### 伊豆山土石流災害を機に学ぶ

## 自然災害における責任判断 をめぐる重要判例



日弁連災害復興支援委員会 副委員長 静岡県弁護士会 災害対策委員会委員 日本災害復興学会 災害対策委員 静岡市教育委員会 学校防災アドバイザー 事業継続推進機構(BCAO) 正会員

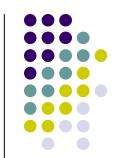


弁護士·防災士 永野 海

http://naganokai.com (本日の資料)

HPからの資料ダウンロードパスワード

今日ご紹介する判例、裁判例をみていただくと自然災害による事故について、「不可抗力」と 簡単に反論することはできないのだな、と 感じられるかも知れません。



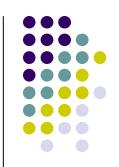
そうだとすると、それは事業者や組織、土地所有者、 占有者などに対して、将来の損害賠償リスクなどを避 けるための十分な防災上の事前対応を推奨する理由に もなります。

ぜひ事業者、組織に対する防災アドバイス、BCP 支援などにもご活用いただければうれしいです。



### 自然災害における裁判所の判断 目次

- 1, 伊豆山訴訟の主な争点の紹介(対民間)
- 2, 自然災害における予見可能性
  - ①基準 ②判断対象 ③具体的な判断方法
- 3, 国家賠償法上の営造物の設置管理の瑕疵
  - ①瑕疵の定義 ②瑕疵の判断基準
  - ③設置の瑕疵と事前調査等 ④管理の瑕疵
- 4 , 東日本大震災の津波訴訟
  - ①大川小学校仙台高裁判決(事前防災の懈怠を過失に)
  - ②石巻市私立日和幼稚園判決(安全配慮義務違反)
- 5,土地工作物責任(民法717条)
  - ①土地工作物とは ②瑕疵の認識と責任 ③寄与による減責
- 6, 国や自治体の権限不行使の違法
  - ①急傾斜地崩壊危険区域の不指定
  - ②土石流前の警告、訓練、避難場所確保、避難指示の不行使
  - ③水害前の避難勧告の発令時期や方法の過誤





#### 目次と裁判例との対照表

#### 1,伊豆山訴訟の主な争点の紹介(対民間)

- 2, 自然災害における予見可能性
  - ①基準 高槻市サッカー大会落雷被災事件(最判平成18年3月13日)
  - ②判断対象 飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
  - ③具体的な判断方法 飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
- 3 , 国家賠償法上の営造物の設置管理の瑕疵
  - ①瑕疵の定義 飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
  - ②瑕疵の判断基準 飛騨川バス転落事故事件 最高裁昭和53年7月4日
  - ③設置の瑕疵と事前調査等 飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
  - ④管理の瑕疵 飛騨川バス転落事故事件 最高裁昭和59年1月26日
- 4 , 東日本大震災の津波訴訟
  - ①大川小学校仙台高裁判決 石巻市立大川小学校津波訴訟(仙台高裁平成30年4月26日)
  - ②石巻私立日和幼稚園判決 石巻私立日和幼稚園津波訴訟(仙台地裁平成25年9月17日)

#### 5,土地工作物責任(民法717条)

- ①土地工作物とは 大判昭3・6・7 / 盛り土浦和地裁(昭和58年6月22日)
- ②瑕疵の認識と責任 マンション倒壊死亡事故(神戸地裁平成11年9月20日)
- ③寄与による減責 神戸地裁平成11年9月20日 静岡地裁平成4年3月24日
- 6 , 国や自治体の権限不行使の違法

  - ②避難指示など 神戸地裁姫路支部平成25年4月24日/仙台高秋田支部平成7年7月7日



## 伊豆山土石流訴訟における民間当事者の責任 に関わる主な争点(今後行政も加わる可能性)

●盛り土の施工者(発注者、施工業者)の責任

工事が民法709条の不法行為に当たるか

- ○違法性のある工事かといえるか
  - → 既に数々な問題が明らかになっている
- ○問題工事と災害結果との因果関係は
  - → ほぼ盛り土部分だけが土石流として流出しているので認められやすいか
- 〇過失を基礎づける<u>予見可能性があるか</u>
  - → 本訴訟の重要な争点です

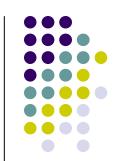
#### ●盛り土の占有者、所有者の責任

民法 7 1 7条 1 項の土地工作物責任を問えるか

- ○盛り土は「土地工作物」にあたるのか
- ○誰が盛り土を占有していたのか。占有者といえるのか
- 〇設置保存の<u>瑕疵</u>とはなにか
- ○瑕疵を知らなかった所有者にも責任が問われるのか



# 土石流など様々な自然災害予見可能性はどのように判断されるのか ①基準の問題



●高槻市サッカー大会落雷被災事件(最判平成18年3月13日)



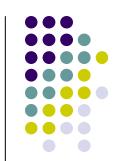
### 事案

サッカー大会中に高校生が<u>落雷に遭い</u>両下肢全廃などの重度後遺障害に。一度中断したが、豪雨のあと雨がやみ、空も明るくなり、雷鳴も遠のいたので、<u>試合を再開したところ</u>落雷によって被災。在籍した私立高校と大会主催者を相手にした損害賠償請求訴訟。

### 争点・当事者の主張

引率教諭の<mark>落雷の予見可能性</mark>。平均的なスポーツ指導者であれば、雨がやみ、空が明るくなり、雷鳴も遠のいていたのであるから、落雷の危険性は小さいと判断するのは自然。だから本件では落雷事故の予見可能性はないと反論した。

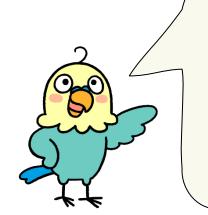
## 土石流など様々な自然災害予見可能性は どのように判断されるのか ①基準の問題



●高槻市サッカー大会落雷被災事件(最判平成18年3月13日)

### 裁判所の判断

落雷事故を予防するための注意に関しては、当時までに多くの文献上の記載が存在していた。上記のような当事者の主張、認識は、当時までに多く存在していた落雷事故を予防するための注意に関する記載内容と相いれないものであり、当時の科学的知見に反するものであって、その指導監督に従って行動する生徒を保護すべきクラブ活動の担当教諭の注意義務を免れさせる事情とはなり得ない。



この最高裁によれば、当事者がどんな知識をもって、どんな 認識をしていたとしても、<mark>当該自然災害の予見可能性は、当</mark> 時の科学的知見を基準にして決められることになります。

判例タイムズの評釈でも、一審判決は、<u>当時の落雷の文献の</u>記載に沿っていない「社会通念」等を持ち出す判断をしており無理があると書かれています。最高裁は当時の落雷に関する文献に沿った科学的で、自然な評価されています。



# 土石流など様々な自然災害予見可能性はどのように判断されるのか ②予見する対象は何か

- ●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
  - \* 国は上告せず控訴審が確定



### 事案

名古屋から乗鞍岳へ向かっていた2台の観光バスが、集中豪雨に伴う土石流に巻き込まれ、増水した飛騨川に転落し水没した。この事故で、乗員・乗客107人のうち104人が死亡し、日本のバス事故史上最大の事故と言われている。

### 争点・当事者の主張

遺族が国道の管理者である国に対して国家賠償を請求した事件。多数の争点があるが、その中で予見可能性が争われた。具体的には、自然災害に対して道路の設置・管理の<mark>瑕疵を問う前提として予見可能性</mark>が必要であるところ、その予見可能性の程度や対象が問われた。

# 土石流など様々な自然災害予見可能性はどのように判断されるのか ②予見する対象は何か



●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)

裁判所の判断(どんな場合なら災害が予見可能といえるのか)

自然現象の発生の危険を<u>定量的に表現して時期、場所、規模等において具体的に</u> <u>予知予測することが困難であつても</u>、当時の科学的調査研究の成果として、当該自 然現象の発生の危険があるとされる<u>定性的要因が一応判明していて、その要因をみ</u> <u>たしている</u>ことおよび諸般の情況から判断して、その<u>発生の危険が蓋然的に認められる</u> 場合であれば、これを<mark>通常予測し得る</mark>ものといつて妨げない。



自然災害発生の蓋然性があれば予見可能とした画期的な裁判例。その蓋然性は、①当該自然現象(本件では土石流)の発生の要因が一応判明していること、②その要因が実際あったこと、③過去に当該場所あるいはその附近の場所に発生事例があったかどうかなどの諸事情、で決まるとしました。

#### 裁判所の判示(土石流の場合の定性的要因って?

土石流の発生は、①渓床の勾配、②渓床の堆積土石の量、③渓谷の供給雨量、④渓谷の地形・地質等に相関づけられる。

- ① 渓床の勾配は、二〇度から三〇度の所に多く、中でも<u>三〇度から四</u> <u>〇度位</u>が発生率が高い
- ② 渓床の堆積土石の量は、<u>二、三メートルから四、五メートル</u>の厚みで堆積している所に多い
- ③ 渓谷の供給雨量は、一般的に雨量との対応だけで土石流の発生を予測することは困難であるが、連続降雨量が一〇〇ミリメートルを越えると、堆積物の表面に水流が生じて土石流が発生しやすくなり、さらにまた短時間の強い雨が直接に土石流の発生に関連する
- ④ 渓谷の地形・地質は、右①および③の要因と関連し、地形は多量の降雨を集水しやすいように、上流部に広がりを持ち、下流部が狭くなつている形状で、地質は堆積物が供給されやすいような風化された渓谷や、断層・節理・破砕帯等のある渓谷に頻度が高い



伊豆山の土石流訴訟でもこの土石流発生の要因があったかどうかとしてこの4点が議論されてもおかしくないです



この飛騨川バス転落事故の名古屋高裁判例を、伊豆山の事例で考えてみると・・・

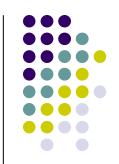
伊豆山の土石流は自然地形によるものではなく、

人工的な盛り土によるもので、しかもほぼ盛り土だけが土石流として流れたという事案です。

予見可能性として、盛り土の存在を当事者が知っていなくてもいいというのが高槻サッカー事故の最高裁及びこの名古屋高裁の考え方です。

とすると、崩れやすい盛り土が存在する以上、

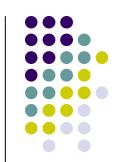
さらに定性的な土石流の要因は大きかったと判断されてもおかしくないと思います。(私見)



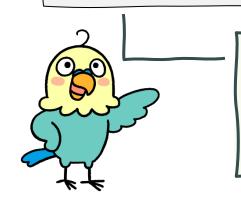


### 裁判所の判示

## (定性的要因があるなかで、災害発生のきっかけとなる) 大雨の予見可能性についてはどう判断しているのか?)



本件事故現場附近を含む前記危険区間一帯の地域における<u>一七日から一八日にかけての集中豪雨は</u>、集中豪雨の決して少くない東濃山間部としてみても、過去の降水量をかなり上廻る激しいものではあつたが、前示表Dに見られるように、<u>岐阜県下においてこれをさらに上回る降水量の記録も多いことなどから、通常予測しうる規模のものであつた</u>といわなければならない。



当該災害発生エリアでの降雨量の異常さではなく、 <u>県全体の過去の記録との比較</u>でみて、それを超えな ければ雨量としては予見可能と判断している

#### 裁判所の判示(予見可能性についての結論部分)

本件沢は、土石流の形態が山腹崩壊に伴うものであれ、渓流堆積物の流動によるものであれ、土石流の発生の危険があるとされる定性的要因を 満たしていること

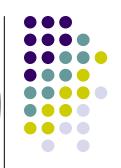
(ことに供給雨量が連続雨量一〇〇ミリメートルを越えてかなりの雨量に達するような激しい集中豪雨などによるものであつた場合には、本件沢はその他の要因から見て相当に危険な沢であつたと考えられる)、

および<u>近くに土石流の痕跡のある沢があり、過去に土石流発生の事例があること</u>(これは専門家が見れば比較的容易に発見され得るものである)など諸般の情況から判断して、前記1認定の規模の集中豪雨など強い雨の予測される地域内の本件沢では、<u>右のような規模の降雨の際には土</u>石流発生の危険のあることを通常予測し得たものということができる。



・(改めてですが)一連の議論は、<mark>被告側の認識や知識の有無は一切無視され</mark>、科学的にどうかという客観的見地で判断されていることに注目してください (高槻サッカー事故最高裁判例も同様)。

・近隣の<mark>土石流痕跡</mark>や、エリア内での<mark>過去の土石流発</mark> 生事例の存在も考慮されています。

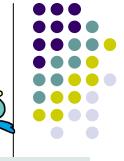


さて、ここまでが自然災害の責任判断 における、「予見可能性」の判断のし かたのご紹介でした。

次は、自然災害との関係で、「<mark>瑕疵」</mark> の存在がどのように判断されるか見て いきましょう。



# 自然災害において「営造物の設置または管理の瑕疵」(国家賠償法) はどのように判断されるのか



#### 国家賠償法2条1項

「道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。

ただし、伊豆山土石流災害では、行政が①<mark>盛り土を造成</mark>したわけでも、②<mark>盛り土を所有</mark>しているわけでもないので、盛り土が「公の営造物」とは言えず、この営造物責任を熱海市や静岡県に問うことは困難。



ただし、国家賠償法にいう営造物の「設置又は管理の瑕疵」は、 土地工作物責任における「設置又は管理の瑕疵」と同じものとい うのが通説の考え方ですので、自然災害において国や行政の「営 造物の設置管理責任」が問われた裁判例を以下にご紹介します。

- ●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
- **●飛弾川八人野冷争以事件(石口座向数四和49年11月20日)**





●ここでの「瑕疵」の定義

道路の設置または管理に瑕疵があるとは、道路が通常有すべき安全性に欠けていることをいうと解するのが相当であるから、当該道路において<mark>通常予測される自然現象(外力)に対し安全性を具備していなければならない\*</mark>ものである。したがつて、当該道路に対し交通を阻害する土砂崩落等の災害が発生する危険があり、その危険を通常予測することができる場合には、当該道路の設置または管理に当たり、交通の安全を確保する措置が講じられなければならず、もしこれに欠けるところがあつたために事故が発生したとすれば、設置または管理の瑕疵による責任が生ずることになる

\*この定義は最高裁昭和45年8月20日(判タ252号135頁)と同じ

■ここでの通常予測される自然現象(外力)とは?

土石流が通常予測されるかについてはさきほどの<mark>名古屋高裁が予見可能性のところで行っていた判断</mark>と基本的に同様です。「瑕疵」の議論のなかでも、「予見可能性」が問題になることがよくわかります。また、マグニチュード9、最大震度7の東日本大震災が起きたことで、地震や津波に関して「通常予測される」のハードルが上がっていることにも注意が必要です。

●最高裁昭和53年7月4日第三小法廷判決

6歳の子どもが道路端の防護柵の手すりに腰かけて遊んでいる際に4メートル下に転落し、重症とともに精神障害の後遺症が残った事件。



「営造物の瑕疵」の判断基準

「国家賠償法二条一項にいう営造物の設置又は管理に瑕疵があったとみられるかどうかは、当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断すべきものであるところ、前記事実関係に照らすと、本件防護柵は、本件道路を通行する人や車が誤って転落するのを防止するために被告人によって設置されたものであり、その材質、高さその他その構造に徴し、通行時における転落防止の目的からみればその安全性に欠けるところがないものというべく、上告人の転落事故は、同人が当時危険性の判断能力に乏しい六歳の幼児であったとしても、本件道路及び防護柵の設置管理者である被上告人において通常予測することのできない行動に起因するものであったということができる。したがって、右営造物につき本来それが具有すべき安全性に欠けるところがあったとはいえず、上告人のしたような通常の用法に即しない行動の結果生じた事故につき、被上告人はその設置管理者としての責任を負うべき理由はないものというべきである。」



瑕疵の有無の判断では、かなり様々な事情が考慮されることがわかります。この事案でも、被害者の行動の予測可能性を考慮されているので、 結局、災害発生の予見可能性も、瑕疵の有無の議論で考慮される可能性があります。

- ●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
  - 名古屋高裁は土石流との関係での「瑕疵」の判断基準をどう考えたのか

国道四一号の前記①②の危険区間は、前記認定のとおり集中豪雨の通常予測される地域にあり、斜面崩壊、土石流、土砂流の発生の危険およびこれらの関連による事故発生の危険のある道路であつたことが認められるので、このような危険性を有する国道の設置または管理に当たる官署としては、その当時における科学技術の最高水準に拠(よ)つて、適切妥当な措置をとることを要し、これを欠いた場合には設置・管理の瑕疵があることになるので、以上その瑕疵の有無について検討する。



これは極めて厳しい裁判所の判断基準です

自然災害の危険性ある場所においては、設置管理の瑕疵の有無は、「その当時の科学技術の最高水準」によった措置があるかどうかで判断されるとしました。

ただし、高槻市のサッカー落雷事故では、最高水準とまではいっていないので、もともと危険のある状況の場合にの み当てはまる規範といえるでしょう。

- ●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
- ●危険場所におけるあるべき防災上の対応方法について (本件では国道の管理)

自然現象による災害(自然災害)を防止し、被害を被らないようにするためには、まず、将来発生すると考えられる災害の諸現象を科学的に推定し、それに基づいて防災計画を立てることになるが、防災計画を立てる上に、二つの方策が考えられる。第一は施設の強化によつて災害を防止する施設対策であり、第二は被害を被らないようにする避難対策である。災害防止のため、防護施設を設けたり、強化拡充することにより、ある程度の被害を防止することは可能であるが、これには現在の科学技術の限界があることなどからみて、絶対完全に防止することは至難であるから、ある程度以上の自然災害に対しては、その予報を確実に行なつて避難をし、危険の判明した時には危険域から退避することが必要である。したがつて、ある程度以上の自然災害に対しては、施設対策と避難対策の二つを併用する必要がある。

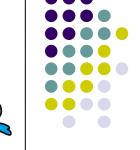


この判示は、自然災害の防災に広く妥当する重要な指摘。

ハード面の対策とソフト面である避難の対策のいずれも しっかり対応する必要があるとの指摘。

国や自治体だけでなく、事業者・組織にも妥当しますので、ぜひ啓発活動に使ってください。

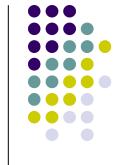
- ●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
- この判例では「設置」の瑕疵についても重要な言及がある



右①については、前記認定のとおり、使用開始後の維持管理上の問題点につき詳細な事前調査のなされた事実は認め難いので、そのため前記崩落等の危険が予め十分に認識せられず、設置の時点のみならずその後における防災対策や道路管理上重要な影響を及ぼした根本原因となつていることは否定できない。したがつて、この点における瑕疵ありとされる余地がないではない。しかし、本件事故に対する責任の有無を考える上においては、右事前調査の不備が直接管理態勢、管理行動として現われる点において、その瑕疵の有無を検討するのが相当であるから、特に設置の瑕疵としてはこれを取り上げないこととする。

本事案では、道路の「管理」の瑕疵で国が敗訴しているので検討はされていないませんが、ここで裁判所は、自然災害による事故を防ぐための「事前の情報収集」を 念った点についても、営造物の設置の瑕疵に当たり得るとしています。これは、後に、大川小学校津波訴訟で、仙台高裁が、事前防災の懈怠を理由に行政を敗訴させたことにもつながっているように思います。

- ●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
- ◆本事案における道路の「管理の瑕疵」の認定 その1



まず災害防止の基本的な考え方として、先に述べたところに従い、防護対策ととも に避難対策の併用が検討されるべきであり、現に道路法四六条において、道路管理 者は、交通の危険を防止するため、区間を定めて、道路の通行を禁止し、または制 限することができる旨定められている。すなわち、本件危険区間は、本件事故当夜 のような集中豪雨など強い雨の際には、いつなんどき崩落等が発生するかもしれな かつたのであるから、このような場合には、この区間へ進入すること自体がもはや 危険であり、交通の安全が確保されないと見なければならず、したがつて、現に崩 |落等が発生しているか否かを問わず、崩落等の危険があると認められる雨量時点で<mark>、</mark> この区間への進入を禁止するといういわゆる通行の事前規制措置をとるべきもので あつた。そして、かかる通行の事前規制措置を的確に実施するには、平素から災害 |態勢の中にこれを取り入れ、危険箇所の調査・点検を行ない、また降雨量による規 制基準を定めるなどの準備を整えておく必要があり、かつ、実際にこれを実施する に当たつては、気象台から発表される気象情報の迅速な伝達と路線における降雨量 の綿密かつ迅速な把握が不可欠であつた。

- ●飛騨川バス転落事故事件(名古屋高裁昭和49年11月20日)
- ●本事案における道路の「管理の瑕疵」の認定 その2

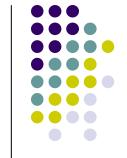


以上のとおり、国道四一号は、その設置(改良)に当たり、防災の見地に立つて、使用開始後の維持管理上の問題点につき、詳細な事前調査がなされたとは認め難く、そのため崩落等の危険が十分に認識せられなかつたため、その後における防災対策や道路管理上重要な影響を及ぼし、防護対策および避難対策の双方を併用する立場からの適切妥当な道路管理の方法が取られていなかったもので、国道四一号の管理には、交通の安全を確保するに欠けるところがあり、道路管理に瑕疵があったものといわなければならない。そして、本件事故は右管理の瑕疵があったために生じたものであるから、被控訴人は国家賠償法二条により本件事故によって生じた損害を賠償すべき義務がある。

本件では、事前調査という事前防災の不備にも言及しつ つ結論として、大雨の際の道路の通行規制という管理の 不備を瑕疵として国を敗訴させました。

この事案が契機となり、総雨量による通行規制の措置が 全国でとられるようになりまいた。

- ●大東水害訴訟(最高裁昭和59年1月26日)
- ●道路と異なり国などの河川管理の「瑕疵」は認められにくい



我が国における治水事業の進展等により前示のような<u>河川管理の特質に由来する財政的、技術的及び社会的諸制約</u>が解消した段階においてはともかく、これらの諸制約によつていまだ通常予測される災害に対応する安全性を備えるに至つていない現段階においては、

当該<u>河川の管理についての瑕疵の有無</u>は、過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等諸般の事情を総合的に考慮し、

前記諸制約のもとでの<u>同種・同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らし</u> て是認しうる安全性を備えていると認められるかどうかを基準として判断すべきで あると解するのが相当である。

(次のページに続く)

- ●大東水害訴訟(最高裁昭和59年1月26日)
- ●道路と異なり国などの河川管理の「瑕疵」は認められにくい



そして、既に改修計画が定められ、これに基づいて現に改修中である河川については、右計画が全体として右の見地からみて格別不合理なものと認められないときは、その後の事情の変動により当該河川の未改修部分につき水害発生の危険性が特に顕著となり、当初の計画の時期を繰り上げ、又は工事の順序を変更するなどして早期の改修工事を施行しなければならないと認めるべき特段の事由が生じない限り、右部分につき改修がいまだ行われていないとの一事をもつて河川管理に瑕疵があるとすることはできないと解すべきである。そして、右の理は、人口密集地域を流域とするいわゆる都市河川の管理についても、前記の特質及び諸制約が存すること自体には異なるところがないのであるから、一般的にはひとしく妥当するものというべきである。

「河川が、公共用物でありながら、当初から人工的に安全性を備えた物として設置され公用開始される道路等の営造物とは異なり、公用開始行為を要することなく、危険なままで公共の用に供されるため、その安全性は、管理開始後の治水事業によって確保されざるをえず、しかも、治水事業には財政的、技術的及び社会的制約を伴うという特質を有することから、河川管理においては、治水事業による河川一般の改修・整備の過程に対応する過渡的な安全性をもって足りるとせざるをえないことを明らかにした。」(判例タイムズ517号82頁)



## 発災後の対応ミスではなく、事前防災の怠りで 責任が認められた重要な裁判例

- ●石巻市立大川小学校津波訴訟(仙台高裁平成30年4月26日)
- ●公立小学校における自然災害への予見可能性の判断に関して

校長等が石巻市における公教育を円滑に運営するための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、釜谷地区の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ないところ、 C 1 校長等は、第 1 審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。 (中略)

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。。

学校では災害時に<mark>児童生徒は教師の指示に従わなければならない特殊性や、公立学校の特殊性など(学校を選べない)など述べた上で、上記のように予見可能性は一般よりも高い基準で判断されるとした。</mark>

(ハザードマップについても妄信してはならず、<u>独自の</u> 立場で検討すべきともしている)

## 発災後の対応ミスではなく、事前防災の怠りで 責任が認められた重要な裁判例

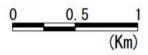
- ●石巻市立大川小学校津波訴訟(仙台高裁平成30年4月26日)
- ●その上で大川小学校の津波被災の予見可能性について

大川小の立地条件(すなわち、大川小が、広大な水域面積を有する北上川の感潮区域と約200mの距離を隔てて隣り合っていたものであり、上記北上川の感潮区域と大川小の敷地とを隔てるものは、北上川の右岸堤防の存在のみであったこと)に、本件想定地震の地震動により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、谷地中付近よりも下流の北上川の右岸堤防が、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して詳細な検討を行えば、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り、本件時点において、C1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。

ハザードマップで<mark>浸水想定エリア外</mark>とされ、また<mark>津波避難場所</mark>と されていた大川小学校ですが、それでも津波被害の危険性は予見で きたと判断しました

### 震災前の大川 小の津波ハ ザードマップ

縮尺: 1/25,000



予想される浸水深

5 - 10 (m) 4 - 5 3 - 4 2 - 3

1 - 2

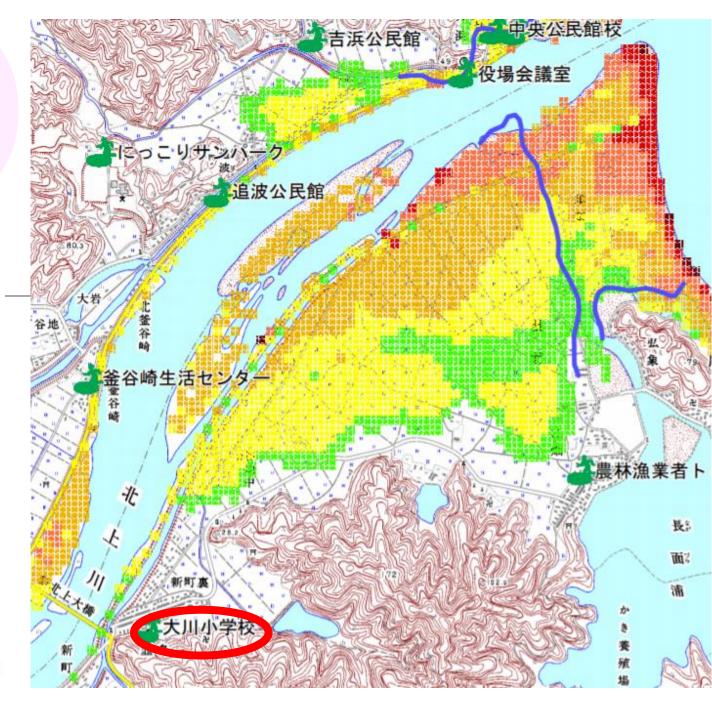
既往津波の浸水域 1933年昭和三陸津波

1960年チリ地震津波 (不明)

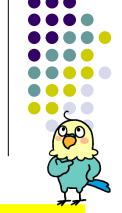
避難所

**沿**避難所

製作: 宮城県総務部危機対策課



## ハザードマップ上で津波浸水想定エリア外の場所 で責任を認めた大川小判決は異例なのか?



## 事業者が敗訴した津波訴訟

敗訴事例1 常磐山元自動車学校 (宮城県)

敗訴事例2 日和幼稚園バス送迎 (宮城県)

敗訴事例3 東松島市野蒜小学校 (宮城県)

敗訴事例4 石巻市立大川小学校 (宮城県) 人的被害が生じた場所がハザーマップでどう示されていたか?

- ・宮城県の浸水予測の範囲外
- ・海岸には高さ6.2mの堤防

園児の被災現場は、石巻市のハ ザードマップの**浸水区域外** 

引き渡した児童の自宅は、ハ ザードマップの<mark>浸水区域外</mark>

大川小学校はハザードマップの **浸水区域外かつ津波避難場所** 

## 発災後の対応ミスではなく、事前防災の怠りで 責任が認められた重要な裁判例

- ●石巻市立大川小学校津波訴訟(仙台高裁平成30年4月26日)
- 津波から命を守る結果回避可能性については

以上のとおり、C1校長等が本件安全確保義務を履行していれば(本件<mark>危機管理マニュアル</mark>中の第三次避難に係る部分に「バットの森」を定め、かつ避難経路及び避難方法について、三角地帯経由で徒歩で向かうと記載してあれば)、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。

結論として、仙台高裁は、災害後の避難態様のミスには言及せず、事前に大川小学校の立地の危険性を認識することは可能であったし、その危険を回避するために徒歩20分で移動可能なバットの森という高い場所に避難することや、その経路をしっかりと決めておけば、結果も回避できたことから、これを怠ったことに安全確保義務(安全配慮義務に近い)上の過失を認定しました。

つまり、事前の防災を怠ったことを過失としたのです。

### 大川小学校訴訟 地裁と高裁の判断構造は全く違う



## 自然災害に対して従業員だけでなく顧客に対して も安全配慮義務違反を認めた裁判例

- ●石巻私立日和幼稚園津波訴訟(仙台地裁平成25年9月17日)
- ■顧客ともいえる私立幼稚園の園児に対する安全配慮義務違反を認定

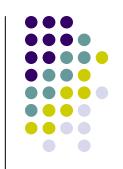
被告B1学院の履行補助者(被用者)である被告B2園長が本件地震発生後に津波に関する情報収集義務の履行を怠った結果。本件小さいバスを眼下に海が間近に見える高台にある本件幼稚園Cから海側の低地帯に出発させて本件被災園児ら4名の津波被災を招いたといえるから、原告ら主張のその余の責任原因について判断するまでもなく、被告B1学院には安全配慮義務違反の債務不履行責任及び民法715条1項(使用者責任規定)の不法行為による損害賠償責任があり、被告B2園長には民法709条の不法行為による損害賠償責任がある。





日和山という高台にあった幼稚園。山の下の低地の一部は津波想定エリアでした。地震後園児を帰らせない、引き渡さない取り決めをしていれば被災は防げたので、(公立学校ではないものの)、大川小学校同様、事前防災の怠りでの責任認定もあり得る事案です。

結果的には、発災後の対応ミス(情報収集ミス)で安全 配慮義務違反を認めました。同様に、自動車学校の生徒に 対する安全配慮義務違反を認めた津波判例もあります。 日和幼稚園や七十七銀行女川支店の津波被災事案からわかることは、組織(幼稚園・銀行)の <u>従業員や園児に対する愛情の不足</u>が、災害時に 関係者の命を奪うということです







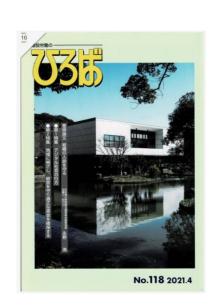




## 場所

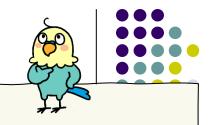


「建設労働のひろば」 巻頭論文全文





## 土地工作物責任



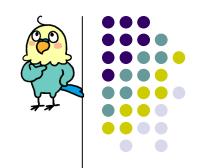
#### ●盛り土所在の土地の占有者、所有者の責任

第717条 土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。

(2項、3項略)

- 特に所有者の責任は無過失責任とされる(瑕疵は必要)
- ●瑕疵の存在は被害者の立証責任
- ●土地の工作物=土地に接着して人工的作業を加えることで成立したもの (大判昭3・6・7)
- 取疵=その物が本来備えているべき性質または設備を欠くこと
- 取疵を知らずに買い受けた所有者も責任を負う (大判昭和3・6・7)

## 盛り土は土地工作物にあたるのか?



- ●盛り土による地盤沈下事件(浦和地裁昭和58年6月22日)
- 盛り土も土地工作物にあたるとした裁判例

被告らは、盛土は自然の土砂以外の付加的設備を伴つたものではないから被告土地 そのものであつて民法七一七条にいう土地の工作物に該らないと主張するが、本件 の如く、軟弱地盤の土地に人為的になされた盛土は、地盤と一体となつて土層を形 成するものではあるがその荷重によつて地盤に圧密沈下を生じさせ周辺の土地に影響を与えるのであるから、右盛土が自然の土砂であると否とを問わず、少くともこ れによる圧密沈下が終了してその地盤が固定するに至るまでは土地の工作物と認め るのが相当であり、従つて右被告らの主張を採用しない。



盛り土も土地工作物にあたるとするも、同時に、 盛り土造成後、<u>時間が経って完全に地盤が固定したら</u> 土地工作物には当たらないとされている点にも 注意が必要。完全に「土地」の一部になるからですね。

## 瑕疵を知らなくても責任を負うのか

- ●阪神淡路大震災マンション倒壊死亡事故(神戸地裁平成11年9月20日) マンションは軽量鉄骨コンクリートブロック造ー部鉄筋コンクリート造陸屋根三階建
- 事情を知らなかったと主張する建物の購入者の土地工作物責任を認めた

土地工作物責任について判断するに、前述のとおり本件建物には設置の瑕疵があるので、右瑕疵に基づいて生じた損害について、<u>本件建物所有者である被告増田は民</u>法七一七条によって賠償の責めに任じなければならない



このホテル付近の 度は6でしたが、周 囲の木造家屋にも倒 壊をを免れているも のも多数あるなどし て、不可抗力は認め ませんでした ホテルが阪神淡路大震災によりホテルが崩落し、宿泊客が下敷きとなり死亡した別の事案 (神戸地裁平成10年6月16日)でも、「被災増床は、その増築手法の結果、地震の際にその接合部が破壊され易いという構造的な危険性を有することになっていたものであり、本件建物は、被災増床において、地震に耐えて崩落・倒壊を免れ、もって建物内を安全な移住空間として保つという通常要求される強度を保持していないことが明らかであり、その設置に瑕疵があるといわざるをえない」として、民法717条1項の土地工作物責任が認められています。

### 100%の責任を負担することになるのか

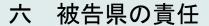
- ●阪神淡路大震災マンション倒壊死亡事故(神戸地裁平成11年9月20日) マンションは軽量鉄骨コンクリートブロック造ー部鉄筋コンクリート造陸屋根三階建
- 自然力の損害発生への寄与度を考慮した判決

ただ、本件のように建物の設置の瑕疵と想定外の自然力とが競合して損害発生の原因となっている場合には、損害の公平な分担という損害賠償制度の趣旨からすれば、損害賠償額の算定に当たって、右自然力の損害発生への寄与度を割合的に斟酌するのが相当である。そして、右地震の損害発生への寄与度は、前記認定判断にかかる本件建物の設置の瑕疵の内容・程度及び本件地震の規模・被害状況等からすると五割と認めるのが相当である。



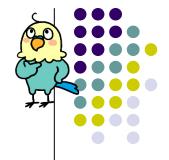
## リフト崩落について県の責任を否定した判例

- 賎機山リフト擁壁崩落事故第二次訴訟 (静岡地裁平成4年3月24日)
- ●国や自治体の権限不行使の違法の判断基準



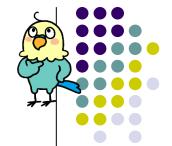
1 急傾斜地法上の権限不行使の違法

急傾斜地法によれば、県知事は、急傾斜地の崩壊による災害防止のため、崩壊の おそれのある急傾斜地を急傾斜地崩壊危険区域として指定し急傾斜地の崩壊防止に 必要な措置を講じる等の権限を有するものというべきところ、右権限の行使ないし 不行使は、原則として県知事の自由裁量に委ねられていると解されるが、急傾斜地 法の目的は、急傾斜地の崩壊による災害から住民の生命身体等を保護するため、県 知事に対して右のような権限を与えているのであるから、その権限の不行使が著し く合理性を欠く場合、換言すれば、①急傾斜地の崩壊によって住民の生命、身体及 び財産に対する法益侵害の具体的な危険が切迫し、かつ、県知事においてこれを予 見することが可能であること、②県知事が、その権限を行使することによって、右 のような危険ないし法益侵害を避けるとができ、かつ、当権限を行使することが可 能であること、③住民自らが急傾斜地の崩壊による法益侵害の発生を防止すること |が困難であって、県知事に右権限の行使を期待せざるを得ないという事情があるこ 🛂、以上のような要件が充足する場合であるのにかかわらず、県知事が右権限を行 使しないときは、裁量権の不行使が著しく不合理なものとして違法と評価されるこ とを免れないものと解するのが相当である。



## リフト崩落について県の責任を否定した判例

- 賎機山リフト擁壁崩落事故第二次訴訟(静岡地裁平成4年3月24日)
- ■国や自治体の先ほどの要件①の予見可能性について



被告県知事の調査の対象となる急傾斜地は、県下に多数存在し、それらの急傾斜地のすべてについて右のような精密な調査をすることは、技術的にはもとより、時間上ないし予算上の制約から到底不可能であることは経験則上明らかであるから、崩壊のおそれを科学的な調査に基づいて、時期、場所、規模等を具体的に予知、予見することまで必要ではなく、本件斜面の地形、地質と斜面崩壊に関する統計等の資料により判断するのが、相当であり、かつ、それで足りると解すべきである。

もっとも、右のような統計等の資料による判断は、その性質上、概括的なものであり、不確定的な要素が内在するものであるため、危険度の判断も自ずと一義的なものではなく、誤差の生ずるおそれもあるから、本件斜面の崩壊の具体的危険の切迫があったとするためには、斜面崩壊の徴表とされる高さ、傾斜度、オーバーハング、表土の厚さ、湧水、周辺の崩壊など各要素を相当程度満たし、それらの要素を考慮すれば明らかに本件斜面が崩壊する危険が著しく高いと判断することが、経験則上、一般的、合理的であることが必要であり、また、その危険の切迫について予見が可能であるというためには、右崩壊の徴表とされる各要素について、県知事が現に知っていたか、あるいは諸般の状況の下において、右各要素を経験則上知り得ることができたことが必要であると解するのが相当である。



結論として斜面崩落の具体的危険も、県知事の予見可能性も認めなかった

## 土石流災害に関し、国、自治体の様々な 権限不行使が争われた事案



- ●岩木山土石流事件仙台高裁秋田支部(平成7年7月7日)
- ① 建設大臣に砂防法上の権限不行使の違法がないとされた
- ② 農林水産大臣による保安林の指定解除に違法性はなく、また、右指定解除区域の森林伐採と土石流の発生拡大との間に因果関係は認められないから、同大臣に保安林についての管理義務違反もないとされた事例
- ③ 保安林は、保安林として指定された森林を直接一般国民の使用に供するものではなく、また、直接行政主体自身の使用に供するものでもないから、国家賠償法二条一項にいう「公の営造物」には該当しない。
- ④ 内閣総理大臣には、防災対策を完備させるべく<u>災害対策基本法上の権限を行使</u> <u>すべき義務</u>につき、右権限を行使していたとしても右災害発生の結果回避可能性が なかったとして、右義務が認められないとされた
- ⑤ <u>県知事に砂防法上の砂防指定地に関する管理義務</u>違反がないとされた
- ⑥ 沢流域の住民に対する警報避難体制が確立していたとしても右災害を容易に防止し得たものとは認められず、結果回避可能性に疑問があるとして、<mark>県知事に災害</mark>対策基本法に基づく防災対策の法的義務が認められないとされた事例

(続く)

## 土石流災害に関し、国、自治体の様々な 権限不行使が争われた事案

- ●岩木山土石流事件青森地裁弘前支部(平成元年5月25日)
- ⑦ 町営スキー場について、町が、国民の福祉厚生に寄与するという公の目的のため、スキー場を借り受けて、スキー場施設を設置管理し、ゲレンデ部分等を事実上管理しているとして、右スキー場が国家賠償法二条一項にいう「公の営造物」に当たるとされた
- ⑧ ゲレンデ造成等に伴う埋め立てや残土の搬入が土石流の発生、拡大の要因となったとは認められないとして、スキー場の設置・管理と右災害との間に相当因果 関係がないとされた
- ⑨ 土石流発生につき警戒を促し、避難を指示、助言したとしても右災害が容易に防止し得たものとは認められないから、結果回避可能性がなかったとして、<u>町長には災害対策基本法に基づく防災対策義務</u>が認められないとされた

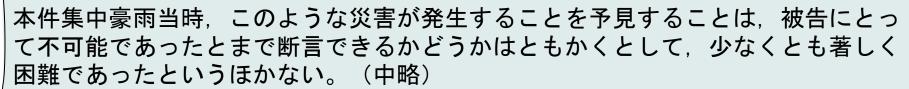
以上Westlaw Japanの要旨を引用。



土石流災害に関し、数多くの論点が議論されたため伊豆山訴訟でも参考になる部分がでてくると思われます。判例タイムズ704号92頁参照。住民ら22名が亡くなる大惨事でしたが、控訴審(仙台高裁秋田支部平成7年7月7日)でも、災害の発生予測は困難で<mark>県知事、町長に、作為義務違反の違法はない</mark>とされました。

# 町による避難勧告の発令時期、方法に違法性がないとされた裁判例

- ●佐用町水害訴訟(神戸地裁姫路支部平成25年4月24日)
- ●佐用町の避難勧告に違法性はないとした



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a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。

「本判決は、避難勧告について、住民等に対し避難行動をとることを強制するものではなく、法的拘束力を有するものではないとして処分性を否定したが、国家賠償法1条1項が規定する「公権力の行使に当たる公務員」が行う「職務」に当たるものとして、具体的事情の下において、市町村長に発令の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場合には、違法と評価される場合があると判示した。」(判例タイムズ1405号110頁) 続く

# 町による避難勧告の発令時期、方法に違法性がないとされた裁判例

●佐用町水害訴訟(神戸地裁姫路支部平成25年4月24日)





(続き)

「そして、避難勧告の発令については、市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねられているが、国が、各市町村が避難勧告等の発令基準を取りまとめたマニュアルを作成するための手引きとなる指針として「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を示し、Yが、同ガイドラインに沿った内容の「佐用町地域防災計画」を定めて避難勧告を発令する基準を自ら定めていたことに照らせば、特段の理由もなくこれに従わずに避難勧告発令の権限を行使しなかった場合には、その権限不行使が違法と評価されるとした。また、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、住民らに損害が発生した場合には、当該避難勧告の発育は違法であるとした。」(上記判例タイムズ)

今後の水害の避難勧告の違法性を検討する上で重要な裁判例です。

#### 土砂災害に関する法的責任に関する文献

- ・宇賀克也「土砂災害と国家賠償(上)(下)」ジュリスト911号34頁及び912号81頁
- ・河川・砂防管理責任研究委員会「土砂災害に係る法的責任の考え方について (報告)」訟務月報34巻3号627頁

#### 住民に対する避難措置に関する文献

阿部泰隆 = 森本宏・消防行政の法律問題(全国加除法令出版) 5 6 頁及び 7 2 頁

#### 自然災害の重要な裁判例を解説した資料

小冊子「事業継続に求められる企業の安全配慮義務と安全対策」 (平成29年度関東弁護士会連合会シンポジウム「将来の災害に 備える平時の災害対策の重要性」の付録資料



ダウンロードサイト

#### 私が関わらせていただいた本件の参考となる著書

- ・「改訂版 弁護士のための水害・土砂災害対策QA」(第一法規)
- ・「防災・減災の法務 -事業継続のために何をすべきか-」(有斐閣)

