

理 由 要 旨

平成30年（ネ受）第27号国家賠償等請求上告受理申立事件について、申立人らは上告受理申立理由を提出したが、その要旨は次のとおりである。なお、上告受理申立理由書の項目に合わせて、第2～第5の要旨を提出する。

第2 安全確保義務なる義務を導き出す解釈に関する法令違反（学校保健安全法26条ないし30条、国家賠償法1条1項、不法行為法の解釈の誤り）

原判決は、学校保健安全法26条ないし29条に基づいて、「法律関係の付随義務として信義則上一般的に認められるに過ぎない安全配慮義務」とは性質が異なる、公教育制度を円滑に運営するための根源的義務としての安全確保義務なる義務を定立し、公立学校の校長ら及び教育委員会に対して極めて高度の予見義務を課した。また、その高度の予見義務を前提に、結果回避義務として、危機管理マニュアル中に第三次避難場所としておよそ非現実的な「バットの森」を記載すべき旨を要求した。これらの法令解釈はいずれも従来判例及び学説の考え方と異なる原判決独自の誤った法令解釈である。

具体的には、原判決には、(1) 公立学校の在学関係について信義則を根拠とする安全配慮義務とは性質が異なる公教育制度を円滑に運営するための根源的義務としての安全確保義務なる義務を措定するという学校保健安全法及び国家賠償法1条1項の解釈を誤った法令違反、(2) 公立学校関係の国家賠償訴訟において私立学校関係の不法行為訴訟とは異なる判断枠組みを用いる法令違反、(3) 教育委員会に安全管理の領域について学校に対する細部にわたる個別具体的な関与を通じた管理、執行を行うべき義務を課した法令違反、(4) 学校保健安全法上の義務から不法行為法上の（国家賠償法1条1項にいう過失・違法を根拠付ける）個別の注意義務（個別の国民に対して負担する職務上の法的義務）を直接導きだす法令違反、(5) 原判決が摘示する安全確保義務の内容は極めて高度な予見義務を課すものであり、また非現実的な結果回避義務を課すものであり、国家賠償法、不法行為法

の解釈を誤った法令違反があり、いずれも判決の結論に重大な影響を及ぼすものである。

(1)につき、原判決は、「就学義務」及び「通学区域制に基づく行政処分」という、公立学校関係の権力的・強制的契機を強調するが、通学区域制は公立学校の運営を効率化するための制度に過ぎず、就学義務の受入先は公立学校、私立学校を問わないので、「就学義務」及び「通学区域制に基づく行政処分」から、公立学校関係の権力的・強制的契機を強調する原判決の法令解釈は誤りである。学校保健安全法上の「学校」には公立小学校も私立小学校も等しく含まれるので、同法26条ないし30条の各義務（責務）について、公立学校と私立学校との間で、学校安全に関する義務の性質や内実が異なることとなる法令解釈は採り得ない。

(2)につき、学校における教育作用は、公立学校と私立学校とで本質的差異はない。公立学校の教育作用を「公権力の行使」とするのが確定した判例であるが、学校事故の場面で損害賠償責任の判断基準を異にする理由は乏しく、公立学校の学校事故についても民法不法行為法と同様の判断基準・注意義務が用いられてきた。これに対して、原判決は、国家賠償法上の判断枠組みである職務行為基準説の影響を受けて論理を構築・展開している。また、同じく国家賠償法上の判断枠組である「規制権限不行使」という観点で論理を展開しているが、これらは、法令解釈を誤っている。

(3)につき、原判決は、学校保健安全法の制定により、地方公共団体が設置する学校に関していえば、教育委員会は、「児童生徒の安全、とりわけ危機管理マニュアルの作成を含む安全管理の領域について、学校に対する細部にわたる個別具体的な関与を通じた管理、執行が求められるに至った」、教育委員会自ら、具体的に、「作成された危機管理マニュアルが学校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」義務まで負うものと判断した。しかし、教育委員会と校長との間の権限分配の観点では、教育委員会の研修・指導等に基づきつつも、第一義的には、各学校における児童の安全は、校長がこれを「校務」（学校教育法37条4項）としてつかさどるものと解される。学校保健安全法が、「学校の設置者は」

(26条)、「学校においては」(27条)、「校長は」(28条)、「学校においては」(29条1項)、「校長は」(29条2項)、「学校においては」(30条)と明確に主語を書き分けたことは、教育委員会と校長との間の適切な役割分担を考慮してのことであって、原判決の上記判示は、学校保健安全法26条ないし30条の法令解釈の誤りがある。

(4)につき、原判決は、校長、教頭及び教務主任並びに市教委に対し、学校保健安全法26条ないし29条の規定に基づき、個別の国民(本件では児童生徒や保護者)に対して負担する職務上の法的義務として、上記安全確保義務が課されている旨判示する。しかし、学校保健法が改正され学校保健安全法として施行されたのは平成21年4月1日であり、同法29条が、危機管理マニュアルの作成を求めた歴史は浅く、同マニュアルに具体的にどのような事項を記載すべきかという点について、項目すらも言及がない。同法29条は、本件時点では、個々の学校の危機管理マニュアルの具体的内容を導き出すほどの規範性を獲得するには至っていなかったというべきである。また、各学校こそが、地域住民・保護者との接触、実地見分等を通じて、地域の地理的・歴史的状況を具体的に感得できる立場にあるところ、原判決が、「同一の小中学校について、継続的にその実情を蓄積し易い立場にあったのはむしろ市教委である」とした判断も明らかな誤りである。原判決が、学校保健安全法の規定を、国家賠償法1条1項の「過失」「違法」を直接導きだす法規範とみて、直ちに個別の国民(本件では児童生徒や保護者)に対して負担する職務上の法的義務として、安全確保義務が認められると判示したことは、法令解釈の誤りというべきである。

(5)につき、原判決は、大川小が本件ハザードマップ上では浸水予測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本件想定津波の被害を受ける危険性はあったというべきであり、平成22年4月末時点において、 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定した。また、原判決は、東日本大震災を経験する以前の校長等や教育委員会職員に対し、独自の立場から本件ハザードマップの信頼性等の検討を要求したり、大川小が津波避難場所として指定されていたことを誤りと認識すべきことを要求した。しかし、標準的な校長

等や教育委員会職員に、防災に関する専門的知見について独自の立場からの情報収集義務を課し、そしてそれを前提とする予見義務を課す法令解釈は誤りというしかない。

さらに、原判決は、同様に、「安全配慮義務」より高度な「安全確保義務」を課した解釈によって、■■■■校長等に対し、本件危機管理マニュアルに第三次避難場所として「バットの森」を記載すべきという内容の結果回避義務を認めたが、このような結果回避義務の要求は、およそ現実的でなく、原判決には法令解釈の誤りがある。

第3 平成22年4月末の時点で、■■■■校長等が、本件想定地震によって北上川堤防が損壊等し、その場所から遡上した津波が流入し大川小を襲来することが予見できたとする認定の経験則違反及び採証法則違反（民事訴訟法247条違反、国家賠償法1条1項違反）

平成22年4月末（本件時点）当時の科学的知見（宮城県の平成16年報告及び石巻市の本件ハザードマップによる津波浸水域予測）では、本件想定地震によって発生が想定される津波（本件想定津波）は、大川小には到達しないことが確認されていた。有史以来、大川小を含む釜谷地区には津波が到達したことはないという歴史的知見もこの科学的知見と一致していた。これら知見によれば、本件時点において、■■■■校長等は、津波が大川小に到達することを予見できなかった。東日本大震災における津波事故に関する他の3つの仙台高等裁判所の裁判例も、上記科学的知見を基準にして予見可能性を判断し、結論として、これを否定している。

これに対し、原判決は、■■■■校長等が、本件時点において、北上川の堤防が本件想定地震で損壊等し、そこから流入する津波が大川小に到来することが予見できたとした。しかし、原判決がその根拠とした知見等は、いずれも、北上川の堤防が損壊することや大川小に津波が到来することとの関連性が希薄である。また、それら知見等は、通常の校長等に求められる注意能力の基準を超える、防災、土

木工学等の高度に専門的な知識がなければ理解・活用できないものでもあり、そうした知見等を予見可能性の判断において基礎事情とすることは、「確立された知見で、予見可能性の主体においてその内容を理解でき、かつ、容易に入手可能な知見」に依拠して予見可能性を判断した最判平成18年3月13日（集民219号703頁）の判旨とも相違する。加えて、予見可能性以前の問題として、本件想定地震によって、北上川の堤防が損壊等して大川小にまで津波が到来する危険性があったとも認められない。現に、本件想定地震よりも32倍の規模の本件地震の地震動によっても津波被災区間においては、地震における堤防損壊等の大規模な被災は確認できなかった。

よって、■■■■校長等の予見可能性を認定した原判決の判示には、判決の結論に重大な影響を及ぼす経験則違反及び採証法則違反（民事訴訟法247条違反）があり、同時に、国家賠償法1条1項の「過失」の解釈を誤ったものである。

第4 本件危機管理マニュアルに第三次避難場所として「バットの森」を定めるべきであるとする結果回避義務にかかる判示の経験則違反及び採証法則違反（民事訴訟法247条違反、国家賠償法1条1項違反）

第1に、原判決は、本件危機管理マニュアルに関し、本件想定津波の危険を回避すべき結果回避義務を認める一方で、「津波警報の発令があった場合」を第三次避難を行う条件として設定し、これを前提に因果関係を肯定した。しかし、「津波警報の発令があった場合」は、「本件想定津波よりもずっと小規模の津波が発生するおそれがある場合」を意味するに過ぎないから、第三次避難を行う条件にはなり得ない。

第2に、原判決は、■■■■校長等は、本件時点において、本件危機管理マニュアルに第三次避難場所として「バットの森」を定めるべき改訂義務があったとした。その一方で、改訂義務があった時点（本件時点）以後に、地域住民等と避難行動等について協議し、市教委に対してプレハブ小屋等の設置を申し出る措置をとるべきだったとした。改訂義務と協議・措置の時期の先後関係に矛盾がある上、本

件震災までに、地域住民等との協議が整い、プレハブ小屋等が設置されたとは限らないにもかかわらず、原判決は、何らの証拠を示さずにこれを認定した。さらに、本件想定地震発生後に避難を開始すれば、本件想定津波に被災する前に「バットの森」に避難できる時間があるとは計算できなかったことや、避難経路が小学校における津波発生時の避難経路としては明らかに不相当であること（避難距離が700m以上もあること、途中で標高2m程度の低地を約400m通過すること等）等からしても、本件危機管理マニュアルに第三次避難場所として「バットの森」を定めることは、不可能であった。

第3に、原判決は、「大川小の校舎の2階」や「三角地帯」について、第三次避難場所として不相当であったとしたが、本件想定津波が大川小の校舎の2階や三角地帯に到達するおそれはなかったこと等からすると、これらの場所が、第三次避難場所として不相当であったとは言えない。

よって、本件危機管理マニュアルに第三次避難場所として「バットの森」を定めるべきであるとする結果回避義務にかかる原判決の判示には、判決の結論に重大な影響を及ぼす経験則違反及び採証法則違反（民事訴訟法247条違反）があり、同時に、国家賠償法1条1項の「過失」の解釈を誤ったものである。

第5 弁論主義違反（民事訴訟法253条2項等違反）及び釈明権不行使・審理不 尽の違法（民事訴訟法149条違反）

原判決は、相手方が主張していなかった命題（①■■■■校長等が予見すべき対象が本件地震後に現に到来した本件津波ではなく本件想定津波であること）及び5つの事実（②本件想定地震によって北上川の堤防が損壊する危険性があったこと、③②の予見可能性、④同堤防が損壊した場合の津波の規模が大川小の校舎の2階を避難場所とするのでは足りないものであること、⑤④の予見可能性、及び⑥本件想定津波に被災せずに「バットの森」に避難できる時間があると計算できたと考えられること）を基礎に、■■■■校長等の過失を認めた。

これら命題及び事実は、■■■■校長等の過失を認定するためにはいずれかひとつ

でも欠くことができないものである。また、これら事実は、過失を根拠付ける事実、すなわち主要事実であり、これら事実について、申立人らに反論及び反証の機会があれば、判決の結論は反対のものになっていた。しかし、これら命題及び事実について、相手方らが主張せず、原審も釈明しなかったため、申立人らにその機会はなかった。第1審及び原審の審理の経過によれば、そのことについて、申立人らには何らの落ち度は認められず、原判決は、申立人らにとって不意打ちであった。

よって、原判決には、当事者の主張していない事実を裁判の基礎にしてはならないとの弁論主義の違反（民事訴訟法253条2項等違反）、又は必要な釈明権を行使しなかったという釈明義務の違反及び審理不尽の違法（民事訴訟法149条違反）という訴訟手続の法令違反があり、これら違反は、判決の結論に重大な影響を及ぼすものである。

以 上

