、69人が遺体で収容された。同町内でより海岸線に近い場所に位置する鶴住居小学校と釜石東中学校にいた児童・生徒約600名が高台に避難して、難を逃れたことと対照的な結果となった<sup>10)</sup>。

市は平成23年8月9日に被災者の遺族らを対象に鶴住居地区防災センターに関する説明会を実

---

8) 明治民法典717条の起草過程に遡ると、所有者の工作物責任に免責事由がない根拠は、「公益」「便利」の他に「被害者保護の精神」があり、具体例として、瓦、塀、堤防の崩壊が挙げられている（大塚 1989・692頁）。責任の法的性質はフランス法の過失概念の影響を受けつつも、709条の過失責任と同質とは断定できず、少なくとも、免責の余地がある工作物の占有者の責任は、709条よりも重い責任と考えられていた（大塚 1989・692-693頁）。起草段階を考慮した717条の研究は他にもあるが、所有者の工作物責任の性質は、設置、保存の瑕疵がある目的物を所有しているゆえの「危険責任」、目的物から利益を得ている者が負うべき「報償責任」、そして主観的過失は不要である意味において「無過失責任」（「瑕疵」責任）とする研究にさしあたりふれておきたい（松本 2008・483-4頁）。

9)（釜石市 2013）。なお、調査委員会の委員長を務めた齋藤徳美岩手大学名誉教授が、この報告書の調査の背景、調査の概要、抽出された問題点、今後の課題等をまとめ、防災対策を提案している（齋藤 2019）。

10) 日頃から受けていた防災教育の効果があって、同中学校の生徒が鶴住居小学校の生徒たちの手を引きながら、状況に応じて高台に二度にわたり移動・避難（二度逃げ）した率先的行動が震災当時、「釜石の奇跡」と呼ばれ話題になっていたが（5-1（2）（S-2）参照）、小学校に居残った職員が1名行方不明、家族に引き渡された生徒1名が犠牲となったので、最近では「釜石の出来事」（うのすまい・トモス いのちをつなぐ未来館を訪ねよ）として語り継がれている。なお、「釜石の奇跡」と防災センター被災事件の2つの事例を比較して防災の備えの重要性を説く研究がある（鳥谷部2018）。

施し、防災センターに避難して犠牲になった可能性がある住民の数を100人前後と推定した(以下、震災後の経過については表2-2)。しかし、生存者や犠牲者の遺族からは200人以上が防災センターに避難していたとの声が上がった。さらに、防災センターが避難訓練の際に使用されて、住民の間に避難場所との認識が広がっていた経緯から、人災との指摘も出された。

その後、市は二度にわたり、遺族らを対象に説明会を実施した。遺族も平成24年7月に「鶴住居地区防災センターに関する被災者遺族の連絡会」(正確には、同年3月「鶴住居地区防災センター連絡会」(仮称)として発足、以下、遺族連絡会と略す)を発足させて市側に説明を求めたが、遺族らにとって納得できる説明には至らなかった。このため、遺族連絡会は、12月、市長に対し「検証報告書」(後述)を提出し「第三者による検証委員会」の設立を要望した。市はこれに対応して、平成25年(2013年)4月に「釜石市鶴住居地区防災センターにおける津波被災事故の事故調査委員会」(調査委員会)を設置した<sup>11)</sup>。調査委員会の設立の目的は、「「防災センター」という名称の市の施設でなぜ多数の地域住民らが津波の犠牲になったのか」という疑問を出発点とし、悲劇を二度と繰り返さないために原因や背景を多角的に調査・検討すること」である<sup>12)</sup>。調査委員会は、都度8回の会議、面談(釜石市の職員、消防団、地区住民等20名)及び協議を経て、平成26年(2014年)3月、市に対して『釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書』(調査報告書)を提出した。本稿では、調査委員会の検討事項や抽出された被災要因のうち、避難者数と犠牲者数、防災センターの設置(構造)と機能(名称)、及び避難場所の周知に関する3つの事項を中心に言及する。

表2-1 震災前の事実経過<sup>13)</sup>

年月日	事実経過
M29.6.15	明治三陸地震津波
S8.3.3	昭和三陸地震津波
S35.5.23	チリ地震津波
H7.1.17	阪神・淡路大震災 阪神・淡路大震災の発生を受け、釜石市が各地域において自主防災組織を立ち上げるなど防災への取り組みを始める
H7.5	鶴住居町仲町町内会自主防災組織結成
H9.12	釜石市津波防災マップ(浸水実績図)を岩手県と釜石市が公表
H16.12	岩手県が岩手県津波浸水予測図(シミュレーションマップ)を公表
H17.9	鶴住居・栗橋議員連盟から鶴住居地区における消防分署設置の陳情
H17.10	鶴栗地区住民連絡協議会から消防分署設置の要望
H18.1.24	釜石市定例庁議 鶴住居地区の行政施設合築及び消防機能整備を確認
H19.1	釜石市健康推進課が鶴住居行政施設整備事業予算要求
H19.4.1	鶴住居他5地区に地域生活応援センター設置

11) 検証の対象となる当事者側が、真剣に真相を解明する意志を持たない限り、真実を明らかにすることはできないことという委員長の信念の下、調査委員会は当事者である釜石市が公文書を含むすべての資料を提供するという証のために釜石市の危機管理監を委員に加えた。他方、被災の状況を詳しく知るために遺族連絡会会長も委員に加えた。その結果、調査委員会の構成は、検証を求める遺族側と検証される市側が被災状況や原因を一つのテーブルで話し合う異例の形となった。委員の人数は多いと議論が散漫になりやすいので7名程度とし、釜石市を知る弁護士(2名)、マスコミ関係者(1名)、学識者(2名)から候補者を選定した(齋藤と松岡は学識者として参加)。また、鶴住居での被災原因の究明と、今後の防災対応の在り方を検討することが目的であることから、あえて「検証委員会」の名称は使わず、「釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査委員会」として設置した(齋藤 2019・209-210頁)。

12) 釜石市2014・1頁。

13) 調査報告書の表をもとに作成(釜石市 2014・13頁)。

年月日	事実経過
H20.2.15	釜石市が釜石市津波浸水予測図（シミュレーションマップ）を公表・配布
H20.3.27	鵜住居地区行政施設整備に係る説明会
H20.10	防災センター工事着工
H21.6	鵜住居町上町内会自主防災組織結成
H21.12	釜石市防災検討委員会開催（生活応援センターの防災マニュアル策定）
H22.2.1	防災センター開所
H22.2.29	チリ地震発生 防災センターに34人が避難
H22.5.23	釜石市津波避難訓練 防災センターに68人が訓練参加
H22.8.8	自主防災会防災訓練 防災センターに130人が訓練参加
H23.3.3	釜石市津波避難訓練 防災センターに101人が訓練参加
H23.3.9	三陸沖の地震発生 防災センターに4人が避難
H23.3.11	東日本大震災

表2-2 震災後の事実経過<sup>14)</sup>

年月日	事実経過
H23.8.9	第1回鵜住居地区防災センターに関する釜石市の説明会
H23.12.26	第2回鵜住居地区防災センターに関する釜石市の説明会
H24.3.9	遺族連絡会設立（「鵜住居地区防災センター連絡会」（仮称））
H24.3.29	第3回鵜住居地区防災センターに関する説明会
H24.12.5	遺族連絡会による検証報告書及び要望書を市長に提出
H25.4.1	調査委員会発足
H25.8.2	調査委員会による中間報告書を市長に提出
H25.12.2	鵜住居地区防災センター解体開始
H26.3.4	調査委員会による最終報告書を市長に提出
H26.9.9	遺族の2組が、国賠法1条及び安全配慮義務違反を根拠に市に損害賠償を求め盛岡地裁に提訴
H29.4.21	一審盛岡地裁判決で原告の請求はいずれも棄却
H29.5.2	原告2組のうち市立幼稚園の臨時職員であった犠牲者の遺族が仙台高裁に控訴
H30.2.6	仙台高裁が和解勧告
H30.7.3	和解成立

## 2-2 防災センターに避難して犠牲になった住民の数

前述したように、防災センターに避難して犠牲になった住民の数が、市側の説明と遺族側の検証に大きな差があったことから、調査委員会が調査すべき最初の問題は、防災センターに避難した住民の数、そこで犠牲になった住民の数であった。津波災害の場合、遺体が広範囲に流出してしまうなどの事情から、被災者の個別の被災状況を特定することは非常に困難である。また、津波来襲時における目撃情報は一般的に乏しくなりがちであり、具体的かつ正確な情報の収集は困難を極める。実際、市が実施した「鵜住居地区防災センター生存者聞き取り内容」や、調査委員会が実施した面談調査においても、面談対象者の避難経路、避難行動にでた時間帯等の違いにより、各証言は一致していなかった。例えば、「200人じゃきかないくらいいたと思います」という発言がある反面、「100人200人という（言う）方もいますけれどそんなにいたようには…そのときは感じていない…」という発言もあり、生存者の証言により防災セン

14) 調査報告書の表をもとに、その後の訴訟経過も加え作成（釜石市 2014・13頁）

ターの避難者数について、正確な数を導き出すのは困難であった。

調査委員会の発足する前年の平成24年（2012年）、市と遺族連絡会は、被災者名簿整理作業を通じて、「防災センターに避難した『可能性のある方』」を含めて避難者数を推計するという手法によって市と共同作業を行い2012年12月に防災センターへの避難者数248名〔2013年1月に241名に修正〕（生存者34名を含む）を推計値として避難者名簿を作成した。この数値は、2012年12月に遺族連絡会が市に提出した「鵜住居地区防災センターに関する検証報告書」（以下、検証報告書と略す）に記載されている<sup>15)</sup>。調査委員会は、遺族連絡会が被災者名簿の作成に当たり、防災センターに避難した被災者について「誰ひとりとして、見逃さない、漏らさない」ことを基本に掲げたことは、被災者遺族の気持ちを反映した調査方法である、と評価する。また、推計方法については、防災センター周辺地域という一定の範囲における被災者の中から、個別の事情により防災センターに避難していないと断定できる方のみを除き、「防災センターに避難した『可能性のある方』」を含めて避難者数を推計するのは一定の合理性があるとして、尊重すべき推計値であると認定している。

では、防災センターに避難して犠牲になった人数は、241名から34名を減じた207名が犠牲者の推計値であると判断してよいかは慎重に判断すべきである。検証報告書の248名（2012年12月現在）の区分は以下のようになっていた。

(1) 防災センターに避難し防災センター内で身元が確認された犠牲者	69名
(2) 防災センターに避難し防災センター周辺で身元が確認された犠牲者	27名
(3) 防災センターに避難したと思われるが行方が確認されていない人	33名
(4) 防災センターに避難した可能性があるとと思われる犠牲者	85名
(5) 防災センターに避難し生存が確認されている人	34名

(1) と (2) 区分の合計は96名で、それに (3) (4) を加えると214名（207名）となりひらきが大きい。当時、市側は、(4) を除き (1) (2) (3) を合計した129名とする見解をとっていた<sup>16)</sup>。調査委員会では、検証報告の再検証も行い、具体的な犠牲者の数を表明せず遺族連絡会の検証報告の避難者の推計値を尊重するにとどまった<sup>17)</sup>。

調査委員会の聞き取り調査等によれば、

(2) の区別は、「防災センター近辺で遺体収容がなされ、身元が確認された方」と「防災センター近辺ではないところで遺体収容がなされたが、避難生存者の証言等から防災センターへ避難したことが確認できた方」

(3) の区別は、「釜石市被災者名簿の中から抽出された防災センター周辺地域に居住していた居住者のうち、行方不明の方」と「遺族からの情報や客観的状況（一緒に避難した家族が犠牲となっている場合等）から、防災センターに避難したものの行方不明の方」をその内容とし

15) 「検証報告書」は調査報告書に所収されている。

16) 2012年（平成24年）12月の釜石市議会定例会において、避難者数に関する質問があった。釜石市の見解は「防災センター内で遺体が収容された犠牲者69名、防災センター周辺で遺体が収容され、家族と一緒に防災センターに避難したなどの情報のある犠牲者27名、遺体が収容されていない行方不明の方で、家族と一緒に防災センターに避難したなどの情報のある方33名、計129名と推計し、生存者34名をあわせ、163名の方が防災センターに避難したものと推計している」と述べている。

17) 犠牲者の数を調査委員会が独自に発表できなかったことについては、中間報告等の記者会見で記者たちから批判を受けたところである。

ている。

(4)の区別は、「防災センターへ避難したという具体的情報はないが、釜石市被災者名簿の中から抽出された、防災センター周辺地域に居住していた居住者のうち遺体収容がなされた方」をその内容としていた。

調査委員会は、検証報告書の「区別（3）と区別（4）は、個別の情報によって防災センターに避難したと推測される具体的事情の有無やその事情の内容に差がある。具体的事情があり、防災センターに避難したと、より確実に推測できる行方不明の方については、別途、区別の枠組みを設けることなどの検討が必要」とし、「特に区別（3）と区別（4）は、遺体が収容されたか否かで区別しているものの、厳密には遺体が収容されているか否かではなく、個別の具体的事情から防災センターに避難したことが推測できるか否か、その推測の程度によって区別すべき」だと指摘した<sup>18)</sup>。

調査報告書の区別を参考に、法的な立場で「避難して犠牲になった者」すなわち訴訟を迫るための原告適格を考えてみたい（ただし、後述の釜石鵜住居訴訟においてこの点に争いはない）。その際、防災センターへの避難誘導（事前・事後）または本稿で問題とする防災センターの何らかの「瑕疵」によって、死亡という結果をもたらしたことを立証するには、因果関係の起点となる、そこに「避難した」という事実の立証が問題となることがありえよう。(1)の区別は問題ないとしても、必ずしも上記の区別（2）（3）（4）ですべてカバーされるわけではないだろう。(2)の区別で遺体がセンター付近、周辺で発見された方は、防災センターに避難したことが強く推測される。(3)のセンターに避難したと思われるが行方がわからない方は、防災センターの避難生存者の証言等から確認できた方、個別の具体的事情から災害発生時に防災センターに避難したことが強く推測される方になろう。(4)の区別では、遺体は収容されたが(2)に該当せず、かつ防災センターに避難した可能性がある（具体的情報はない）と思われる方になるので、可能性のみで因果関係の起点とするのは困難である。津波被害の状況からすれば（センターへの避難者が遠くに流される場合もありうる）、調査委員会の指摘するように、センターの近くで遺体が収容され身元が確認されたか否か行方不明のままかの区別のみではなく、問題は、災害発生時に防災センターに避難していたことの立証（他の避難者、家族の証言等）の程度に帰着することになるではないか。

市は、その後遺族等からの聞き取り調査を継続し、平成28年（2016年）3月時点の162名を犠牲者数として公表して、この数値を現在も用いている（2021年3月現在<sup>19)</sup>）。今回のような事例で、犠牲者とその数を特定するにはかなりの時間と労力がかかる、ということが教訓として残されよう。

### 2-3 建物の名称と構造

防災センターの名称や構造は、計画段階から紆余曲折している。簡単に言えば、津波避難施設として計画されたものではなく、建物の構造も結果的には津波に対して脆弱なものになってしまった。

防災センターの建物は、当初、関連行政施設（市役所出張所・生活改善センター・公民館・

---

18) 釜石市 2014・20頁。調査委員会では「津波災害の場合、犠牲者の被災状況を特定することは情報収集の観点から非常に困難であり、鵜住居地域以外の方も避難した事実もあり、推計避難者数248名が最大値でもなければ最小値でもないこと」とする見解をとり市に継続調査を求めた（調査委員会内部資料「25.07.02 避難者数について」より）

19) 釜石市市役所（総務企画部・総合政策課・震災検証室）での聞き取り調査による（2021年3月29日）。

消防屯所)の老朽化に伴い、地元の要望に応じて、これらの施設を合築して新築し、「地域生活応援システムの拠点」と「消防救急医療体制システムの充実(具体的には釜石消防署鶴住居出張所の併設)」が目的であった。しかし、市の財政難の折、建設費用財源確保のため、防災建設名目の起債という方策が浮上、起債名目に合致させるため「防災センター」という名称が用いられることになった。

その後、市は、建物に「防災センター」としての機能を持たせる方向で動き出す。上記起債事業に加え、財源確保のため、国の補助金(地域防災拠点整備モデル事業補助金)を利用して、津波避難ビルのような建物ができないかを模索する。「近年予想されている宮城県沖地震においては、当市は津波浸水区域として特別措置法の指定地域となっているが、この地区では、鶴住居小学校・釜石東中学校は災害時の避難者収容施設であるものの、根浜海岸に極めて近く、鶴住居川のすぐ南側に位置するなど、津波襲来時には海と河川から津波に襲われ津波浸水区域となる可能性が極めて高いため、津波避難施設に指定されておらず、津波避難者の収容施設が必要な状況となっている」「当該地域は、津波や洪水に対して脆弱な地域になっており、被災者が避難場所として活用できる中・高層建築物がない上に、津波避難ビルのような津波避難施設や津波避難者収容施設等を設置するなど、地域防災拠点施設を整備する必要性が極めて高い地域である」との説明を市は県に行なっている<sup>20)</sup>。

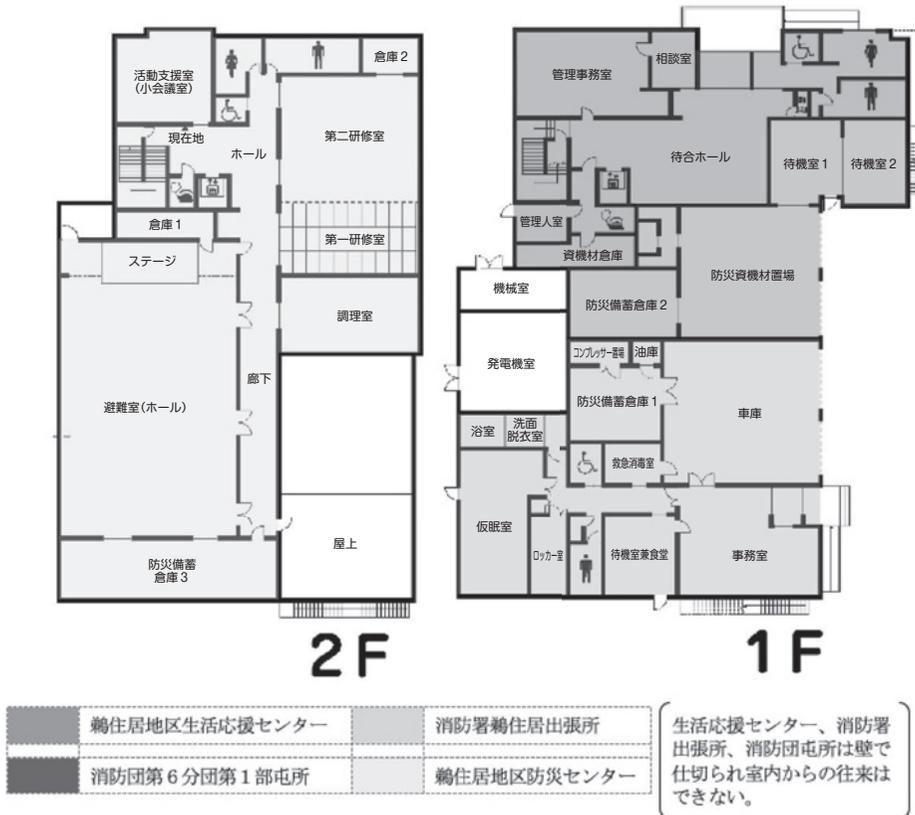
ところが、このモデル事業では、関連行政施設との合築が認められないこと、かつ、県の津波シミュレーションの浸水予測区域外(防災センターの位置は浸水予測区域外であった)では津波避難ビル(3階建)を建設することができないことも明らかになった。

防災センターの立地は、防災センターは明治三陸地震津波の浸水域に含まれていたが、鶴住居川の堤防がある関係で、県の津波シミュレーションの浸水予測区域から外れていた。立地選定にあたり、市の職員や住民から浸水域の歴史があるところに建設することの懸念も生じていたが、付近の津波被災の伝聞もはっきり残っていないことから、県の浸水予測マップを精査、活用するノウハウを持たないまま、「建物の2階まで津波は来ないだろう」という思い込みが広がっていた。

最終的に、市は、市の単独事業として、建設財源として市の一般財源及び防災施設建設名目起債を用いることを前提に、生活応援センター(市役所の出張所・公民館機能)・消防署出張所、消防団屯所を1階部分に、防災センターの機能を2階部分にした建物の建設を目指すことになる。その仕様は、防災施設であるという建前から、2階大ホールを「避難室」と名付け災害発生時の避難者収容施設とすること、小部屋を「研修室」と名付け防災教育・避難訓練に利用する場所とすることなどが決定された(図2-1)。一方、市単独事業であることから予算上の制約もあり、3階建とせず屋上への避難階段等を設置することはされなかった。2階避難室から1階屋上部に移動し、2階屋上へと避難する梯子は設置されたが、その後、子供等が遊びで移動することを懸念し、その梯子の下部を一部撤去しており発災時に一般市民が屋上に避難することはできなかった。さらに注意しておきたいことは、生活応援センターから2階の防災センター部分「避難室」「研修室」の移動は可能であるが、生活応援センター、消防署出張所、消防団屯所はそれぞれ壁で仕切られており往来ができない構造になっていた。したがって消防署

20) 釜石市2014・22頁。ただし、調査委員会は、開示された市の公文書では、当該地域の津波浸水可能性を強調した記載は他に見当たらず、市が当該地域における津波発生時の一次避難場所の必要性をどの程度認識していたかは不明としており(釜石市 同上)、センターの建設の経緯を見れば、財源確保の目的が先行しており、津波防災が主たる目的ではなかったことがうかがわれる。津波浸水可能性を甘く見たことが建設計画の立地と連動しているように思われる。

署員と生活応援センターの職員が、防災センターの防災機能の役割を担うという意味において日常的に業務上の連絡を取り合うことはなかった。地域から外形的に「防災センター長」(そのような役職は実際存在しなかった)と呼ばれていた市の職員は、市役所の組織上、正式には生活応援センター長であって、防災関連の組織には属せず、実際には1階の生活応援センターと2階部分の防災センターの管理を所管し、建物全体を所管する立場にはなかった。



※施設の内容

- 1階 消防署鶴住居出張所：事務室、待機室兼食堂、仮眠室、浴室、救急消毒室、車庫
- 消防団第6分団第1部屯所：待機室、車庫、防災備蓄倉庫
- 鶴住居地区生活応援センター：事務室、個別相談室、管理入室
- 2階 鶴住居地区防災センター：避難室、第1研修室(和室)、第2研修室、調理室、活動支援室、防災備蓄倉庫
- 消防団第6分団本部：分団本部室

図2-1 防災センターの平面図

かくして、浸水の可能性のある地区で機能の分かりにくい防災施設が建設されることになる。開所時には、防災センターは「災害対策拠点」として明確に位置付けられた(釜石市鶴住居地区防災センター条例第1条)<sup>21)</sup>。生活応援センターのマニュアルには業務内容として、災害

21) 同条は、「市民の防災に関する知識の普及及び市民の防災意識の高揚を図るとともに、災害発生時における

発生時における「被災情報収集・伝達」,(市の災害対策)「本部との情報伝達」,「地域住民への情報提供や被害応急・復旧対応」,「避難者受け入れ(センター内)」,「地域自治組織,消防団等と連携した災害応急対策の実施」と定められていた。しかし,防災センターは,「防災センター」の名称を用いつつも,津波の一次避難場所ではなく(洪水,土砂災害の一次避難場所ではあった),災害時の拠点避難所(中・長期的収容施設)ではあるが,実質的には生活応援センターであって,建物の構造,職員の配置においても—住民の要望に応えるため厳しい予算繰りにおいて知恵をしぼった結果ではあったが—,防災上ちぐはぐな機能設定がなされてしまったのである。

## 2-4 避難場所の住民に対する周知

平成24年12月5日,市長に提出されたの遺族連絡会による検証報告書では,防災センターで多数の犠牲者が出たことについて,一次避難所,二次避難所の区別は,震災後の強調されたことであって,繰り返される避難の中で,防災センターが避難場所と思込まれた,避難場所の周知の不徹底が原因である,としていることから,調査委員会でも避難場所の周知が調査の焦点となった。

2013年の災害対策基本法の改正によって「指定避難所」と「指定緊急避難場所」の区別が明記されたが<sup>22)</sup>,全国の自治体では避難場所,一次避難所,一時避難場所等のさまざまな用語が用いられている。当時の市の区別では「津波避難場所は,津波注意報,津波警報が発表されたときに一時的に避難する高台等で,一次避難場所,緊急避難場所とも呼ばれる。」「拠点避難所は,大規模な災害が発生し,市が地域に「避難勧告」や「避難指示」を発令したときに,災害の内容(規模・地域等)に応じて開設する中・長期の避難生活を前提とした避難所」であった<sup>23)</sup>。だが,市の地域防災計画に示されている避難場所等の区分も,「津波避難場所」「拠点避難所」「一次避難場所」「避難者収容施設」等が混在し一般市民にとり性格な理解は困難であった。しかも地域防災計画は,当時普段から庁内で情報が広く共有されているものでもなく,市民に知られているものではなかった。

避難場所の住民への周知の問題について,調査委員会は次のような検討結果を示す。

- ①避難訓練に利用され,多数の住民が防災センターでの避難訓練に参加していたこと(表2-1),
- ②実際の地震発生の際,防災センターへ避難する者がいたこと(表2-1),
- ③そのような事態を受け,庁内で生活応援センター所長から疑問が示されていたことなど,

に徴すれば,市は住民に対し,防災センターが一次避難場所ではないことを改めて周知すべきであった(実際の最寄りの一次避難場所は鶴住[うのすみ]神社境内)。また,鶴住居地区の一次避難場所,拠点避難所の告知は,防災センター竣工直前に一度しか行われておらず,防

---

災害対策拠点とするため,釜石市鶴住居地区防災センター」を設置すると規定している。ただし,この条例は,防災に関する規定はなく,災害対策拠点に関する規定もない。内容的には,防災センターの使用許可,使用料,センターでの禁止行為に関するもので,性格的には公民館の使用規定のようなものである。

22) 避難所の区別について震災前は明確な区別がなかったが,2013年の災害対策基本法の改正によって区別が明文化された。「指定避難所」とは,災害を想定し,災害が発生した場合における居住者等を必要な時間滞在させ又は自宅に戻れなく戻ることが困難になった被災住民が一時的に滞在させる施設として,公共施設等を市町村長が指定するものをいう(法49条の7)。これに対して,「指定緊急避難場所」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,市町村長が指定するものをいう(法49条の4:下線部は引用者)。

23) 釜石市2014・13頁

災センター竣工後は住民に対して避難場所の周知はされていなかった。

## 2-5 調査委員会の結論

### (1) 問題点の抽出

調査委員会は平成26年3月4日、市長に調査報告書を提出した。調査委員会は次のよう問題点を抽出した<sup>24)</sup>。

- ① 「「防災」センターとの呼称は津波の際の一次避難場所でもあるとの認識を生み、避難訓練時の使用など誤った運用によって多くの犠牲者を出す要因となった。」（下線が付されているのは調査報告書と同じ、以下同様）
- ② 「防災センターが一次避難場所ではないとの周知がされていなかった。地域防災計画に示されている避難場所等の区分も、「津波避難場所」「拠点避難所」「一次避難場所」「避難者収容施設」等が混在し、正確な理解は住民には困難であった。」
- ③ 「実質的に防災センターが津波の一次避難場所として機能していたにもかかわらず市が注意喚起をし、以降の避難訓練は本来の避難場所で行うべく指導を行わなかったことが、多くの犠牲者を出す要因となった。」
- ④ 「市は、防災センターを「避難訓練のみのための避難場所」として容認し、危機管理体制の見直しを行わなかった。また、防災センターの職員が警報時の初期段階で適切な判断と行動ができる運営体制の構築には至らなかった。」

### (2) 総括

調査委員会は上記の問題点等を踏まえ、

(C-1) 「事態を回避することは可能であったと総括する。行政の適切な対応で、生命を救う機会が多くあった。住民の生命を守るのは行政の責任であることからすると、市の行政責任は重い」（下線部は引用者）と総括し、「鶴住居地区では当初の生活応援センターと消防署出張所や消防団屯所との合築計画であったものが、結果的に「防災センター」として建設されたこと、津波の一次避難場所ではないにもかかわらず訓練に使用し、市・住民双方が誤りを正す機会を逸したことなど」が市の行政責任に帰すると指摘する<sup>25)</sup>。

他方、委員会は今後の課題として、同様の犠牲が繰り返されないためには、「浸水の可能性がある地区へ機能の分かりにくい防災施設を建設しない、一次避難場所や拠点避難所など施設の役割の見直しや周知、訓練のための訓練を絶対に行わない、津波発生時の避難・誘導のあり方の周知等」を挙げ、

(C-2) 「市職員の危機管理意識の向上、組織としての危機管理体制の強化、防災施設の見直し、住民の意識啓発など」（下線部は引用者）が根源的な課題であるとした<sup>26)</sup>。

---

24) 釜石市2014・41～42頁。

25) 釜石市2014・43頁。

26) 釜石市 同上。

### 3 釜石鵜住居訴訟

#### 3-1 訴訟の概要

調査委員会の最終報告が提出された同年の平成26年9月9日、遺族の2組が、国家賠償法1条および安全配慮義務違反を根拠に市に対して総額約1億8千万円の損害賠償を求めて盛岡地裁に提訴した。平成29年4月21日の盛岡地裁判決では原告の請求は棄却された<sup>27)</sup>。平成29年5月2日仙台高裁に原告が控訴するが、和解勧告がなされ、和解が成立した(表2-2)。以下、地裁判決を詳しく見ていくことにする。

本件は、2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)の発生により、釜石鵜住居町に位置する釜石市鵜住居地区防災センター(以下、本件センターと略す)<sup>28)</sup>に避難した住民の多くが津波に巻き込まれ犠牲となった事案である。2つの事件が提起され、争点が重複するため併合して審理・裁判された。

第1事件(以下甲事件とする)では、本件センターに避難して犠牲となったA(釜石市立鵜住居幼稚園の臨時職員)の相続人ら(X<sub>1</sub>, X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub>)が、釜石市に対して本件センターが津波発生時に避難すべき場所でないことを周知する義務や、Aに対する安全配慮義務を怠ったとして、主位的に国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を、予備的に債務不履行による損害賠償(安全配慮義務違反)を訴求した。

第2事件(以下乙事件とする)では、本件センターに避難して死亡したBの相続人(X<sub>4</sub>, X<sub>5</sub>, X<sub>6</sub>)らが釜石市に対して国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を、加えてX<sub>4</sub>は事件当時Bと同居しておりBを連れて本件センターに避難して死亡を免れたが、本件津波の影響で負った後遺障害等で負った固有の損害について釜石市に対して国家賠償法1条1項に基づく損害賠償を訴求した。

#### 3-2 争点の概要

事件の争点は8点にわたるが、主たる4つをとりあげる。甲乙事件の共通の争点は、

(1) 釜石市市長(以下、市長と略す)には本件地震発生以前において、鵜住居地区住民に対し、本件センターが一次避難場所場所ではないことを周知しなかったことにつき過失があるか、

(2) 市長または本件センター内の生活応援センターの職員(以下、Y職員と略す)には、本件地震発生後、住民を一次避難場所に避難させなかった過失があるか、という点であり、

(3) 甲事件の争点として、釜石市立鵜住居幼稚園長(以下、園長と略す)または市長には、本件地震発生以前において、本件幼稚園の災害対策を怠った安全配慮義務違反があるか、

(4) 園長又はYには、園長の本件地震発生後のAへの避難指示に関する安全配慮義務違反があるか、という点である。

以下、論点整理のため、当事者の主張は記号をそれぞれ付している。例えば、(X-1-i)は、X(ら)の争点1に関する主張(末尾の順番はローマ数字で)を表している。

(1) 市長には、本件地震発生以前においてYの住民に対し、本件センターが一次避難場所

27) 盛岡地判平成29・4・21判自427号63頁LEX/DB 25545630。

28) 防災センターと略してきたが、判決の文脈では「本件センター」という用語を使用する。

ないことを周知しなかった過失があるか（争点1）

#### 【Xらの主張】

Xは、市長は住民に対して、本件センターが一次避難場所でないことを積極的に周知すべき条理上の義務を負っていたのに、同義務に違反したので国賠法1条1項にいう過失があるとして、以下のように主張を展開した。

（X-1-i）市長は、災害対策[基本]法（以下、災対法）46条2項及び同条1項2号に基づき、法令または災対法5条1項に基づき作成された釜石市地域防災計画の定める防災予防に関する事項を実施すべき義務を負っていたところ、同防災計画は、災害時の住民の的確な避難行動、避難場所の設置、避難訓練の実施等を義務付けていた。以上のように、市長には、避難訓練や広報等を通じて、Yが指定した一次避難場所を住民に周知すべき職務上の注意義務があった。

（X-1-ii）Yは、鶴住居地区の住民に対して、以下の①～③により本件センターが一次避難場所であると誤解させたのであるから（表2-1）、市長は本件地震発生以前において、本件センターへの津波到達を予見できたどうかにかかわらず、上記職務上の注意義務として、条理上、住民の誤解を正すため本件センターが一次避難所ではないことを積極的に周知しなければならなかった。

①Yは、本件地震発生前、平成22年5月23日及び平成23年3月3日の二度にわたり、津波発生を想定した避難訓練を、一次避難場所ではない本件センターを避難場所として利用した。また、Yは、平成22年8月8日、地元町内会が実施する避難訓練においても本件センターが一次避難場所ではないことを伝えないうまま、その使用を許可した。

②Yは、平成22年2月のチリ地震の際、本件センターに34名の住民が避難したことを認識しており、かつ、当時の生活応援センター所長が、一次避難場所でない本件センターで避難者を受け入れたことを問題視するメールを庁内メーリングリストに送信していたにもかかわらず、その後何らの措置も講じなかった。同様に、平成23年3月9日の三陸沖地震でも本件センターに4名の住民が避難したが、Yが何らの措置も講じなかった。

③Yは、本件センターを「防災センター」と名付け、「避難室」という名称の部屋を備えるなど、あたかも本件センターが一次避難場所であるかのような外観を作出した。

（X-1-iii）仮に、市長が、本件センターが一次避難場所でないことを周知しなければならないこと的前提として、本件センターへの津波到達を予見し得たことが必要になるとしても、本件センターは過去に2度浸水被害を受けていたこと、ハザードマップ（津波浸水予測図）は特定の条件下の目安であり鶴呑みにしてはならないことをYの防災教育でも教えていたこと、上記（X-1-ii）②の庁内メールで津波到達の危険性を情報共有していたことから、市長は本件センターへの津波到達を予見することは可能であった。

#### 【Yの主張】

Yは、以下の（Y-1-i）～iii）を理由として、市長には、本件地震発生以前において、本来の一次避難場所の周知義務に加えて、本件センターが一次避難場所でないことを積極的に周知する義務はなかった、と主張した。

（Y-1-i）市長は、本件地震発生以前から、住民に対し、一次避難場所の名称及び所在地を記載した「かまいし生活べんり帳」を全戸配布し、「広報かまいし」でも「かまいし生活べんり帳」を確認するよう呼びかけるなどして、正しい一次避難場所を周知していた。また、本件センターは本件建物の2階部分にあり、周辺の建物に比べて特段高くなかったから、鶴住居地区の住民において、本件センターが一次避難場所でないことは、容易に判断可能であった。

(Y-1-ii) 以下の①から④により、Yは、本件センターが一次避難場所であるかのような外観を作出して、鶴住居地区の住民に誤解を与えたことはない。

平成22年8月訓練は、地震による家屋倒壊等を想定した避難場所の開設等を内容とする防災訓練であって、地震発生時に的確な避難行動をとることを目的とした避難訓練ではなく、本件センターを使用したことに問題はなかった。

平成22年5月訓練及び23年3月訓練については、Yは、地元町内会から、訓練への参加者を増やすために、鶴住居地区の中心部にある本件センターを仮の一次避難場所として避難訓練を実施したい旨の申入れを受けたことから、住民の避難意識を高めるためやむを得ず、実際の津波発生時には正しい一次避難場所に避難すべきことを条件に、使用を事実上了承したにすぎない。

地域防災にとって有用な施設である本件センターに「防災センター」の名称を付すことは合理的であるし、「避難室」も、避難者の中・短期的に受け入れるために必要な部屋として名付けたにすぎない。

平成22年チリ地震の際は予想される津波の高さを岩手県で3メートルとする津波警報（大津波）が、23年3月9日三陸沖地震の際は津波注意報が、それぞれ発令されたが、住民は、これらの地震の際は、念のためという趣旨で本件センターに避難したにすぎず、一次避難場所に避難しなければならぬという切迫した意識を持っていたわけではなかった。

(Y-1-iii) 本件津波浸水予測図によれば、本件センター周辺は津波による浸水が予想される区域から外れていたし、本件地震発生当時は、高さ6.4メートルの本件防潮堤が整備されていたこと、本件津波は、専門家や気象庁をしても予見し得なかつた程に巨大な規模であったことにも照らせば、市長が、本件地震発生以前に、津波が本件センターに到達する事態を予見することは不可能であった。

(2) 市長又はY職員には、本件地震発生後、住民を一次避難場所に避難させなかった過失があるか（争点2）

#### 【Xらの主張】

(X-2-i) 市長には、災対法50条2項及び同条1項1号により、避難の勧告及び指示を含む災害応急対策を講じること、本件防災計画により、災害発生時には、住民等に対し、迅速かつ的確に、避難先や避難経路を明示することが義務付けられていた。したがって、市長は、本件地震発生後、Y職員に対し、住民が一次避難場所に避難するように指示・誘導させる職務上の義務を負っていた。しかしながら、市長は、生活応援センターのマニュアルに、災害発生時の業務内容として、本件センター内に避難者を受け入れることを明記し、Y職員に津波発生時に避難者を受け入れるよう誤った指示を出すなど、前記職務上の義務を怠った。その結果、後記(X-2-ii)のとおり、Y職員は、本件地震発生当日、住民を本件センター内に避難するよう誘導したのであるから、市長には、国賠法1条1項にいう過失がある。

(X-2-ii) Y職員は、本件地震発生後において、住民に対し、鶴住神社境内が一次避難場所である旨を伝え、そこへの避難を誘導すべき職務上の義務を負っていた。津波の高さの予測精度は0.5~2倍であり、かつ、防潮堤に衝突した津波は高さが1.5倍になることからすれば、Y職員は、気象庁が、本件地震発生直後の平成23年3月11日午後2時49分、岩手県沿岸に津波警報（大津波）を発令し、同日午後2時50分、岩手県において予想される津波の高さを3メートルと発表した時点で、本件地震に伴い発生した津波が、本件センターに到達することを予見し得た。そして、本件大津波警報（3メートル）発表時、釜石市への津波到達予想時刻は同日午後3

時10分頃とされており、本件建物から、最寄りの一次避難場所である鶴住神社境内へは、徒歩で約7分弱で移動することができるから、本件建物付近にいた住民が鶴住神社境内へ避難する時間的余裕も十分にあった。

しかしながら、Y職員は、本件地震発生後、本件建物入口付近で、住民に対し、鶴住神社境内等の一次避難場所の場所を伝えて誘導しなかったばかりか、本件センター内に避難するよう積極的に促し、前記職務上の義務に違反したからY職員には、国賠法1条1項にいう過失がある。

#### 【Yの主張】

(Y-2-i) 市長及び園長が、本件地震発生以前に、本件センターへの津波到達を予見し得なかったことは、(Y-1-iii) のとおりである。また、本件地震発生後の午後3時14分に、岩手県において予想される津波の高さを6メートルに修正する津波警報が発表された時点においても、鶴住居地区の海岸には高さ6.4メートルの本件防潮堤があったこと、本件地震発生直後の混乱した状況下で、津波の規模や到達時刻についての正確な情報を把握することができなかったことから、市長及びY職員が、本件センターへの津波到達を予見することは不可能であった。ゆえYらに、Xらの主張する過失はない。

(Y-2-ii) Xらが主張するマニュアルの記載は、本件センターが拠点避難所であることを示すにすぎず、市長が、Y職員に対し、津波発生時に住民を本件センター内に受け入れるようあらかじめ指示した事実はない。またY職員が、本件地震発生後、住民を本件センター内に積極的に誘導した事実はなく、本件地震発生後のY職員の行動に何ら問題はなかった。

(3) 園長又はYが、本件地震発生以前において、本件幼稚園の災害対策を怠った安全配慮義務違反があるか(争点3)

#### 【甲事件Xらの主張】

(X-3-i) 園長は、釜石市立幼稚園管理運営規則と職員に対する指揮監督権に基づき、Yは、Aを含む本件幼稚園の職員の使用者として、それぞれ職員の生命等が自然災害の危険から保護されるよう配慮すべき安全配慮義務を負っていた。具体的には、①学校保健安全法29条1項及び本件防災計画の定めに基づき、本件幼稚園について、津波が予想される地震発生の際に園児を集団的に避難させる場合の避難場所、避難経路、誘導方法及び指示伝達方法等を定めた避難計画を作成すべき義務、②本件幼稚園についてYが作成した平成21年度「幼稚園経営」の定めに基づき、本件幼稚園の避難計画を実行するための避難誘導體制を確立すべき義務、③本件幼稚園の職員に対し、避難訓練を適切に実施するなどの方法で、正しい一次避難場所を周知すべき義務を負っていた。

(X-3-ii) しかしながら、園長及びY及は、以下の①から③の通り、それぞれの安全配慮義務に違反したから、園長には国賠法1条1項にいう過失があり、Yには債務不履行がある。

①平成21年度幼稚園経営には、避難場所について「第1園庭」、「第2園長の指示による」とあるのみで、避難経路、誘導方法及び指示伝達方法等の記載はないし、避難場所等に関する記載も避難訓練に関する定めすぎない。したがって、平成21年度幼稚園経営は、学校保健安全法29条1項及び本件防災計画に定められた避難計画とは評価できないから、園長及びYは、法令等で定められた避難計画を作成していない。

②園長及びYは、避難誘導體制が具体的に記載された文書を作成しないなど、本件幼稚園の避難計画を実行するための避難誘導體制を確立しなかった。本件地震発生当日の園長ら職員の

避難行動からも、同体制が確立していなかったことは明らかである。

③園長及びYは、本件幼稚園が実施した津波の発生を想定した避難訓練において、一次避難場所ではない園庭や本件センターへ本件幼稚園職員を避難させるなど、同職員に対する一次避難場所の周知を一切行わなかった。

#### 【Yの主張】

以下のとおり、園長及びY安全配慮義務違反はない。

(Y-3) 平成21年度幼稚園経営においては、学校保健安全法29条1項及び本件防災計画の定めに基づいて、避難順序や避難時の留意事項を記載した避難訓練計画が定められていた。本件幼稚園では、毎年鵜住神社に行った際、本件幼稚園から同神社境内までの避難経路を確認していたし、避難訓練を実施する度に誘導方法や指示伝達方法の確認をしており、避難誘導體制は適切に確立されていた。したがって、本件幼稚園では、鵜住神社境内までの避難経路を毎年確認しており、本件幼稚園の職員は正しい一次避難場所を十分認識していた。

(4) 園長及びYの、本件地震発生後のAへの避難指示に関する安全配慮義務違反があるかについて(争点4)

#### 【甲事件Xらの主張】

(X-4) 園長及びYは、(X-3-i)のとおりに、Aに対する安全配慮義務を負っており、平成21年度幼稚園経営においても、災害発生時の避難場所については、園庭に避難した後は園長の指示に従うこととされていたから、本件地震発生後、Aに対して、適切な避難場所を指示する必要があった。前記(X-1-iii)及び(X-2-ii)で述べた事情からすれば、園長は、遅くとも、本件大津波警報(3メートル)が発出され、津波到達予想時刻が発表された午後2時50分の時点で、本件地震に伴う津波が本件幼稚園に到達する事態を予見することができた。そして、本件幼稚園から最寄りの一次避難場所である鵜住神社境内へは、徒歩約8分で移動することができたから、本件幼稚園にいたAが鵜住神社境内へ避難する時間的余裕も十分にあった。したがってY及び園長は、本件地震発生後、Aに対し、鵜住神社境内に避難するよう指示すべき安全配慮義務を負っていたにもかかわらず、園長は、本件地震発生後、前記義務に違反してAに対し何らの避難指示もしなかったから、園長には、国賠法1条1項にいう過失がある。また、園長は、Yの安全配慮義務の履行補助者に当たるからYには債務不履行がある。

#### 【Yの主張】

(Y-4) 記載の事実からすれば、園長は、本件地震発生から本件津波が到達するまでの間に、本件幼稚園に津波が到達する事態を予見することはできなかった。したがって、園長及びYには、本件地震発生後、Aに対し、鵜住神社境内に避難するよう指示すべき義務はなかった。園長は、本件地震発生後、最良の避難指示をすべく、携帯電話を用いて指示の前提となる情報を収集しようとしていたものであり、避難指示の準備行為をしていた。したがって、本件地震発生後の園長の対応について、園長及びYには安全配慮義務違反はない。

## 4 判旨

以下、長い引用になるが、争点1から4に対する一審の判旨を紹介する。論評のためそれぞれ記号を付している。例えば、(J-1-i)は、争点1に関する判旨（末尾の順番はローマ数字で）を表している。

### 4-1 市長には、本件地震発生以前においてYの住民に対し、本件センターが一次避難場所でないことを周知しなかった過失があるか（争点1）

#### (1) Yの避難場所の周知義務について

(J-1-i)「Xらは、Y職員が、住民に対し、本件センター内に避難するよう積極的に促したことが、避難者に対し一次避難場所に避難するよう誘導しなかったことが、市長及びY職員の職務上の義務違反に当たると主張するので、以下検討する。/市長は、住民に対し、上記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いうべきである。そして、Y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（…）、全戸配布の「かまいし生活べんり帳」において、これらの名称や所在地を本件津波浸水予測図上に示すなどしていたほか、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。/これに対して、Xらは、Yは、①22年5月訓練及び23年3月訓練を自ら各主催・実施し、その際に本件センターを避難場所として使用したこと、a町内会自主防災会が実施した22年8月訓練に当たって、本件センターの使用を許可したこと、②22年チリ地震及び23年3月9日三陸沖地震の際、本件センターに避難した住民がいたのに、何ら対応をしなかったこと、③本件センターに一次避難場所であるかのような紛らわしい名称等を付したことによって、鶴住居地区の住民に対し、本件センターがあたかも一次避難場所であるかのように誤解させたから、市長は、条理上、本件センターが一次避難場所でないことを積極的に周知すべきであり、これをしなければ、前述した避難に関する事項についての周知義務を果たしたことはない旨主張するので、以下検討する。」（下線部は引用者による。以下同様）

(2) Yが、鶴住居地区の住民に対して、本件センターが一次避難場所であるかのような、誤解を招いたかについて

#### 【甲事件Xらの主張について】

(J-1-ii)「Yは、22年5月訓練の際、本件センターを鶴住居地区の避難訓練の場所として利用することを了承したことが認められる（…）。しかしながら、Aは、当時、岩手県釜石市大渡町にある自宅から本件幼稚園に通勤しており、鶴住居地区の住民ではなかったところ（…）、22年5月訓練は、日曜日の午前6時から実施されていることからして（…）、Bのように他の場所から鶴住居地区に通勤する者が、本件センターを避難場所とする避難訓練の対象者に含まれていたと解することはできない。23年3月訓練については、現に、本件センターに避難した住民がいたことが認められるものの（…）、Yが、本件センターを避難場所として利用することを了承していたかは、証拠上明らかではない。/また、22年8月訓練は、a町内会及びb町内会防災会が、a町内会、b町内会、鶴住居小学校及び釜石東中学校を参加団体として、地震で家屋が倒壊等した際の避難所開設等の訓練をするために日曜日の午前9時から実施したもので

あって(…)、Aのように鶴住居地区に居住せず、参加団体にも所属していない者が参加することを予定した訓練であったとは認め難い上、訓練の内容も津波の発生を想定したものであったとは認められない。/さらに、Aにおいて、休日である日曜日や平日の早朝6時に鶴住居地区を訪れて上記各防災訓練に参加し、本件センターに避難したという事情も見受けられない。以上によれば、Aが、甲事件Xら主張の各避難訓練に関するYの行為により、本件センターが一次避難場所であると誤解する事態は想定することができないから、甲事件原告らの主張には理由がない。」

#### 【乙事件Xらの主張について】

(J-1-iii)「まず、22年8月訓練は、後援者であるYから本件センターの使用許可を受けて、本件センターを訓練会場として行われたが(…)、その訓練内容は、地震による家屋倒壊等の被害を想定したものであり、津波の発生を想定した訓練であったと認めることはできない。(…)/次に、22年5月訓練及び23年3月訓練は、いずれもYが主催し、津波を想定した避難訓練であったことが認められるところ(…)、Yが、本件各津波避難訓練の実施に先立って各町内会会長及び各地区自主防災会の長に対し、本件各津波避難訓練の概要の告知及び住民への周知依頼のために送付した文書には、最寄りの津波避難場所や高台へ避難すべきこと、各地区の避難場所は「かまいし生活べんり帳」に記載されていることなどが明記されていたのであり(…)、本件全証拠によっても、Yにおいて、本件センターが一次避難場所であるからここに避難するようにと周知したり、各町内会や各自主防災会にその旨の周知を依頼した事実は見受けられない。他方、Yの防災課長は、22年5月訓練の際、本件センターを避難場所として使用したい旨のa町内会からの口頭による申入れを了承したこと(なお、23年3月訓練の際、Yが本件センターを避難場所として利用することを了承していたかが証拠上明らかではない…)、本件各津波避難訓練においては、一次避難場所に避難した者以外にも、一次避難場所でない本件センターに避難した者も相当数存在したことが認められる(…)」

(J-1-iv)「そこで、Yが、本件センターを避難場所として利用することを了承したことをもって、鶴住居地区の住民に対し、本件センターを一次避難場所であると誤信させたと評価し得るかについて、以下検討する。この点、鶴住居地区の町内会会長や各地区自主防災会の長が、住民に対し、本件センターを避難訓練の際の避難場所として利用することについて、どのような文言で周知をしたのかは全く明らかではなく、本件センターが、実際の津波発生時においても、一次避難場所であるかのような誤解を与えるような文言で周知されたと認めるに足る証拠もない。また、本件各津波避難訓練当日に本件センターでされた訓練の内容も不明であって、本件センターが避難訓練の実施場所とされた本来の一次避難場所と同様に扱われていたことを認める的確な証拠はない。そうすると、Yの防災課長とa町内会との間で、本件各津波避難訓練において、本件センターを利用するに当たって、どのような合意がされたかは全く明らかではないといわざるを得ない。さらに、Cが、陳述書(…)において、Yの防災課は、実際の津波災害が発生した場合は本来の一次避難場所に避難すべきことを確認した上で、避難訓練で本件センターを使用したいという自主防災会に協力した旨記載していることを併せ考えれば、Yの防災課長が、本件センターを22年5月訓練の際の避難場所として利用することを了承し、結果的に、本件各津波避難訓練の際に相当程度の住民が本件センターに参集した事実のみをもって、Yが、本件各津波避難訓練の実施に当たって、鶴住居地区の町内会長や各地区自主防災会の長に対し、本件センターを他の一次避難場所と同様、津波警報等が発表された際に直ちに避難すべき場所として取り扱うことを許容したとは認められない。そして、Yの了承を受けた前

記町内会長等が、鵜住居地区の住民に対して、本件センターを避難場所として利用することについてどのような文言で周知をしたのか全く明らかではないのは前記のとおりであり、本件各津波避難訓練の際に相当数の住民が本件センターに参集した事実のみでは、鵜住居地区の住民に本件センターが一次避難場所であるとの誤解を与えたと評価することはできない。以上によれば、Yが、22年5月訓練の実施に当たって本件センターの利用を了承したことをもって、鵜住居地区の住民に対し、乙事件Xらが主張するような一次避難場所についての誤解を与えたと解することはできない。 / (… ) によって、乙事件Xらの前記主張は採用することができない。」

(J-1-v) 「もっとも、Xが主催した本件各津波避難訓練において、本来の一次避難場所ではない本件センターを利用したこと自体は、非常時に備えて、平時において避難場所やそこまでの経路等を確認するという避難訓練の主な目的に照らすと、望ましいものであったとはいえない。しかしながら、そのことをもって、本件センターが一次避難場所であると誤解させたと認められないことは、前記のとおりである。」

(3) 本件発災以前の住民避難行動についてYが何らの対応をしなかったことについて

(J-1-vi) 「22年チリ地震及び23年3月9日三陸沖地震の際、本件センターに避難した住民がいたのに、Yが何ら対応をしなかったとの原告らの主張について確かに、Yは、上記各地震の際、一次避難場所ではない本件センターへ避難した住民がいたことを把握していた (… ) にもかかわらず、本件センターが一次避難場所でないことを改めて周知するなどの特段の措置を講じた形跡は窺えない。しかしながら、…Yは、市民に対し、一次避難場所等に関する広報活動を実施していたのであって、前記各地震の後、Yが特段の措置を講じなかったことによって、鵜住居地区の住民が、本件センターが一次避難場所であると誤解したことを認める的確な証拠はない (X4自身、上記各地震の際のYの対応により一次避難場所を誤解した旨は、供述していない。)」ので、Xらの主張はその前提を欠き、採用することができない。」

(4) 本件センターに一次避難場所であるかのような紛らわしい名称等を付したXの主張について

(J-1-vii) 「本件センターが、市民に対する防災知識の普及や市民の防災意識の高揚、災害発生時の災害対策拠点とすること等を目的として開設されたという経緯や (… )、「防災」の対象となる災害は津波のみに限られず、本件センター開設後は、地震火災・風水害・土砂災害の際の拠点避難所に指定され (… )、22年8月訓練の際には訓練会場として使用されるなど (… )、現に鵜住居地区の地域防災のために活用されていた実態からすれば、Yが、本件建物2階の施設に「防災センター」と名付けたことが不合理であるとはいえない。また、本件センターの「避難室」は、本件センターが拠点避難所とされる際、避難者を収容するために使用されることが想定された部屋であり (… )、そのような名称を付したとしても何ら不合理とはいえない。そうすると、Xらが指摘する本件センターの名称等が、住民に対し、本件センターが一次避難場所であるとの誤解を与えるものとは認め難く、Xらの主張は採用することができない。 / 以上によれば、市長に、鵜住居地区の住民に対し、本件センターが一次避難場所でないことを積極的に周知すべき条理上の義務があったとのXらの主張は、いずれもその前提を欠き採用することができない。 / 以上によれば、市長に、鵜住居地区の住民に対し、本件センターが一次避難場所でないことを積極的に周知すべき条理上の義務があったとのXらの主張は、いずれもその前提を欠き採用することができない。したがって、争点 (1) に関する原告らの主張には理由がない。」

#### 4-2 市長又はY職員には、本件地震発生後、住民を一次避難場所に避難させなかった過失があるか（争点2）

(J-2) Y職員が本件センターへの避難を積極的に促したとの主張について「Y職員が、本件地震発生後、A, X4, の避難場所の周知義務について及びB（以下、併せて「Aら3名」という。）に対し、本件センターへの避難を積極的に促したことを認める的確な証拠はない。…本件地震発生後に、Aら3名が本件センターに避難した経緯によれば、Aら3名は、いずれも自己の判断で本件センターに避難することを決めた上で、本件センター内に避難したものと認められる。/したがって、Y職員が、Aら3名に対し、本件センターへの避難を積極的に促し、それによりAら3名が本件センターに避難したと認めることはできず、原告らの前記主張は採用することができない。」

Y職員が、本件センターに避難した住民を一次避難場所に避難するよう誘導しなかったとの主張について「…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、Y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。Y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。…なお、生活応援センターのマニュアルには、災害発生時における業務内容として「避難者受け入れ（センター内）」と記載されているが、同記載は、本件センターが拠点避難所として利用される場合を想定したものと解され、これをもって、市長がY職員らに対し、津波発生時に避難者を直ちに受け入れるよう誤った指示をしていたと解することはできない。そのほか、市長において、津波発生時に本件センター内に避難者を受け入れるよう誤った指示をしていたことを認める的確な証拠はなく、この点についての原告らの主張は理由がない。/したがって、原告らの争点(2)に関する主張は採用することができない。」

#### 4-3 園長又はYが、本件地震発生以前において、本件幼稚園の災害対策を怠った安全配慮義務違反があるか（争点3）

(J-3-i)「園長は、本件幼稚園の職員に対し、業務上の指揮命令権を行使しその労務を管理していたから、信義則上、当該職員がその生命及び身体等の安全を確保しつつ勤務できるように必要な配慮をすべきいわゆる安全配慮義務を負っていたと解される。Yもまた、その設置運営する本件幼稚園で勤務する職員に対し、当該職員との間の法律関係に付随する信義則上の義務として園長同様の安全配慮義務を負っていたと解される。/したがって、園長及びYは、本件幼稚園職員が、及川園長及びY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。」

(J-3-ii)「まず、甲事件Xらは、園長及びYは、本件幼稚園について、学校保健安全法29条1項及び本件防災計画の水準を満たす避難計画を作成しておらず、前記安全配慮義務に違反したと主張するので検討する。…学校保健安全法29条1項により本件幼稚園について作成が求められる対処要領は、同条項の文言からも明らかのように、園児の安全を確保することを目的とするものである。また、本件防災計画により本件幼稚園について作成が求められる避難計画は、本件防災計画が定める学校における避難計画の基本方針や避難計画の内容（…）に照らせば、園児の避難を迅速、確実にを行うことを目的とするものと解される。/したがって、園長及びY

が、学校保健安全法29条1項及び本件防災計画の水準を満たす避難計画を作成したか否かは、園児に対する安全配慮義務違反の問題とはなり得ても、本件幼稚園の職員に対する安全配慮義務の違反を問う直接の根拠にはなり得ない。よって、甲事件原告らの前記主張は、同法29条1項及び本件防災計画に依拠する限りで失当というほかない。」

(J-3-iv) 「もっとも…園長及びY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、本件幼稚園の災害リスクの実情や人的・物的体制の状況等、幼稚園を取り巻くあらゆる事情を総合的に考慮の上、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と解するのが相当である。/本件幼稚園では、本件地震発生以前から、本件幼稚園経営において、避難訓練の実施方法等に関し様々な定めをしており、これを、本件幼稚園における災害発生時の行動指針として位置づけていたことが認められる（…）。/この点、甲事件Xらは、平成21年度幼稚園経営の避難訓練に関する記載は、災害発生時の行動指針ではなく、避難訓練に関する定めすぎないなどと主張する。しかしながら、そもそも、避難訓練は、実際の災害発生時の避難行動を想定して実施されるものであり、避難訓練の実施方法等に関する定めが、実際に災害が発生した時の行動指針と異なるものと解すべき事情は窺えない。甲事件Xらも、平成21年度幼稚園経営における避難訓練時の実施方法に関する定めについて、実際の災害発生時の行動と異なる部分を具体的に明らかにした主張立証をしていない。以上によれば、甲事件Xらの前記主張は採用することができず、本件地震発生当時施行されていた本件幼稚園経営は、本件幼稚園職員の災害発生時の行動指針を定めたものと解するのが相当である。」

(J-3-v) 「そうすると、本件幼稚園経営は、火災や地震等の災害発生時に、避難場所として、まず園庭に避難した上で、更に必要がある場合には、園長の指示により避難する旨を定めたものと解されるが（…）、災害の種類等に応じた最寄りの避難場所の名称や道順等が記載されていない点で不十分なものであったかが、更に問題となり得る。/そこで検討するに、本件幼稚園は3歳児から5歳児までを対象とする施設であって（…）、その職員は、心身未発達で、自ら判断して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。本件幼稚園経営は、このような職員の立場を考慮し、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、園長の裁量の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Y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。

(J-3-vi) 「甲事件Xらは、本件幼稚園における具体的な避難誘導體制を示す文書が存在せず、園長及びYは、本件幼稚園の避難誘導體制を確立しなかったなどと主張する。/しかしながら、…本件幼稚園経営には地震災害時の避難誘導についての記載があり、これは…；本件幼稚園における災害発生時の行動指針であったと認められる。したがって、本件幼稚園において避難誘導體制に関する文書が作成されていなかったとはいえず、及川園長及びYは、本件幼稚園の職員において災害発生時の具体的な避難誘導體制を把握することが可能な程度に、避難誘導體制を確立していたというべきである。なお、後述する職員の本件地震当日の避難行動をもって、本件幼稚園の避難誘導體制が確立してい、なかったということもできない。」

(J-3-vii) 「甲事件Xらは、園長及びYは、本件幼稚園の職員に対し、一次避難場所を周知すべき義務を怠ったと主張する。/確かに、本件幼稚園では、津波を想定した避難訓練を年1回行っていたにもかかわらず、鶴住神社境内等の一次避難場所へ実際に避難する訓練は行ってい

なかった(…)。一次避難場所の場所や経路等を周知する方法としては、津波を想定した避難訓練の際に、実際に一次避難場所に避難をする訓練を行うのが、確かかつ最善の方法であったことは言を俟たない。/しかしながら、…本件幼稚園の職員は、本件地震発生以前に、本件幼稚園の最寄りの一次避難場所が鶴住神社境内であることや、そこまでの道順を把握していたことが認められ、本件幼稚園の職員に対しては、一次避難場所の名称や所在についての一定の周知がされていたと推認される。したがって、一次避難場所新に避難する訓練を実施していなかったことをもって、園長及びYが、一次避難場所を周知すべき義務を怠ったとまで認めることはできない。/以上のとおり、本件地震発生以前における本件幼稚園の災害対策に関する園長及びYの安全配慮義務違反は認められず、争点(3)に関する甲事件原告らの主張は採用することができない。」

#### 4-4 園長及びYの、本件地震発生後のAへの避難指示に関する安全配慮義務違反があるかについて(争点4)

(J-4-i)「甲事件原告らは、園長が、本件地震発生直後、Aに対し、最寄りの一次避難場所である鶴住神社境内に避難するよう指示しなかったことが、園長及び被告が負っていた前記安全配慮義務に違反すると主張するので、以下検討する。/園長又は被告に安全配慮義務違反(国賠法1条1項にいう過失又は債務不履行)があるというためには、過失責任を問われている主体かつYの補助機関である園長において、本件津波が本件幼稚園に到達することを予見し、かつ、予見した結果を回避することができたことが前提となる。そして、結果発生についての予見の程度は、予見される結果に基づいてその発生を回避するための措置を講じることを法的義務として負わせるに足りる程度に具体的なものでなければならないから、抽象的な危惧感の程度では足りず、本件津波が本件幼稚園に到達するという結果の発生を具体的に予見し得ることが必要であり、その予見し得た時点において、予見された結果を具体的に回避し得たことも必要となる。」

(J-4-ii)「以上を前提に、本件地震発生当日における園長の予見可能性の有無について検討する。/本件幼稚園は、本件シミュレーション調査報告書において作成された本件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、本件津波が本件幼稚園に到達する以前に入手し得た情報に基づき、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)を発表していたから(…)、園長は、その頃には、3メートルの高さの津波が鶴住居地区に到達する可能性を知り又は知り得たことと認められる。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(…)、本件大津波警報(3メートル)の発表があったとしても、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)に修正されたが、鶴住居地区における防災行政無線では同情報は発表されていないから(…)、園長が、6メートルの高さの津波が鶴住居地区に到達する可能性を知り又は知り得た可

能性は極めて低いといえるものの、気象庁発表の情報であることに鑑みると、同情報を防災行政無線以外の媒体で知り得た可能性を全く否定することはできない。」

(J-4-iii)「次に、園長が、午後3時14分に本件大津波警報(6メートル)が発表された時点で、本件幼稚園に到達が予想される津波によりAが被災するとの結果を具体的に回避できた可能性の有無について検討する。/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(…)、本件幼稚園から鶴住神社境内までの距離は約630メートルであり、急な坂道を階段で30メートル上る必要があること(…)、Aが妊娠9か月であったこと(…)の各事実に照らすと、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。」

(J-4-iv)「これに対し、甲事件Xらは、園長は、本件大津波警報(3メートル)が発表された午後2時50分頃の時点で本件幼稚園に津波が到達する事態を予見することができ、その時点で、Aに対し鶴住神社境内への避難を指示していれば、Aは、徒歩約8分で鶴住神社境内に移動することができ、津波によって被災するという結果を回避できた旨主張するので、以下検討する。」

(J-4-iv①)「本件津波浸水予測図の基となったシミュレーション調査は、あくまで予想にすぎず、結果を上回る津波が来襲しないことを保証するものではないとの主張について…本件シミュレーション調査報告書が、岩手県により、県内市町村や防災関係機関により津波防災マップの作成など防災行政に役立てられることを目的として、防災関係機関や大学教授等の専門家の関与のもと、その知見等を活用して作成されていること(…)に照らせば、Yや、Yの職員である園長が、本件シミュレーション調査報告書の内容や、その成果物である本件津波浸水予測図を参考にすることが不合理であったとは認められない。」

(J-4-vi②)「明治三陸地震及び昭和三陸地震の際、本件幼稚園付近にまで津波が到達したから、本件建物等に津波が到達する可能性を認識できたとの主張について/確かに、明治三陸地震及び昭和三陸地震の際、本件幼稚園付近にまで津波が到達した可能性は否定できない(…)。/しかしながら、本件地震発生当時には前記各地震が発生した時には存在しなかった高さ約6.4メートルの本件防潮堤が整備されていたこと(…)に加え、実際に、専門家の関与の下で作成された本件津波浸水予測図では、前記各地震と同等の地震が発生した場合であっても、本件幼稚園周辺は津波で浸水しない想定とされていたこと(…)を併せ考えれば、本件大津波警報(3メートル)が発表された時点で、津波が本件幼稚園に到達する可能性を予見できたとは認め難い。」

(J-4-vii③)「本件地震以前に、当時の生活応援センター所長が、平成22年チリ地震の際、一次避難場所ではない本件センターで避難者を受入れたことを問題視するメールを庁内メールリングリストに送信したことなどを挙げて、市職員の多くが、本件建物等に津波が到達する可能性を認識できたとする主張について/証拠(…)を見ても、生活応援センター所長のメールが、本件幼稚園に津波が到達する可能性を具体的に指摘するものであったとは認められないから、これをもって、被告や園長において、本件地震発生後、本件幼稚園に津波が到達する可能性を具体的に予見できたとはいえない。」

(J-4-vii④)「本件建物が津波避難ビルの指定を受けられなかったことから、本件建物等に津波が到達する可能性を認識できたとの主張について/そもそも本件建物は、本件津波浸水予測図において予想浸水区域外とされた場所に建設される予定であったため、津波避難ビルとすることができなかった(…)のであり、本件建物が津波避難ビルに指定されなかったという事実のみをもって、Yや園長において、本件幼稚園に津波が到達する可能性を具体的に予見できた

とはいえない。

(J-4-vii⑤)「津波の高さの予測精度は0.5~2倍と幅があること、津波が防潮堤に衝突した場合には、その高さが最大で1.5倍になり得るとの知見が存することなどからすれば、本件大津波警報(3メートル)が発表された時点において、津波が高さ6.4メートルの本件防潮堤を超えて本件建物等に到達することは予見できたとの主張について/確かに、甲事件Xらが主張する知見が存在することは認められる(…)。/しかしながら、このような知見が存在したとしても、かかる知見が、本件地震発生当時、広く一般に周知されていたことを認める証拠はなく…、園長に対し、かかる知見を有することを合理的に期待すべきであった事情は認められない。したがって、本件大津波警報(3メートル)が発表された時点で、園長において本件幼稚園に津波が到達する可能性を具体的に予見できたとはいえない。」

(J-4-viii)「以上(J-4-vii①~⑤)のとおり、園長が、午後3時14分以前に津波が本件幼稚園に到達する可能性を具体的に予見できたとは認められず、これを予見できた可能性が否定できない午後3時14分の時点では、既に、Aが本件津波に巻き込まれて被災する結果を具体的に回避できたとは認められない。したがって、園長が、本件地震発生後、Aに対し、一次避難場所への避難を指示しなかったことが、安全配慮義務に違反するとは解されない。… よって、争点(4)に関する甲事件原告らの主張は、採用することができない。」

#### 4-5 結論

以上、争点1から4までの判断により、「甲事件Xらの主張は、Y及びY職員の国賠法1条1項にいう過失並びに園長及びYの信義則上の安全配慮義務違反が認められず、乙事件Xらの主張も、Y及びY職員の国賠法1条1項にいう過失が認められない以上、その余の争点について判断するまでもなく」、いずれも理由がないとして、Xらの請求はいずれも棄却された。

## 5 控訴審

### 5-1 和解勧告での裁判所の所見

一審判決後の記者会見でX側代理人弁護士は、「162人の命の重みを考えない不当判決」「今後の防災のあり方を考えても到底許しがたい」「なぜ200人も住民が本来の避難場所ではないセンターに逃げ込む判断をしたのか、その理由について触られていない」「市が形式的に広報を出しておけば、住民が避難場所として思い込んでも許されると受け止められかねない判決だ」と批判した<sup>29)</sup>。甲事件の原告の両親(X<sub>2</sub> X<sub>3</sub>)は、「一審でこちらの主張した内容が一切認められなかったため」<sup>30)</sup>として、一審の判決を不服として、2017年(平成29)年5月2日仙台高裁に控訴する。

2018年(平成30)年2月6日、控訴審第2回口頭弁論で、裁判所から和解勧告がなされる。裁判長は法廷で「この裁判が行政のあり方などを考える碑(いしぶみ)となるような建設的な解決ができないか」などと話した。和解に向けた裁判所の所見は、以下のような問題点等を指摘している<sup>31)</sup>。引用の所見はこれまで例にならない記号を付す。

29) 朝日新聞2017年4月22日 岩手全県。

30) 朝日新聞2017年5月3日 岩手全県。

31) 平成30年1月22日付「平成29年(ネ)第198号事件の解決に向けた裁判所の所見」(関係者より入手)

(1) 防災センターにおける多数の地域住民の犠牲に対する行政責任について

(S-1-i) 「…平成28年3月の調査委員会報告書にも記載のとおり、①「防災センター」との呼称や避難訓練時の使用などの運用が、地域住民に対して津波の一次避難所避難所であるとの誤解を生じさせる要因となったのではないかと考えられること、②広報誌等により津波の際の一次避難場所について広報がなされていたものの、防災センターが一次避難所避難場所ではないことについて明確な周知がなされていなかったこと、③防災センターの職員等に対して津波発生時の適切な対応が周知されていなかったこと等の問題点があったと指摘することができる。」  
(下線部は引用者による、以下同様)

(S-1-ii) 「住民の命を守るべき行政責任を負う釜石市には、この度の犠牲に対する強い反省と上記問題点の指摘等を踏まえ、今回の津波の教訓を深く刻み、防災施設の見直し、住民の意識啓発、組織としての危機管理体制の強化といった課題に対して真摯に取り組む重い責任がある。」

(2) 学校教育施設の防災体制に関する行政施策上の問題点について

(S-2) 釜石市が防災教育に力を入れ本件津波による教育現場での人身被害の軽減に効果を上げたことは高く評価される。「しかしながら、他方で、まさにその教育現場において、児童・生徒の生命・身体の安全を保護すべき立場にある教職員に対し、三陸沖地震津波に備えた適切な避難計画を立案し、避難訓練を実施することを徹底させるための施策が不十分であったことから、本件幼稚園において、本件津波に対する具体的な避難指示を出すことができなかった。」

## 5-2 和解成立

和解勧告は、Yに行政としての責任を認め、上記問題点等の指摘を踏まえ（S-1-i, ii）、取り組むべき行政上の課題と施策を明らかにすること、X<sub>2</sub>、X<sub>3</sub>に対してAの死亡について遺憾の意を表するとともに、Aが同僚とともに園児2人の救命に貢献したことへの具体的慰労と慰霊の措置をとることをYに求めた。XらとYは和解に向けた協議に応じ、和解勧告の内容に加え、YがXらに、和解金48万9500円（一審と控訴審でかかる収入印紙代相当）を支払うことなどを条件に平成30年7月3日に和解が成立した。

(未完)

## 引用・参考文献

- 大塚 直 1989「民法七―七条・七―五条（使用者責任・工作物責任）」広中俊雄=星野英一編『民法の百年III』有斐閣, 673-730頁。
- 釜石市 2013『釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書』  
(<https://www.city.kamaisHi.iwate.jp/docs/2014092900085/>)  
2021年3月25日アクセス
- 釜石市 2014『釜石市鶴住居地区防災センターにおける東日本大震災津波被災調査報告書』  
(<https://www.city.kamaisHi.iwate.jp/docs/2014031200016/>)  
2021年3月20日アクセス
- 北澤興一 2018「「高台の教室」を実現できず 国の基準に従うだけでは命を守れない大川小設計者の後悔」  
NIKKEI ARCHITECTURE 2018-7-12, 34-35頁。
- 齋藤徳美 2019「釜石市鶴住居地区防災センターにおける津波被災調査」『東日本大震災で大学はどう動いたか2』古今書院, 209-216。
- 瀬川信久 2019「震災・原発事故と不法行為 特集にあたって」論究ジュリスト30号, 90-91頁。
- 鳥谷部 茂 2018「東日本大震災における釜石の奇跡と悲劇」広島法学42巻2号139-153頁。
- 松岡勝実=村上 清 2019「災害管理（学）:地域から国際的な連携へ」『東日本大震災で大学はどう動いたか2』古今書院, 209-2016。
- 松本克美 2008「土地工作物責任における〈第一次的所有者責任・第二次的占有者責任論〉の可能性」立命館法学5・6号（321・322号）458（1814）-491（1847）頁。