

請求額及び認容額一覧表

番号	第1審原告氏名	被災児童氏名	原審請求額 [円]	原審の判断				控訴審請求額 [円]	控訴審の判断				
				相続対象 損害賠償額 [円]	近親者 固有慰謝料 [円]	弁護士費用 [円]	認容額 [円]		相続対象 損害賠償額 [円]	近親者 固有慰謝料 [円]	損害の填補 [円]	弁護士費用 [円]	認容額 [円]
1	A1	B1	100,000,000	53,016,801	1,000,000	5,401,680	59,418,481	100,000,000	53,016,801	5,000,000	-5,000,000	4,240,000	57,256,801
2	A2	B2	100,000,000	59,808,648	1,000,000	6,080,864	66,889,512	100,000,000	59,808,648	5,000,000	-5,000,000	4,780,000	64,588,648
3	A3	B3	100,000,000	54,592,345	1,000,000	5,559,234	61,151,579	100,000,000	54,592,345	5,000,000	-5,000,000	4,360,000	58,952,345
4	A4	B4 B5	100,000,000	55,500,486	2,000,000	5,750,048	63,250,534	100,000,000	55,500,485	10,000,000	-5,000,000	4,840,000	65,340,485
5	A5		100,000,000	55,500,486	2,000,000	5,750,048	63,250,534	100,000,000	55,500,485	10,000,000	-5,000,000	4,840,000	65,340,485
6	A6	B6	50,000,000	26,508,400	1,000,000	2,750,840	30,259,240	50,000,000	26,508,400	5,000,000	-2,500,000	2,320,000	31,328,400
7	A7		50,000,000	26,508,400	1,000,000	2,750,840	30,259,240	50,000,000	26,508,400	5,000,000	-2,500,000	2,320,000	31,328,400
8	A8	B7	100,000,000	57,984,171	1,000,000	5,898,417	64,882,588	100,000,000	57,984,171	5,000,000	-5,000,000	4,630,000	62,614,171
9	A9	B8	50,000,000	29,904,324	1,000,000	3,090,432	33,994,756	50,000,000	29,904,324	5,000,000	-2,500,000	2,590,000	34,994,324
10	A10		50,000,000	29,904,324	1,000,000	3,090,432	33,994,756	50,000,000	29,904,324	5,000,000	-2,500,000	2,590,000	34,994,324
11	A11	B9	62,457,642	29,904,324	1,000,000	3,090,432	33,994,756	62,457,642	29,904,324	5,000,000	-5,000,000	2,390,000	32,294,324
12	A12	B10	50,000,000	27,296,172	1,000,000	2,829,617	31,125,789	50,000,000	27,296,172	5,000,000	-2,500,000	2,380,000	32,176,172
13	A13		50,000,000	27,296,172	1,000,000	2,829,617	31,125,789	50,000,000	27,296,172	5,000,000	-2,500,000	2,380,000	32,176,172
14	A14	B11 B12	100,000,000	57,200,496	2,000,000	5,920,049	65,120,545	100,000,000	57,200,496	10,000,000	-5,000,000	4,970,000	67,170,496
15	A15		100,000,000	57,200,496	2,000,000	5,920,049	65,120,545	100,000,000	57,200,496	10,000,000	-5,000,000	4,970,000	67,170,496
16	A16	B13	100,000,000	54,592,345	1,000,000	5,559,234	61,151,579	100,000,000	54,592,345	5,000,000	-5,000,000	4,360,000	58,952,345
17	A17	B14	50,000,000	28,992,085	1,000,000	2,999,208	32,991,293	50,000,000	28,992,085	5,000,000	-2,500,000	2,510,000	34,002,085
18	A18		50,000,000	28,992,085	1,000,000	2,999,208	32,991,293	50,000,000	28,992,085	5,000,000	-2,500,000	2,510,000	34,002,085
19	A19	B15 B16	100,000,000	57,200,496	2,500,000	5,970,049	65,670,545	100,000,000	57,200,496	11,000,000	-5,000,000	5,050,000	68,250,496
20	A20		100,000,000	57,200,496	2,500,000	5,970,049	65,670,545	100,000,000	57,200,496	11,000,000	-5,000,000	5,050,000	68,250,496
21	A21	B17 B18	200,000,000	109,263,805	2,000,000	11,126,380	122,390,185	200,000,000	109,263,805	10,000,000	-10,000,000	8,740,000	118,003,805
22	A22	B19	100,000,000	54,592,345	1,000,000	5,559,234	61,151,579	100,000,000	54,592,345	5,000,000	-5,000,000	4,360,000	58,952,345
23	A23	B20	50,000,000	27,296,172	1,000,000	2,829,617	31,125,789	50,000,000	27,296,172	5,000,000	-2,500,000	2,380,000	32,176,172
24	A24		50,000,000	27,296,172	1,000,000	2,829,617	31,125,789	50,000,000	27,296,172	5,000,000	-2,500,000	2,380,000	32,176,172
25	A25	B21	50,000,000	26,508,400	1,000,000	2,750,840	30,259,240	50,000,000	26,508,400	5,000,000	-2,500,000	2,320,000	31,328,400
26	A26		50,000,000	26,508,400	1,000,000	2,750,840	30,259,240	50,000,000	26,508,400	5,000,000	-2,500,000	2,320,000	31,328,400
27	A27	B22	100,000,000	53,016,801	1,500,000	5,451,680	59,968,481	100,000,000	53,016,801	6,000,000	-2,500,000	4,520,000	61,036,801
28	A28	B23	50,000,000	29,904,324	1,000,000	3,090,432	33,994,756	50,000,000	29,904,324	5,000,000	-2,500,000	2,590,000	34,994,324
29	A29		50,000,000	29,904,324	1,000,000	3,090,432	33,994,756	50,000,000	29,904,324	5,000,000	-2,500,000	2,590,000	34,994,324
30	合計		2,262,457,642				1,426,583,714	2,262,457,642					1,436,174,293

別紙 3

略語一覧表

1	平成 2 3 年東北地方太平洋沖地震	本件地震
2	本件地震後に東北地方の太平洋沿岸地域を襲った津波	本件津波
3	本件地震によりもたらされた各種災害（東日本大震災）	本件震災
4	石巻市立大川小学校	大川小
5	石巻市立大川中学校	大川中
6	本件津波により死亡した大川小の児童のうち別紙 4 被災児童一覧表に記載の 2 3 名の児童	被災児童
7	C 1 大川小元校長	C 1 校長
8	D 大川小元教頭	D 教頭
9	E 大川小元教諭（教務主任）	E 教務主任
10	C 3 大川小元教頭	C 3 元教頭
11	F 危機管理監	F 危機管理監
12	石巻市教育委員会	市教委
13	宮城県教育委員会	県教委
14	G 石巻市教育委員会教育長	G 教育長
15	県道 2 3 8 号（釜谷・大須・雄勝線）線	本件県道
16	市道葦島 5 号線	本件市道
17	ダルマツ山	裏山
18	釜谷交流会館	交流会館
19	国家賠償法	国賠法
20	原審における証人 C 1 の尋問調書	原審証人 C 1
21	当審における証人 C 1 の尋問調書	当審証人 C 1
22	証人 C 2 の尋問調書	証人 C 2

23	証人C 3の尋問調書	証人C 3
24	証人C 4の尋問調書	証人C 4
25	証人C 5の尋問調書	証人C 5
26	第1審原告A 9の尋問調書	第1審原告A 9
		以上

被災児童一覧表

番号	氏名	被災当時の年齢	法定相続人	被災児童の損害についての原審の判断					被災児童の損害についての控訴審の判断					法定相続人欄に記載の各第1審原告の相続額 [円]
				係数	逸失利益 [円]	慰謝料 [円]	葬儀費用等 [円]	合計 [円]	係数	逸失利益 [円]	慰謝料 [円]	葬儀費用等 [円]	合計 [円]	
1	B1	8	A1 訴外母	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	53,016,801
2	B2	12	A2 訴外母	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	59,808,648
3	B3	9	A3 訴外母	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	54,592,345
4	B4	11	A4 A5	12.9121	36,484,171	20,000,000	1,500,000	57,984,171	12.9121	36,484,171	20,000,000	1,500,000	57,984,171	28,992,085
5	B5	8	A4 A5	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	26,508,400
6	B6	8	A6 A7	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	26,508,400
7	B7	11	A8 訴外母	12.9121	36,484,171	20,000,000	1,500,000	57,984,171	12.9121	36,484,171	20,000,000	1,500,000	57,984,171	57,984,171
8	B8	12	A9 A10	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	29,904,324
9	B9	12	A11 訴外母	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	29,904,324
10	B10	9	A12 A13	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	27,296,172
11	B11	12	A14 A15	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	29,904,324
12	B12	9	A14 A15	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	27,296,172
13	B13	9	A16	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	54,592,345
14	B14	11	A17 A18	12.9121	36,484,171	20,000,000	1,500,000	57,984,171	12.9121	36,484,171	20,000,000	1,500,000	57,984,171	28,992,085
15	B15	12	A19 A20	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	29,904,324
16	B16	9	A19 A20	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	27,296,172
17	B17	10	A21	12.2973	34,747,004	20,000,000	1,500,000	56,247,004	12.2973	34,747,004	20,000,000	1,500,000	56,247,004	56,247,004
18	B18	8	A21	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	53,016,801
19	B19	9	A22	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	54,592,345
20	B20	9	A23 A24	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	11.7117	33,092,345	20,000,000	1,500,000	54,592,345	27,296,172
21	B21	8	A25 A26	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	26,508,400
22	B22	8	A27 訴外母	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	11.1541	31,516,801	20,000,000	1,500,000	53,016,801	53,016,801
23	B23	12	A28 A29	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	13.5578	38,308,648	20,000,000	1,500,000	59,808,648	29,904,324

別紙 5

以下、本件震災前における被災児童及びその保護者と第1審被告市及び第1審被告県との間の法律関係を論ずる場合、第1審被告市を「石巻市」と、第1審被告県を「宮城県」とそれぞれ表記する。

第1 争点(1)①（市教委及び大川小の運営に当たっていた公務員である大川小のC1校長、D教頭及びE教務主任は、平時において事前に、児童の生命・身体の安全を保護すべき学校組織上の義務を負っていたか、負っていたとすればその義務はいかなる性質の義務であったか。）について

（第1審原告らの主張）

1 義務教育を受けさせるために児童を管理・拘束する関係と石巻市の公務員らの組織的過失について

本件訴訟において組織的過失として把握されるべき公務員の注意義務とその違反を判断するに当たっては、大川小において本件津波で被災した児童と、大川小の設置者である石巻市との在学関係の性質及び内容が、小学校での義務教育における在学関係であることを前提にして判断されるべきである。

大川小の児童と石巻市（市教委）が、学校教育関係法規（憲法，教育基本法，学校教育法及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地方教育行政法」という。）並びに学校保健安全法等の法令）によって規律される義務教育の関係にあるが故に、石巻市及び同市内の小学校の設置・運営等の事務の管理及び執行を行う市教委には、大川小に在学する児童らの生命・身体の安全を確保すべき「平時（事前）」における学校組織上の義務があり、また、大川小という学校組織の現場における管理・運営に当たるC1校長、D教頭及びE教務主任にも、在学する児童の生命・身体の安全を確保すべき学校組織上の注意義務があった。

このような判断枠組みによる賠償責任は、国賠法1条1項に基づく責任だけでなく、民法709条，715条1・2項及び719条に基づく不法行為責任

(使用者責任、代理監督者責任又は共同不法行為)及び児童らとの間の公法上の在学契約に基づく付随義務違反(安全配慮義務違反)を理由とする債務不履行責任としても肯認される。

2 石巻市の学校関係法令上の地位と大川小の児童らに対する組織上の生命・身体 の安全確保義務

(1) 学校関係法令上の石巻市の地位及び児童らとの在学関係

石巻市は、地方自治法2条8項の自治事務として、地方教育行政法30条により、学校教育法38条に規定する被災児童が就学すべき小学校として、本件地震発生当時、大川小を設置していた。

大川小の通学区域は、市教委の規則14号により石巻市の「福地」「針岡」「釜谷」「長面」及び「尾崎」の各地区と定められていたが(乙53・8頁)、このうち「長面」及び「尾崎」の各地区は、宮城県の作成した「津波浸水予測図」(乙3)及び石巻市の作成した「津波ハザードマップ」(乙4)では、いずれも発生が予想される宮城県沖地震による津波の浸水域とされていた。また、「針岡」地区も平成20年6月作成の「石巻市地域防災計画」において「津波に関する防災対策を講ずべき者に係る区域」(同防災計画中の資料第39(甲A95・25頁)に含まれていた(石巻市の平成29年12月27日付け「求釈明等に関する回答書」)。

これらの地区に居住する児童の場合、小学校入学の学齢に達すると、保護者には学校教育法17条1項により刑事罰をもってその子供を大川小に入学させ、通学させることが義務付けられており、「津波ハザードマップ」及び「石巻市地域防災計画」上では、想定される宮城県沖地震による津波が発生した場合に津波浸水域となり得る地域を通過して大川小に通学することを強制される関係にあった(証人C4・42~43頁)。

そして、「津波ハザードマップ」及び石巻市の「地域防災計画」を前提にすれば、市教委ら大川小の設置、管理・運営に当たる公務員らは、大川小に

通学する児童の地理的状況が上記のとおりであり、想定される宮城県沖地震による津波の到来による危険にさらされる状況にあったことを認識していた（証人C 4・42～43頁）。

(2) 石巻市が設置、管理・運営する学校に通学する児童の生命・身体の安全を保護すべき組織上の義務

ア 被災児童は、いずれも上記(1)のとおり、大川小への入学と通学が法律上の義務として強制される者であった。したがって、被災児童と石巻市ないし市教委との関係は、大川小の児童が学校管理下にある場合は、大川小が児童の行動を管理、支配し、あるいはその行動を拘束し、児童を従属させる関係にあったといえることができる（甲B 19・375～376頁・394頁）。

イ その結果、大川小に我が子を通学させていた保護者（親権者）である第1審原告らとしては、自宅等学校管理下以外であれば保護者（親権者）が行使すべき我が子に対する監護権及び監護教育義務を、大川小という学校組織及びその設置、管理・運営者に対し、全面的に「委譲」させられていたものであるから、大川小及びその設置者らは被災児童の生命・身体の安全を自然災害から守るべき監護教育義務を履行すべき立場にあった（甲A 253）。

このような児童の管理・拘束関係及び保護者（親権者）から「委譲」された監護教育義務を履行すべき関係は、直接的には大川小という学校と児童との間に成立している。しかし、実際の学校の管理・運営は同校の校長及び教頭並びにその履行補助者である教務主任など各教員らがこれを行う関係にあり、また、市教委は大川小についての学校事務の管理・執行をすべき立場にあったものである以上、市教委も同校の校長、教頭及び教務主任ら教員の職務執行（履行補助行為）を通じて（介して）児童を管理・拘束し、監護教育義務を履行すべき関係にあった。

ウ また、石巻市が設置する学校に関する学校事務は、地方教育行政法 23 条（現行の 21 条）により、市教委が管理・執行すべきものとされていた。したがって、市教委は市内の他の学校と同様に、大川小についてもその「設置、管理」「財産の管理」「職員の任免その他の人事」「学齢児童の就学」「学校の組織編制、教育課程、学習指導、生徒指導」「校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備」「教育関係職員の研修」「児童及び幼児の保健、安全」及び「学校等の環境衛生」の事務を管理・執行すべき学校組織法上の地位にあった。

地方公共団体が自治事務として「学校その他の教育機関を管理」すること（地方自治法 180 条の 8）の意義は、従前から学校が「その本来の設置目的を達成するように維持運営されていくために行われるいっさいの行為」を意味すると解されていた（甲 A 220・37 頁）。

そして、小学校の設置目的は、児童が通う学校を設置して教員を配置し、そこに通学する児童に義務教育として教化育成を行うことであるから、小学校は教育を受ける場所、設備・施設等の側面のみならず、学校での生活全般にわたり、在学する児童の生命、身体の安全が確保されていなければそもそも「教育」自体が成り立たないものである。その意味で小学校を含めた学校においては、児童生徒が学校教育を受ける前提として、学校における児童・生徒の生命、身体等の安全が確保されていることが大前提である。

そうである以上、小学校における「学校事務」には、当該学校に通学し、在学する児童の生命・身体の安全を保持・確保する義務が含まれることは当然の前提である。このような意味で、大川小の児童についても「学校事務」の管理・執行に当たる市教委は、上記の各事務の「管理・執行」を通じて、大川小においても通学する児童の安全を保持、確保すべき学校組織法上の地位にあり、その義務があったものである。

エ そして、安全配慮義務は、ある法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入った当事者間において、当該法律関係の付随義務として当事者の一方又は双方が相手方に対して信義則上負う義務として一般的に認められるべきものであるから（最判昭和50年2月25日・民集29巻2号143頁）、児童と大川小（ないし市教委）との関係が、児童の行動を管理、支配し、あるいはその行動を拘束し、児童を従属させる関係にある以上、児童と大川小（ないし市教委）との間においても別異に解すべき論拠はなく、大川小の設置者及びその管理・運営者である市教委や大川小の校長、教頭などの教員らには、信義則上も大川小に通ってくる児童の生命、身体の安全を配慮する義務が認められる（甲A219、甲B19・375頁）。

(3) 石巻市が設置、管理・運営する学校に通学する児童の生命・身体の安全を保護すべき学校保健安全法上の義務

ア 上記(2)の意味における安全配慮義務だけに止まらず、大川小に通学していた被災児童との関係では、大川小の「設置者」及び組織たる「学校」としての大川小及びC1校長には、本件地震の発生前（少なくとも学校保健安全法の施行後）においては、同法に基づき大川小に在学していた児童の生命・身体の安全を確保すべき義務が法定されていた（同法1条）。学校保健安全法は、本件地震の発生前である平成20年6月18日に旧学校保健法の改正法として公布され、平成21年4月1日から施行されている（乙59）。学校保健安全法の目的規定である同法1条の書きぶり及び同法26条から29条までの学校の「設置者」、「学校」及び「校長」に対する義務付けの内容を踏まえれば、学校保健安全法は、公益目的や児童・生徒の一般的抽象的な安全の確保を目的としているのではなく、実際に学校に通学している児童や生徒の生命・身体の安全という、個々の児童・生徒の具体的な権利利益の保護を目的として

いることは明らかである。

イ 学校保健安全法 26 条は、文言上は努力義務ではあるものの、学校の「設置者」に対し、①事故等により生じる危険の防止、②危険等発生時における適切な対処を可能とする学校施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実、③その他の措置義務を課している。また、行政法規としては努力義務を規定した法律であっても、同法が直接、児童生徒の生命身体の安全を確保することを目的としていることからすれば、国賠法 1 条 1 項の賠償責任及び民法 709 条の不法行為に基づく賠償責任の要件としての違法性及び過失判断の前提となる注意義務の内容を充足し、その根拠となり得ることは当然である。したがって、学校保健安全法 26 条の義務は、民事法及び国賠法上の法規範性があるというべきである(甲 A 253・13 頁)。

同法 26 条の文言上は、学校設置者である石巻市が上記①から③の直接の義務主体であるが、地方教育行政法 23 条により「学校事務」の実際の管理・執行者は教育委員会とされているので、本件の場合には市教委において同教育委員会の職務を担当する教育長以下の市教委職員が実際にその義務を履行すべき学校保健安全法 26 条の組織法上の義務主体であった。

ウ また、学校保健安全法 27 条は、「学校」に対して、施設設備の安全点検、児童らに対する通学、学校生活に限らず日常生活における安全指導、職員の研修その他学校における安全に関する事項についての計画(この計画は「学校安全計画」と呼ばれている。(甲 A 162・25 頁以下))を策定することを義務付けるだけに止まらず、その計画の実施も義務付けている。

この義務の名宛人は条文上は学校であるが、「学校事務」を管理・執行するのは教育委員会であるし、学校においては校長が「校務をつかさ

どり、所属職員を監督する」（学校教育法37条4項）地位にあり、教頭が「校長を助け、校務を整理し、及び必要に応じ児童の教育をつかさどる」（同条7項）と定められている以上、本件では学校保健安全法27条で「学校」に課されている義務は、実際には市教委（の教育長以下の職員）及び大川小の校長、教頭らによって履行されるべき義務ということになる。

したがって、本件に即していえば、同法27条の義務は、市教委においてはG教育長をはじめとした乙66の3頁（平成21年度）及び乙73の7頁（平成22年度）に記載されている市教委の職員ら（C4及びC5も同様の立場である。）の義務であったし、大川小ではC1校長及びD教頭の義務であった。学校教育法施行規則44条4項が学校における「教務主任」の職務上の地位を「教務主任は、校長の監督を受け、教育計画の立案その他の教務に関する事項について連絡調整及び指導、助言に当たる」と規定していること及びその職務の重要性と内容（甲A283）からすれば、E教務主任の義務でもあった。

エ 学校保健安全法28条は、学校の校長に対し、学校の施設・設備面で児童生徒の安全確保上支障となる事項の存在を認識した場合には、自ら遅滞なく改善に必要な措置を講じる義務を規定し、自らが講じられない場合には学校設置者（市教委）に対する申出義務を定めている。本件に即していえば、学校保健安全法28条のこの義務は、学校保健安全法が施行された後に大川小の校長の職にあったC1校長が履行すべき義務であった。

オ 学校保健安全法は、同法29条1項において、学校に対し「危険等発生時対処要領」（以下「危機管理マニュアル」という。）の作成義務を課している。この「危機管理マニュアル」の作成義務についても、義務の名宛人は学校とされている。しかし、「学校安全計画」の策定義務と

同様に、本件では市教委（教育長以下の職員ら）、C1校長、D教頭及びE教務主任に職務上課されていた義務である。なお、学校保健安全法の施行通達では、災害に関する学校保健安全法26条が規定する学校設置者の対応については「地震、風水害、火災といったすべての学校において対応が求められる災害のほか、津波、火山活動による災害、原子力災害などについても、学校の所在する地域の実情に応じて適切な対応に努められたい」としていることから（乙59・8頁）、学校保健安全法29条1項に規定する「当該学校の実情」は、学校の「所在する地域の実情」がその前提になる。

石巻市は、湾に面しているところが多く、市内の学校が集中しているのはどちらかといえば海に面しているところが多いという実情の地域である（証人C5・33頁）。したがって「危機管理マニュアル」の策定においてもこの学校の「所在する地域の実情」を前提に、その学校の実情を把握して「危機管理マニュアル」の策定をすべき義務が大川小にはあったし、また、学校保健安全法26条から市教委にも同様の義務があったというべきである。

加えて、学校保健安全法29条2項は、校長に対し、①危機管理マニュアルの周知義務、②それに基づく訓練の実施義務、及び、③危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずる義務を課している。したがって、大川小においても学校保健安全法29条2項に基づき「危機管理マニュアル」の周知を行い、避難訓練等の訓練を実施し（訓練内容は、大川小の「危機管理マニュアル」に記載されている事項についての訓練である（甲A283）。）、本件地震の発生時にD教頭、E教務主任他の教員らが地震の揺れが収まったら、あるいは津波警報が発令された場合には、迷うことなく裏山などの高台に直ちに避難できるよう必要な措置を講ずるなどの義務が、C1校長には課されてい

た。

カ 学校保健安全法 26 条の義務は学校の設置者に対する義務であるから、本件では市教委が履践すべき義務であることは当然であるが、同法 27 条、29 条 1 項の学校の義務及び同法 28 条、29 条 2 項の校長の義務も、地方教育行政法 21 条（現行の法条）により教育委員会が管理・執行すべき「学校事務」の一部である。そうである以上、本件で大川小が履践すべき学校保健安全法上の義務は、市教委においてもこれを管理、執行すべき義務であって、地方教育行政法 23 条を媒介にして市教委が履践すべき義務でもあったというべきである。

キ 学校保健安全法が規定する上記のとおり各義務は、同法の目的が学校に在学している児童生徒の生命・身体の安全を確保するという個々の児童生徒の具体的な権利利益の保護を目的としている。したがって、同法が学校組織上の地位にある者に義務付けている義務に違反する行為を、市教委の職員や大川小の校長、教頭及び教務主任らが行い、児童・生徒の生命、身体を損なった場合には、かかる行為は国賠法 1 条 1 項においても違法な職務権限行使であり、また、過失を基礎づけることは当然というべきである。

これに対し、第 1 審被告らは、学校保健安全法は学校という組織の行政内部における内部規範を規定した法令であって児童の生命・身体の安全を直接保護する義務を課したのではないとの主張をする。しかし、同法は学校における児童、生徒の生命身体の安全という保護の対象の権利利益（被侵害利益）の種類としては最も重いものを守ることを目的とする法律である。また、同法の違反がたとえ内部規範の違背であったとしても、かかる内部規範には行政法規としての「自己羈束性」ないし「自己拘束性」があり、その羈束性ないし拘束性に反して行った行為は例外的に合理性が認められる場合でない限り違法と評価される。さら

に、国賠法の違法は厳密な意味での法令違反を指すのではないことが通説・判例であることに鑑みると、学校保健安全法の義務付けに反する市教委ないし大川小の校長、教頭らの行為は、国賠法上も違法であると同時に、同法が命じている行為義務の違反である以上は過失の存在を基礎づけるものとなる（甲A253・13頁）。

(4) 小学校の設置者、管理・運営者に認められる学校組織上の注意義務

ア 小学校の設置者や管理・運営者には、上記(2)のと通りの被災児童との間の特別の社会的接触関係に基づく児童の命を守るべき信義則上の安全配慮義務が課されていたし、また、上記(3)のと通りの学校保健安全法に基づく学校組織上の安全確保義務が課されていた。そして、これらの義務は併存しうるものであるし、学校保健安全法上の義務が信義則上の安全配慮義務の具体的内容を充足させるものとなる。

イ ①大川小に関する地理的状況・地勢学的特性、②地震や津波についての科学的知見、③地震・津波等による災害についての歴史的事実及び経験、④これらを踏まえて国（文部科学省・消防庁など）、宮城県及び石巻市が当時取っていた措置や対応、⑤以上の①から④などに関し、大川小の設置、管理・運営者が有していた知見及び認識などを前提にすれば、本件地震の発生前から大川小にも津波が来襲する危険があったことは明らかであるし、大川小の設置、管理・運営者にはこのような危険の認識があったことも明らかである。

この危険は、学校組織の然るべき地位にある公務員が平時（事前）において遵守すべき学校組織上の注意義務の発生の前提となる「危険」であって、大川小の児童の生命・身体の安全が現実に損なわれる危険（具体的権利利益の侵害）とはレベルが異なる「危険」である。安全配慮義務が問題となる場合には、使用者の行動は、既に被用者等の安全な状態を確保するように義務付けられている。したがって、予見の対象は権利

・利益侵害そのものではなく、権利・利益の侵害の危険である。危険を認識した上で、その現実化を防ぐために必要な行動をとることが求められるのであるが、この権利・利益侵害の危険に対する予見可能性は、個々の現場での具体的な安全確保が問題となるという意味で具体的なものである。ただし、権利・利益侵害そのものの予見ではなく、危険の予見であるから、確実に事故が生ずることではなく、さらに、安全配慮義務では、個々の現場での危険が問題となる以前に、被用者等の行動を管理・拘束する使用者並びに安全配慮義務の履行補助者は、客観的に安全な状態を確保するべく、すでに法秩序によって義務付けられているのであるから、これらの者に危険を予見する能力がないがゆえに予見可能性を否定し、過失なしとすることは許されない。平均人の行動を基準とするのではなく、事故防止の役割を担う者にとって客観的に予見可能であれば、予見可能性が認められる。したがって、現場を担当する履行補助者には、注意を払って危険性の調査をすること、また的確に危険を予見できるよう自らの能力を高めることが求められる（甲B19・390～391頁）。

本件では、まさに本件地震が発生した場合のみならず、その発生前から大川小の設置者、その管理・運営者には大川小に津波が来襲する危険についての認識があったというべきであるし、その認識がなかったとしても津波が来襲する危険があったことは予見可能であったし、また、そのような危険を予見すべき義務があったというべきである。また、大川小において実際に児童の生命・身体の安全を確保すべきC1校長、D教頭及びE教務主任等の教員らがこのような危険の認識の水準が低いままであることは許されない。大川小の設置、管理・運営者である市教委（その職務に当たる公務員）らには、研修や危機管理マニュアルの内容を津波による被災を防ぐために合理的で適切な内容となるような整備、

改訂の指示をすることや、津波を想定した避難訓練の実施による津波発生時において安全確実に大川小の児童の命が守れるよう行動できるための措置をとるべき使用者（市教委は大川小の教員らの使用者である）としての義務があった。

また、C1 校長には学校保健安全法 29 条 2 項により、危機管理マニュアルの周知義務やそれに基づく訓練の実施義務のみならず、危険等発生時において職員が適切に対処するための必要な措置を講ずる義務が課されていたのであるから、大川小の D 教頭以下の教員らに対し、大川小には津波来襲の危険があるという認識を持たせ、津波の危険に対する認識、理解を高めるための教育、研修及び訓練（試験）などを施す義務があったといえる（甲 B 19・390～391 頁）。

ウ そうすると、大川小の設置、管理・運営者に津波の危険の認識やその予見可能性がある場合は、大川小の児童の命を守るために、信義則に基づく安全配慮義務及び学校保健安全法に基づく安全確保義務である学校組織上の注意義務として、その危険の認識又は予見可能性の内容に応じて、まず、第 1 に小学校の設置者及び管理・運営者には、下記 a ないし d の安全体制確立義務が肯定される。また、同様に、第 2 に、児童の生命・身体に対する危険の度合いに応じた段階的な安全確保義務として、下記 e 及び f の義務が肯定される（甲 A 219）。

a 適切な内容の「危機対応マニュアル」策定・改訂義務

学校保健安全法 29 条 1 項の「危機管理マニュアル」を、想定されていた宮城県沖地震などの地震や津波が起きた場合に対応しうる適切な内容のものとして策定する義務である。また、新たに得られた知見や認識、新たに生じた事態、たとえば本件では平成 16 年 12 月に発生した M9.1 のスマトラ沖地震による津波に関する知見（平成 22 年度宮城県教委「防災教育指導者養成研修会」で紹介（甲 A 165・9 頁）、平成 22

年2月のチリ地震津波（F危機管理監の発言（乙73・3頁）），平成23年3月9日の本件地震の「前震」の発生とその際の大川小での対応及びC1校長，D教頭及びE教務主任の会談内容（5mの津波が来たら学校はもたない）等も踏まえ，策定された危機管理マニュアルに対する不断の点検，見直し及び改訂をする義務である。

b 危機対応のための人的組織編成（人的体制）の整備義務

校長不在時に自然災害が発生した場合における児童の安全確保のための責任分掌や指示系統の整備等の人的組織（人的体制）を含め，学校保健安全法27条の「学校安全計画」の内容を地震・津波等の自然災害に対応可能で適切な内容として整備する義務である。

さらに，同法28条の規定する学校の施設・設備の安全を確保すべき義務として，大川小に津波の来襲の危険がある場合に児童の安全を確保するための避難路や避難設備を整備すべき義務である。

同法29条の「危機管理マニュアル」の内容を津波の来襲の危険から児童の生命・身体の安全を守るために，迅速で具体的かつ実効性のある内容の行動規範（例えば，津波警報が発令された場合は，直ちに裏山等の高台へ児童を避難誘導せよ等と明確な基準を定め，とるべき措置，行動を具体的に「危機管理マニュアル」に規定しておく等）に整備するのみならず，同法29条2項が規定するとおり，その内容を教員に周知させ，実際に津波が発生した場合に同マニュアルに規定されたとおり安全確保のための行動が取れるように徹底させる義務である。

これらの義務においては，単に教員らの避難誘導のための行動規範を定めるだけでなく，安全確保・危機管理を効果的に実施することができるような人的組織や設備・施設などを編制することや教職員相互の連携体制のみならず，都道府県・市町村ほかとの連携体制を含む体制を整備する義務も含まれる。

c 教職員の危機対応面での任務・役割の知覚義務

上記bの体制整備を前提として、学校保健安全法27条の安全計画の策定及び同法28条に規定する学校施設・設備の安全確保の義務並びに同法29条2項の校長の危機管理マニュアルの周知義務、同マニュアルに基づく訓練の実施義務、及び危険等発生時において職員が適切に対処するための必要な措置を講ずる義務の具体的内容として、大川小の各教員が津波発生時において児童の生命・身体の安全を確保するためにとるべき任務と役割を確実に遂行することができるよう、市教委及び大川小のC1校長及びD教頭らは自ら研究、研鑽を積むことはもちろん、大川小の教員らを教育し、かつ、地震及びその後の津波が発生したときに、教員としてそれぞれの果たすべき任務と役割を知覚、徹底させるべき義務である。

d 児童の安全を危殆化する事態に関する情報の収集及び調査・検討義務

児童を取り巻く環境が日々変化するものであることを前提に、大川小の児童の安全を確保するため、児童の安全を危殆化する事態に関する情報（リスク情報）を収集し、必要な分析と検討を加え、それを危機管理マニュアルの内容に反映させる改訂を迅速に行うことは、もとより学校組織法上、大川小の設置、管理・運営者に認められる義務である。

県教委の研修により得られた知見、認識や県教委から提供された資料・情報はもとより、市教委の行う研修、校長会や教頭会で指示された事項、提供された資料・文献や情報を大川小の危機管理マニュアルに対応させることや、これら情報を取り込んで教員らの認識の精緻化、高度化をさせる義務である。

e 「危険」が現実化した場合における情報収集及び調査、措置義務

その後の事情、状況の変化が生じ、大川小に津波の来襲という危険発生の蓋然性が高まっているといえる事態となった場合には、「危機管理

マニュアル」の改訂や人的体制の修正・変更のための時間的余裕がない事態となる。

このような場合には、大川小のC1校長、D教頭及びE教務主任らの教員は、従前の前提事情のもとで構築していた「危機管理マニュアル」や人的、設備・施設等の物的体制に従って対応することでは児童の生命、身体の安全を確保するには不十分となる。

しかし、学校組織上の注意義務には、このような場合にも、危険発生の蓋然性の変化に対応して児童の安全の確保を図るべく、組織としての判断と決定をするために必要な情報を収集するための具体的方法や、当該状況下で合理的と考えられる措置（情報収集及び調査の措置）を講じる義務が大川小の校長、教頭及び教員らにはあったというべきである（甲A219・8～9頁）。

具体的に言えば、大川小の「危機管理マニュアル」では「災害対策本部（校長・教頭）を設置し、本部は『情報の収集（津波関係も）』をする。また、安否確認・避難誘導班は『津波の発生の有無を確認し第二次避難場所へ移動する』」などと規定されていたが、具体的に、誰が、いかなる行動により津波に関する情報を収集し、調査し、措置すべきかについては明記されていなかったし、「津波の発生」に関し、何が把握できれば、誰がどの時点で第二次避難場所へ移動する決定をするのか、また、具体的な避難場所をどことするのか、避難方法（徒歩、バス、教員らの自家用車等）をどうするのかが明記されていなかった。そして、平成23年3月9日の本件地震の「前震」が発生した後、C1校長は「5mを越える津波がきたら学校はもたない」との認識をD教頭とE教務主任に告げたのみならず、3名で対応について話し合いをしていた。これは、同日の本件地震の前震といえる地震の発生を踏まえて、C1校長が想定される宮城県沖地震の再来が近く、その場合には大川小に津波来襲

の危険があると再認識したものであるから、C1校長は、速やかに大川小の「危機管理マニュアル」の内容を再度、確認・チェックしてこれらの事態に十分に対応できていないことを正確に把握することはもとより、津波来襲の危険についても現前にある事態の推移を調査し、できるだけ正確に把握し（同日から本件地震発生までの約2日間に三陸沖及び宮城県北部を震源とする震度2以上の地震が15回も起きている（甲A287）。）、さらに津波の「発生」が認識できた場合に児童を避難誘導すべき高所を具体的に指定し、避難開始の判断を一義的に行えるように同校の「危機管理マニュアル」の内容を補充する事項をD教頭以下同校の教員らに指示し、その実行を周知・徹底させておく義務があった。

f 情報の分析・検討及び児童の安全を確保するための具体的措置と手順の決定義務

C1校長は、同年3月11日の午後は自らの子供の中学校の卒業式に出席するため（原審証人C1・10頁）、大川小を不在にすることが予定されていたのであるから、自分の不在中であっても児童の安全の確保を図る具体的措置がとれるよう、上記eの義務の履行によって収集した情報を分析検討し、D教頭やE教務主任らが児童を安全な高台に避難させるための具体的対応、たとえば津波警報が発令された場合は直ちに、裏山への避難やバットの森への移動、待機しているスクールバスによる避難等の具体的内容と手順を決定し、指示しておくべき義務があった。

（第1審被告らの主張）

1 学校保健安全法の公布と施行

学校保健安全法は、「学校保健法等の一部を改正する法律」（平成20年法律第73号）として平成20年6月18日に公布され、平成21年4月1日から施行されたものであり、平成23年3月11日の本件地震時点において施行後2年を経えていない上、第三章が定める学校安全に関しては内容的に新規の立

法であり、施行後2年を経過しないうちに本件震災が発生した。

2 学校安全計画

(1) 不審者対策（犯罪被害防止）が学校安全の出発点であったこと

学校保健安全法の公布についての文部科学省スポーツ・青少年局長通知（以下「本件通知」という。乙59）によれば、同法27条の学校安全計画は、①生活安全（防犯を含む。）、②交通安全、③災害安全（防災）の3領域から構成される。もともと、学校の安全が強く意識されるようになったのは、平成13年6月8日に起きた大阪教育大学附属池田小学校での児童・教員殺傷事件がきっかけであり、その後、平成17年には下校中の児童が不審者に殺傷される事件が相次いで起きたことから、こうした不審者対策（犯罪被害防止）が学校安全の出発点であった。このことは学校安全計画の内容にも影を落とし、学校現場において危機管理マニュアルを作成するに当たっては「作成の手引き」を参考とするのが通例であるところ、研究者（大学教授）及び文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課の行政官が「新訂版 学校保健実務必携〈第2次改訂版〉」（乙60）を編集し執筆し（平成21年10月30日発行）、その中で危機管理マニュアルの例を示したものの、同書に掲載されている危機管理マニュアルの例は「不審者侵入時対処要領（簡易版）」だけであり、緊急対応例（フローチャート）が掲載されているのは、「学校における不審者への緊急対応の例」と「登下校時における緊急事態発生時の対応例」の2つだけであった。

(2) 津波対策は必要な所在地の学校が実情に応じて策定する努力義務にとどまること

他方、③災害安全（防災）の留意事項について、本件通知は、「地震、風水害、火災といったすべての学校において対応が求められる災害のほか、津波、火山活動による災害、原子力災害などについても、所在する地域の実情に応じて適切な対応に努められたいこと。」としている。津波は「すべての

学校において対応が求められる災害」ではなく、「所在する地域の実情に応じて」「適切な対応に努められたい」とされる災害として位置付けられていた。このように、津波対策は、学校が所在する地域の実情に照らして津波対策の必要性が高い場合に、対応努力を行うことが望まれるものにとどまり、一律に対策義務を課すものではなかった。

なお、国が地震・津波災害に対応する「危機管理マニュアル」の手引きを示したのは、本件震災後の平成24年3月になってからのことであった（丙15「学校防災マニュアル（地震・津波災害）作成の手引き」）。

3 危険等発生時対処要領について

- (1) 学校保健安全法29条1項は、設置者を含めた「学校」が（広く国民に対して）負うところの、「児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた」危険等発生時対処要領（危機管理マニュアル）を作成すべき義務を定め、同条2項は、前項を受けて、校長が負うところの、（広く国民に対する）「危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずべき義務」を規定している。
- (2) 危機管理マニュアルの作成義務は、具体的義務ではなく、抽象的義務である。同法29条は危機管理マニュアルを作成するという行為規範を打ち立ててはいるが、具体的にどのような内容を定めるべきかについては何も打ち出してはいない。かえって、同法29条1項及び2項の対象は、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校の別を問わず、また、国立学校、公立学校及び私立学校の別を問わず適用される義務である（学校保健安全法2条1項、学校教育法1条、2条）こと、1項に「当該学校の実情に応じて」という文言が明記されていることから、具体的内容は各学校に委ねられており、法律上の義務とし

ては抽象的義務にとどまるものというべきである。

なお、各学校が作成した危機管理マニュアルも当然に規範性を有するものではなく、その具体的内容から直接的に当該学校の教職員の義務が導かれることはない。

(3) 公立学校における安全配慮義務

ア 公立学校と私立学校とで損害賠償請求（安全配慮義務違反）の判断に差異をもたらさないこと

公立学校における在学関係は、学校教育法上の就学義務及び通学区域制に基礎をおく行政処分に基づく在学関係であり、私立学校における在学関係は、在学契約（準委任契約）に基づく在学関係である。これら児童の在学関係は、学校保健安全法29条1項及び同条2項の各義務の法的性質に影響を及ぼすことはない。

公立学校の設置者及び校長、教頭をはじめ教員らは、児童・生徒に対して、上記在学関係を根拠として安全配慮義務を負うが、安全配慮義務の具体的内容（求められる注意義務の内容）について、私立学校と差異はない（甲A219・P3）。

公立学校における損害賠償請求の根拠法は国賠法、私立学校における損害賠償請求の根拠法は民法（不法行為法）と、その根拠法に差異はある。そして、国賠法上は、職務行為基準説のもとに違法性判断が中心となり、民法（不法行為法）上は過失責任主義のもとに過失判断が中心となるが、規制権限の不行使をめぐる最高裁判例の検討を踏まえれば、国賠法上の違法認定にあたって考慮すべき事情として、被害の予見可能性や結果回避可能性・回避措置の容易性があげられる。職務行為基準説のもとに違法性判断を行う際にも、過失責任主義のもとに過失判断を行う際にも、いずれにしても結果の予見可能性や結果回避可能性・回避措置の容易性が認定されなければならないものであり、根拠法の違いが損害賠償請求の判断に差異

をもたらすことはない。

イ 学校保健安全法 29 条 1 項が規律する「学校の実情」

学校保健安全法 29 条 1 項は、学校に対し危機管理マニュアルの作成を義務付けるが、その内容についての規律は「当該学校の実情に応じて」と定めるだけであり、この規定だけからその具体的内容や作成義務を措定することはできず、この規定は抽象的義務にとどまる。そして、危機管理マニュアルの第 1 次的作成義務者は、「学校」すなわち校長である。設置者である市町村教育委員会は、自ら積極的に危機管理マニュアルの作成に関与することはないが、学校に対する指導・助言を通じてその作成に関与していた（証人 C 4・P 4 1）。

学校保健安全法は、安全配慮義務の内容を規律する根拠の 1 つではあるが、上記のとおり規律内容は抽象的なものにとどまり、同法の解釈から具体的な義務の内容を導くことはできない。

ウ 公立学校における事前防災にかかる安全配慮義務

公立学校の事前防災にかかる安全配慮義務については、過去の歴史的事実、その当時までの科学的知見、当該学校のおかれた地理的状况等を勘案した災害の予見可能性や結果回避可能性等を踏まえて（それが学校保健安全法 29 条 1 項の「学校の実情」である。）、危機管理マニュアルが作成・改訂されたかどうか問われることとなる。

このような観点から、大川小が本件地震当時に定めていた危機管理マニュアルを見たとき、その内容は上記安全配慮義務に反する違法なものとは到底いえない。

(4) 危機管理マニュアルに関する教育委員会と学校の関係

ア 学校安全に関する教育委員会の職務権限

地方教育行政法 21 条（現行の法条）には、教育委員会が管理し執行する教育に関する事務の中に、「校長、教員その他の教育関係職員並びに生

徒，児童及び幼児の保健，安全，厚生及び福利に関すること」が挙げられており（同条9号），学校安全に関することも含まれる。

学校安全には，安全教育と安全管理の2つの領域があり，危機管理マニュアルは安全管理の領域の問題となる。

教育委員会は，その所管に属する学校の危機管理マニュアルに関する事務を管理する職務権限を有していることになる。

イ 教育委員会の管理権

「管理する」とは，学校の設置目的をできるだけ完全に達成させるために行われる一切の活動をいうとされている（乙101・66頁）。

しかし，学校運営のすべての事項の細部にわたって，教育委員会が指導，助言等を行うことを意味しない。学校は，専属の人的，物的施設を備え，児童・生徒を直接教育する教育機関であり，主体的な活動が要求されている。そして，学校教育法37条4項（現行の法条）により「校長は，校務をつかさどり，所属職員を監督する」者として，校長の学校運営の責任者としての地位が明確にされている。

このような学校という教育機関の特殊性から，事項によっては細部にわたるような個別具体的な関与はむしろ不適切とされる場合があり，この意味で教育委員会の管理権の行使には一定の限界がある（乙101・67頁）。

ウ 危機管理マニュアルに関する管理権の行使の限界

危機管理マニュアルの作成は，学校保健安全法29条1項が校長（設置者を含む。）の義務として規定しているものであるが，「当該学校の実情に応じて」定めるものであり，当然ながら，「当該学校の実情」に最も精通しているのは当該学校自身であり，その裁量は最大限尊重されるべきである。したがって，危機管理マニュアルの内容をどうするかは，校長の裁量に委ねられているとみるべきである。

そうすると、教育委員会が、学校保健安全法がその具体的内容を明示していない（したがって評価規範がない）にもかかわらず、当該学校の危機管理マニュアルの内容に踏み込んだ介入的な指導、助言、命令等を行うことはできないとみるべきである。

もちろん、教育委員会の一般的指示（たとえば、危機管理マニュアルの作成を促すこと）は可能であり、場合によっては具体的指示を行うことも可能と解されるが、どのような場合にどの程度の指示が許されるかは、具体的なケースごとに判断されることになる。一般的には法令に校長の権限と定められているものであっても、校長の判断が法令に違反し、あるいは著しく適切を欠くような場合にはこれに該当すると考えられる（乙101・67頁）。

この点、危機管理マニュアルの内容に関しては「当該学校の実情」を把握することが具体的指示の前提条件となることから、教育委員会としては所管の学校がいつでも学校の実情を詳らかにして相談ができるという環境及び体制作りをし、学校側から相談されたらいつでも真摯に対応するという関係を構築することが、基本的な任務となる。その上で初めて必要に応じた個別的指示があり得ることになる。

(5) 危機管理マニュアルの作成・改訂には相応の期間を要すること

自然災害に関する危機管理マニュアルを作成・改訂するためには、防災に関する科学的知見をもとに、当該学校の地理的ないし自然環境的な実情に照らして、どのような種類の災害が、いつ、どのように発生するであろうかを具体的に予測し、それに即応した形で防災方法（減災方法や避難方法など）を定める必要がある。

そうすると、まず、防災に関する科学的知見の習得と周知が重要である。しかし、このことを個々の学校が単独で行うことは事実上困難である。教育委員会等が行う研修への参加等により段階的に科学的知見を習得し蓄積し、

それを学校内で共有するのが最初の段階になる。次に、学校の実情を地域の具体的な条件等に照らして吟味する必要がある。その場合、地域住民等の関係各人との意見調整が必須である（甲A263・24頁）。そのようにして、科学的知見と地域の実情を反映させて危機管理マニュアルの具体的な内容が固まっていくのであり、作成まで複数年を要するものと見るのが自然である。仮に、避難路を新たに設ける必要がある場合には、予算立ても含めてこれに要する期間が経過しなければ、危機管理マニュアルの内容が万全のものとはならない。

したがって、学校保健安全法29条1項違反が問題とされ得るのは、以上のような危機管理マニュアルの作成・改訂に要する期間を考慮した上で、なおその時点までに作成・改訂が可能であったと評価できる場合に限られる。平成23年3月以前に簡単に危機管理マニュアルが改訂できたかのように主張することは、防災に関する実情と大きく乖離したものである。

4 小括

以上のとおり、学校保健安全法29条1項の危機管理マニュアルの作成義務は、抽象的義務にとどまり、危機管理マニュアルの内容をどうするかは、当該学校の実情に応じた災害の予見可能性や結果回避可能性等を踏まえて、学校(校長)の裁量により決定すべきものである。教育委員会は、各学校に対して、危機管理マニュアルの作成を促す等の一般的指示を行うほか、各学校から相談された場合などに必要に応じて個別的指示があり得るととどまるというべきである。

第2 争点(1)②（市教委及び大川小の運営に当たっていた公務員である大川小のC1校長、D教頭及びE教務主任は、平時において事前に、大川小の児童の生命、身体の安全を保護すべき学校組織上の義務を懈怠したといえるか。）について

(第1審原告らの主張)

1 平時において事前に、津波から大川小の児童の生命、身体の安全を保護すべき学校組織上の義務を発生させる前提事実

学校組織上の義務の具体的内容を充足させる前提となる事実は、以下のとおりであり、本件で保護すべき義務の対象者は、義務教育として公立小学校の学校管理下におかれていた児童であって、小学校の児童（6歳から12歳の子供）の「要保護性」は高く、自然災害による危険を回避するための能力の面では大人や中学・高校生より体力及び運動能力が劣ることはもとより、知識や経験、認識能力及び判断能力の面で大人に比べ遙かに監護義務者による保護、援助の必要性が高かった（甲A162・15～16頁）。また、学校管理下においては、小学校の管理・運営に関わる者（現場の校長・教頭及び教員らや学校を設置し、管理・運営する市教委の職員）以外に児童の安全を守る者はないという意味で補充性も非常に高かったといえる。

(1) 大川小に関する地理的状況・地勢学的特性

ア 大川小の地理上の位置

(ア) 大川小の標高は1.12mであり（甲A125の㉔の写真，甲A261の1～261の3），その事実は正門の近くに設置されていた石碑に刻まれていたから，大川小に勤務する教職員や児童及びその保護者が日頃からこれを目にしていた。

(イ) 大川小の北側には北上川が西から東に流れており，北上川は大川小付近から東に3.7kmの辺りで追波湾に注ぎ，その先は太平洋となっていた（甲A1の4，甲A52の3）。北上川が追波湾に注ぐ河口は，本件津波が越えてきた松原の砂州（この砂州には，海岸の砂地に松が植林されていたが防潮堤は設置されていなかった（証人C2・24頁）。）の部分を含めると，開口部の幅は約1.5kmであった（甲A52の1）。

河口から上流に向かって大川小近くの新北上大橋付近までの北上川の

川幅は、月浜の水門付近で月浜水門側の堤防と対岸の盛土部分の間が約400m（甲A52の3）、新北上大橋の手前（月浜観測所を起点として上流約3.6kmの付近）で約570m（甲A99の2・4頁）であるが、河口の上流砂州から南西方向（北上川の上流方向の部分）に広がる土地には、河川の増水時には氾濫原となる平坦な水田等が広がっていた（証人C2・25頁）。

大川小前を流れる北上川の南側には、下流の釜谷水門（通称「甚平閘門。甲A99の3）で合流する富士川が、北上川と富士川の上に築造されていた北上川の本堤防（その高さは5.185m。丙1の1，甲A99の2・3）を隔てて西から東へ並行して流れていた（甲A137・4頁）。大川小からみると、同小の前の釜谷地区の集落の先にまず富士川の堤防（その高さは3.125m。丙1の1のNo.24とNo.25の中間点）があり、その富士川の堤防と北上川の本堤防の間を富士川が流れ、北上川の本堤防の北側を川幅約570mの北上川が流れていた（甲A1の4，甲A75）。

大川小の前を流れる富士川の堤防には、樋門（水門。甲A75）が設置されており、大雨の時は閉じられるが、普段はこの樋門は全開状態となっていた（甲A137・3頁）。本件地震発生当時は、大雨等による富士川の増水の危険はなかったことから、この樋門は全開状態となっており、樋門から富士川の堤防の外と繋がる導水路の水の出入口より富士川の水位が上がれば、富士川の水がこの樋門の導水路を通過して釜谷集落側に堤防をくぐって溢水する状態となっていた。

大川小の正門から富士川の堤防に設置されている樋門までの直線距離は約75mであり、北上川の本堤防上の道路の中心から大川小の正門までの最も近い直線距離は約145mであった（甲A1の4，甲A75）。

(ウ) 大川小の校地の北側は、東西に走る幅員約 8 m の本件県道に接し、校地の北西隅に正門が設置され、県道から正門を通過して校地内に入ることができた（甲 A 1 1 6 の写真 1 ～ 4，甲 A 1 2 0 の写真 3 ～ 6）。

校地の西側は、大川小の正門の北西側の交差点から南に延びる幅員約 3 m の本件市道に接している（甲 A 1 の 4，甲 A 1 1 6 の写真 1 ～ 3）。本件市道と大川小の校地の南側の境となっている金網フェンスを挟んだ校地の南側には、コンクリート製の擁壁が続き（甲 A 1 1 6 の写真 2 3 ～ 2 7，甲 A 1 1 9 の 2 ・ 1 0 頁），このコンクリート製擁壁が切れた先に、大川小が椎茸栽培を行っていた山の斜面の上り口があった（甲 A 1 1 6 の写真 5，1 9 ～ 2 2）。

イ 大川小の標高の低さと津波の危険

(ア) 大川小の標高 1. 1 2 m と比べ、海面の干満の差が三陸地方では通常でも 2 m 程度もあり、これに加えて干満の振動幅がさらにプラス 1 m 程度はあったこと（甲 A 2 7 6 ・ 1 頁）からすると、平時における海面や北上川の水位との関係でも大川小は非常に低い地点に位置していた。また、高潮や津波の発生時には、高潮の場合でさらに数 m，津波の場合には数 m から 1 0 数 m のオーダーで水位が上昇する可能性があり、河川遡上する津波の場合にはその波高が 3 0 m 近くになることもあり得るといのが科学的知見であった（甲 A 2 7 6 ・ 1 頁）。したがって、高潮や津波という災害発生時には、大川小は極めて危険な低地に立地していた。

(イ) 特に、追波湾には防潮堤は設置されておらず、また、北上川の堤防は、追波湾の河口から富士川との合流地点（いわゆる「甚平閘門」）付近までの間は河川堤防も築造されていなかった（甲 A 2 7 6 ・ 6 頁）。したがって、大川小前の北上川及び富士川の堤防は閉じられた（守るべき陸地の範囲を堤防が連続して囲っている状態の）堤防ではなかったの

であり、追波湾から遡上する津波に対しては、防災上は全く何らの対策も取られていない状況にあった（甲A276・2～4・5～7頁）。そして、大川小の標高が1.12mだということは、北上川の河口（追波湾の砂浜）とほとんど高低差がなく、平時における三陸地方の海の干満の差（約2m）を考慮すれば、海面より低くなることがある地点に設置されていた小学校だったことになる。

(ウ) 河川や海岸の堤防は、一般的にも脆弱なものが少なくなかったし、実際に北上川の堤防が過去の地震でかなり損壊した事実があったことからしても（甲A276）、堤防の損壊部分から津波が流出して大川小に到達する危険が高かった。

ウ 追波湾、北上川及び富士川の地理的状况と大川小との位置関係

(ア) 追波湾、北上川等の地理的状况と位置関係

北上川は、河口部の川幅は1.5kmと非常に広く、新北上大橋から追波湾に至るまでの間でも川幅が400m～570mもある大河であった。

また、北上川の流れ（河道）は、横川地区あたりから下流に向かってまず右に湾曲し、新北上大橋（三角地帯）付近を頂点にしてその後は左に湾曲して流れ、また、河口の手前の北釜谷崎付近で右に流れを変えている（甲A52の3）。河道がこのように湾曲している場合、流れが変わる部分（湾曲部分）には遡上した津波が集中して、波高が高くなるものであるから、大川小近くの新北上大橋（三角地帯）付近は、河川を遡上した津波の波高が高くなる地点であったといえる。大川小と北上川との間には北上川の河口から約1.8km地点の甚平閘門で北上川と合流する富士川が並行して流れており（甲A52の3、甲A74の各地図及び甲A276・5頁）、それぞれの堤防の高さは北上川の堤防が5.185m、富士川の堤防が3.125mであり（丙1の1）、北上川及び

富士川の堤防から大川小までの距離は、北上川から約145m、富士川から約75mしかなかったものである（甲A1の4，甲A75）。

(イ) 富士川について

富士川は、北上川との合流地点である甚平閘門から上流に向かって谷地中地区辺りまでは富士川の川幅はあまり変化しないが、その後、少しだけ川幅が広くなり、そして、新北上大橋の地点でそれまでのおおよそ3分の1程度に川幅が狭まっている（乙5の2）。この点は、津波の特性を前提にすれば、富士川を津波が遡上した場合、新北上大橋の付け根の付近に水流が集中し、富士川を遡上する津波の水位が上昇して3.125mしかない堤防を越流したり、堤防を損壊させることが予見できる状況であった。

また、富士川の堤防も土構造物の堤防であり、堤防自体が脆弱なものであったから、堤防が地震の揺れや遡上する津波の圧力等によって損壊する危険が高かった。なお、この部分の堤防は本件津波によって実際に全崩壊した（甲A178の1の⑤の楕円内の左上）が、この堤防崩壊は本件津波が富士川を遡上し、実際に水流がこの部分に集中して、堤防崩壊を起こす原因となったと推定されている（甲A273・176頁）。

エ 追波湾（北上川の河口）から大川小の位置する釜谷地区に至る地形等の地理的条件と津波の危険

(ア) 追波湾は、その地形の形状等の地理学的な状況をみると、北上川の河口付近から太平洋に向かってU字状に開いた湾となっていた。また、追波湾の北側の白浜地区や十三浜地区は、同地区に向って斜面として落ち込む標高200mを超える山が迫っている。同湾の南側にも標高167mの山があり、この山の稜線（裾野）は尾崎地区（河口の松林方向）に向かって伸びていた（甲A52の3）。

追波湾の湾奥（湾央）は、北上川の河口となっており、河道が追波湾

に接する（北上川が追波湾に流れ込む）付近の南側には砂浜があり，この砂浜の西側の集落との間には，樹高20m程の松林があった（証人C2・5～6頁・24頁）。追波湾の湾央の海浜（砂浜）から西側は，大川小と標高がほとんど変わらない平坦な田畑が続いており（長面・横手間の三角点の標高は1.1mであるが（甲A278），これら田畑は大川小の手間の谷地中まで続いていた（証人C2・25頁）。

- (イ) 谷地中と大川小が位置していた新町裏付近の地形は，海側（追波湾側）から見た場合，大川小の東側（北上川の下流側）には標高が72mから162.9mの山の稜線（裾野）が北上川に向かってせり出して来ており，また，大川小の西側（北上川の上流側）は新北上大橋のたもとに向かって大川小の裏山（標高221.7m）の稜線（裾野）がせり出している地形であった（甲A52の3，甲A74，乙5の2）。

上記(イ)のように，北上川の両岸から山の稜線が迫っており，流域の標高が1m程度であったことを追波湾側からみると，追波湾から新北上大橋辺りまではV字状の地形と捉えられる（甲A52の3，甲A256，乙5の2）。

- (ウ) 北上川の河床勾配は1／1万7000と極端に緩く，日常的に干満に合わせて潮が出入りしている地域であり（甲A215，甲A217，甲A276・6頁・40頁），そのため北上川の「感潮域」（海の干満の差が河川水位に影響を与える範囲のこと）も河口から17.2kmと非常に長くなっていた（甲A276・2頁）。

このような地理的状況からすると，大川小の位置していた石巻市釜谷字山根地区はむしろ「海の延長」あるいは「海との交流部分」と捉えるべき地点であり，堤防の築造やその後の管理面では海岸堤防と河川堤防の両面を備えていなければならない地理的状況の地点であった（甲A276・6頁）。

北上川の河床勾配が極端に緩いものであったことからすると追波湾に
来襲した津波が遙かに上流まで遡上することは合理的に考えれば誰でも
予見可能であったし、この点は実際にも本件津波は上流約49km地点
まで遡上したこと（甲A55，甲A276・40頁）からも明かであ
る。

(エ) 大川小の位置していた石巻市釜谷字山根地区を含め、少なくとも新
北上川大橋から東側の追波湾方向の地区は、平坦でかつ標高も1m程度
のまま追波湾に接続しており（甲A278「河北町全図」では長面・横
手間の三角点の標高は「1.1m」である）、これらの陸地部分も地理
的には追波湾の一部を構成していたと捉えるべきでものものであった。津波
が到達した湾の形状などの地理的条件がU字あるいはV字状の地形の場
合、湾奥での津波の高さが高くなる傾向にあるという津波の特性を考え
れば、大川小が位置していた釜谷地区は遡上する津波が到達する危険が
高い地理的条件であった。

(2) 津波それ自体の特性及び危険性についての科学的知見

ア 学校防災に必要な科学的知見の内容・程度

本件において必要とされる津波や地震についての科学的知見は、児童
・生徒の命が守れるか否かの観点からみれば、学校の設置者、管理・運
営者の立場で、児童・生徒の生命・身体の安全を守るために必要な努力
と注意を尽くせば理解できる程度の科学的で合理的な知見や歴史的事
実、伝承及び経験をもって必要十分というべきである（甲A224の1
・2）。

イ 津波は地震により引き起こされること

津波はそのほとんどが地震により海底の地盤が持ち上がったたり沈み込
むことによって発生するものである（甲A274・23～25頁）。し
たがって、地震が発生したら津波に常に警戒せよというのは日本人にと

っては常識に属する。この場合、体感した地震の揺れの強さと到達する津波の大きさとは直接は関係ないと考えられており、例えば昭和35年5月や平成22年2月のチリ地震津波のような遠方地震や、地震の揺れは大きくないものの、海底の地盤変動が大きいため大津波が発生する津波地震と呼ばれる地震の場合もある。しかし、海底で起きた地震の揺れが大きい場合に大きな津波の到来が予測されることは当然であり、また、揺れが小さくない場合であっても、長く揺れている場合やゆっくり揺れる場合には、津波が来襲する蓋然性が高くなることもやはり常識に属する科学的知見である（甲A274）。

ウ 津波の特性

(ア) 津波の伝播と遡上

津波は、地震によって海底の地盤が上下に変動することにより、海面全体が盛り上がり、それが波の運動の法則に従って伝播するものである。水深が深ければそれだけ波の進行スピードは速くなる。逆に浅くなればスピードは遅くなり、水深に反比例して水深が浅くなればなるほど波の高さ（波高）が高くなる性質を持っている（甲A274・31～32頁、甲A287・62～66頁など）。特に津波が河川を遡上する場合、更に高くなることが多い（甲A51・58頁、甲A57・2-1頁）。

また、陸地に到達すると到達した海岸の地形によって、例えば到達地点が「湾」であれば湾奥で津波は高くなるし、湾の形状が「直線」→「U字」→「V字」の順に津波の波高が高くなる（甲A287・65頁）。

さらに、津波は河川をかならず遡上するものであるが（甲A274・38～39頁）、津波が河川を遡上することは、宮城県の「津波浸水予測図」や石巻市の「津波ハザードマップ」においても表示されていると

おりであって、一般の常識であった（原審証人C 1・4 2頁，証人C 3・2 7頁）。

(イ) 津波の威力と脅威

- a 陸上を遡上する津波の速度は速く，人が逃げることは不可能であり（甲A 2 7 4・3 6頁，甲A 5 7・2-1，2-3，3-3，3-4，3-5～3-9頁の各写真），大川小における津波防災のための学校組織上の注意義務の内容を充足させる事情として非常に重要である。なぜなら，津波の来襲を現認してから逃げたのでは，近くに高台があったとしても間に合わない可能性が高いからである。

宮城県の「津波浸水予測図」や石巻市の「津波ハザードマップ」上では大川小が浸水予測域に含まれていなかったが，その記載に反して津波が到達する可能性があることは公知の事実である（宮城県も石巻市もそのとおりの「断り書き」をしている（乙4・5 6頁）。つまり，津波ハザードマップ等の表記は，ある一定の条件下の想定に過ぎず，前提条件が異なれば表示のとおりとはならない不完全なものであって，額面どおり信頼してはいけないことが科学的知見である（甲A 1 7 5・4 1・5 1・6 3・6 8頁，甲A 2 7 9・6 1～6 7頁，甲B 1 9・4 0 9～4 1 0頁）。

- b 津波の持っている水の力は，水深5 0 cmの津波でも人の足の幅（2 0 cm）には2 0 0 kgもの水圧が掛かり，津波の水の力の強さは津波の高さの2乗に比例する（甲A 2 8 7・6～9頁）。大人でも5 0 cmの津波は十分に危険であり，女性や子供，お年寄りでは3 0 cmの津波でも危険なものである（甲A 2 8 7・6～9頁）。津波がこのような危険をもつものであるという科学的知見を踏まえ，津波からの防災を考える必要があり，津波の波高が低くても（3 0 cm程度であっても）小学校の児童の命が奪われる危険が非常に高いものであることを前提に

する必要がある。

さらに、津波は単に「水」の力による危険があるだけではなく、津波に乗って一緒に押し寄せてくるがれき等による身体の損傷の危険があり（甲A287・28～30頁）、これも児童の生命・身体の安全にとっては決定的に重要である。

- c 津波は水深が深いところでは進む速度が速く、反対に浅いところでは遅いので、津波は海や川の水深が深い方から浅い方へ進む特徴（これは「屈折」と呼ばれる現象である。）があるし、津波の進む方向に半島や岬などの障害物となる地形があると、それを回り込んだ裏側で水位が異常に高くなる場合がある（これは「回折」と呼ばれる現象である。）（甲A56・19～20頁、甲A287・24～25頁）。

大川小の地理的状況は、追波湾側からみてV字の地形であって、追波湾から遡上した津波が大川小の付近で高くなることが予見される地理的状況であった（甲A56・19～20頁、甲A287・64～65頁）。また、大川小の手前（追波湾側）にある山の裾野は津波の「回折」が起きる地理的状況にあるといえ、「半島」や「岬」と同様に追波湾から遡上した津波がこの山の裾野を回り込んで裏側（大川小側）の水位が高くなることも予測しうる状況にあった。

- d 河川を遡上する津波は、先端部での水位差が高くなる（甲A287・25頁）。河川遡上する波（段波）は、「砕波段波」と「波状段波」の2つのタイプがあり、「波状段波」は安定していてエネルギーが減衰しないので、遠方まで遡上するし、波状段波の波高は2倍程度まで水位が急激に高くなることもある（甲A287・25～26頁）。「波状段波」は「ソリトン分裂波」とも呼ばれており、遠浅の海岸や河床勾配の緩やかな河川ではソリトン分裂（波長の長い津波先端部が周期の短い複数の波に分裂し波高が増幅する現象）が起きやす

い（甲A56・19～20頁，甲A57・2-2～2-3頁，3-3頁）。

北上川が注ぐ追波湾は，北上川が運んだ土砂が湾内に堆積しており，「遠浅」の海岸となっていた。また，北上川は河川勾配が極めて緩やかな河川であったから，津波が追波湾から北上川を遡上した場合，「ソリトン分裂」が起きやすく，波高の高い津波が遠くまで北上川を遡上したり，陸地を遡上することが予測される地理的状况であった（甲A57・3-3頁）。本件津波の来襲以前にこのような「波状段波」が，河川を遠方まで遡上した例が多数あることが紹介されていた（甲A57・3-3～3-15頁）。

e 河川の湾曲部では，湾曲部外側に遡上する津波の水流が集中し，水位が高くなるので（甲A287・26頁），北上川では河口から遡上した津波は北釜谷崎付近の堤防にぶつかって水流が集中して波高が高くなり（甲A80・2頁），その後今度は新北上大橋付近の堤防にぶつかってそこでも水流が集中することで波高が高くなることは科学的知見としても明かである。そのため，本件津波でも実際に新北上大橋のたもとの付近（湾曲部）に水流が集中し，その上を津波が越流した（甲A101）。

f 津波が陸地に到達すると，湾の奥のように狭くなっている地形では遡上した津波が集中して波高が高くなるが（甲A287・62～64頁），この点は河川の場合も同様であって，河川の幅が狭くなると遡上する津波の水が集中して波高が高くなる。大川小前を流れる富士川は，北上川の合流地点から上流に遡上すると大川小前で川幅が非常に狭く（約3分の1）になっている。したがって，追波湾から遡上した津波が富士川に入ると，川幅が広い北上川の河道から狭い富士川の河道に入ることで水嵩が増すのみならず，さらに富士川を遡上して，

非常に川幅が狭くなっている大川小前の地点まで到達すると、その付近に水流が集中して津波の波高が急激に増すことになる。現に、本件津波でもこの部分に津波の水流が集中して堤防が全断面流出した（甲A178の1，甲A273・176頁）。

(ウ) 津波は必ず川を遡上すること

a 海岸へ押し寄せてきた津波は、必ず川を遡り、ときには内陸深くまで進入することが指摘されており、津波防災のためには、海岸だけでなく、低平な河川の下流域までを視野に入れた対策を立てる必要があるとされていた（甲A274・38～39頁）。北上川及び富士川の地理的状況からすれば、北上川は河口部が1.5kmと非常に広く大河であり、河川勾配が極めて緩やかであり、ソリトン分裂を起こして波状段波が生じやすい河川であること、富士川は大川小前で川幅が非常に狭くなっていること等からしても、追波湾から遡上した津波が高い波高を保ったまま、あるいは河口より波高を増して大川小付近まで達することは、事前に十分に予見しうる事実であった。

b 消防庁が中心となってまとめた「津波対策推進マニュアル検討報告書」（平成14年3月）（甲A275）では、「海岸線等〔津波の遡上が予想される河川等を含む〕を有するすべての市町村が津波避難計画を策定する必要がある」とし、その理由として、①過去の津波の発生や被害は古文書等の記録、伝承等により判断せざるを得ないが、これらの記録等に残されていない場合が考えられること、②土地開発、埋立、港湾漁業整備等、あるいは、海岸付近の住家、商工業・観光施設等の増加、土地利用の変化、地形の変化等により、過去に被害が発生しなかったからといって、今後も被害が発生しないとは限らないこと、③地震調査研究の成果等により、過去に津波被害を及ぼした地震に比べ、より大きな津波被害を発生させる地震の発生の可能性も想定

される場合が生じること等が上げられていた（甲A275・29頁）。

- c 富士川は、北上川といわゆる「甚平閘門」で合流し、河口側から見ると北上川の支流と捉えられるが、大川小付近の富士川の堤防の高さは3.125mしかなく、大川小近くの三角地帯の周辺で北上川の合流部分付近の川幅と比べておおよそ3分の1に減少しており、富士川への津波が遡上した場合、この部分に水が集中して容易に堤防を超えて、津波が大川小側に越流する可能性が高い川であった。また、越流ばかりでなく、遡上した津波が狭窄部に集中してその圧力が増し、地震の揺れで脆弱となった堤防を損壊させて、津波が大川小に来襲する危険が高い川であった。

(エ) 堤防があっても安心できないこと

津波からの防災面では、河川堤防には耐震性に問題があり、また、老朽化が進み内部が空洞化しているなど、地震や津波に耐えきれないとの指摘がされていた（甲A274・45～46頁）。国土交通省の調査結果が示すように、海岸堤防や水門などに不安が潜在するとの指摘（甲A274・46頁）は、大川小の脇を流れる北上川やその分流である富士川の堤防にも当然に当てはまる。

(オ) 本当の意味での「科学的知見」

津波発生時の第一の科学的知見は、防災、すなわち事故の防止という目的に照らすならば、高台への避難を第一とするという認識が、科学的知見というに相応しいし（甲B19・409頁）、また『高台への避難が大原則である』という知見は、データを記録されなかった津波も含めて長い歴史の中で自然観察を積み重ねた結果であり、これこそ客観的事実の観察に基づく科学的知見にほかならないものである（甲B19・417頁）。

(カ) 津波の危険性に関する自然特性の把握義務

津波の特性を踏まえた大川小への津波来襲の危険については、本件地震の発生前から国やその他の公的な機関が公表してきた文献・資料からして、大川小の学校防災に携わる市教委の職員、C1校長、D教頭ら同校の管理職並びに教員らとしては当然に認識していた科学的知見というべきである。

万が一、このような知見を有していなかったとしても、市教委（その公務員）、大川小のC1校長、D教頭、E教務主任は、大川小の児童らとの関係で信義則上認められる安全配慮義務の内容として、また、学校保健安全法26条から29条に規定する義務の内容として、政府の「地域防災計画における津波対策強化の手引き」（甲A56）において「計画策定のための基礎調査」として上げられている、①地形特性（甲A56・17～20頁）、②各種公的団体の調査報告書、郷土史などの文献調査、ヒアリング調査等による既往地震・津波被害の把握（甲A56・21～22頁）、③堤防、防波堤等の整備現況及び将来整備計画等の把握（甲A56・23～26頁）、④文献及び現地調査により対象沿岸地域とその背後地域の地域特性について把握する（甲A56・27～29頁）などの手段、方法によって、上記の科学的知見を習得し、津波の危険性を認識すべき義務があったというべきである。

エ 津波の危険への対処方法に関する（結果回避可能性等に係る）科学的・歴史的知見

(ア) 伝承を尊重することの重要性

本当の意味での科学的知見が津波発生時には直ちに高台へ避難することである以上、このような知見を踏まえて津波から児童の安全を守るための対処方法として、過去の伝承で繰り返し指摘されていた知見とそれを踏まえた対策は、非常に重要な意義がある（甲A274・16頁）。

(イ) 長くゆっくりとした揺れ，津波警報が発令されたら直ちに安全な高台へ避難する必要があること

明治の時代から小学校の教科書において長くゆっくりとした揺れの地震を感じたら津波の来襲を予見して直ちに高台へ避難することが不可欠であることが歴史的にも科学的にも合理的で正しい知見であるとされ，小学校ですら教育を通じてこのような知見が共有されていた（甲A274・33頁）。また，揺れが弱くても大津波が来る地震は津波地震と呼ばれており（甲A274・25～27頁），過去100年ほどの間に日本列島を襲った津波のうち，約10%は津波地震によるものだったという指摘もある。宮城県も「津波対策ガイドライン」（平成15年12月）において＜津波に対する心得＞として「強い地震（震度4程度以上）の揺れ又は弱い地震でも長い間ゆっくりとした揺れを感じたときは，直ちに海浜から離れ，急いで安全な場所に避難する」「地震を感じなくても，津波警報が発表されたときは，直ちに海浜から離れ，急いで安全な場所に避難する」などと「津波避難において，住民等が是非とも認識しておく必要がある心得」として明記した（甲A263・22頁）。

(3) 地震・津波等による災害についての歴史的事実と知見

ア 津波に関する歴史的知見（過去の津波被災）

(ア) 東北地方を襲った過去の津波に関する知見

① ユリウス暦869年7月9日（貞観11年5月26日）の貞観津波について

貞観津波は，貞観11年に起きたM8.3の貞観地震（甲A95・12頁）により引き起こされた津波であり（甲A51・15～16頁・22～24頁），平安時代の歴史資料（『日本三代實録』）に記述がある。この津波は，歴史資料に記録が残されている我が国の最古の

津波である（甲A274・21頁）。

『日本三代實録』には、地震のあと、大津波がたちまち多賀城下（現・宮城県多賀城市）に及んで、原野も道路もすべて青海原と化し、1000人ほどの溺死者が出たことが記されている（甲A51・15～16頁・22～24頁，甲A274・21頁）。

近年の研究結果では、貞観津波は石巻平野の海岸線から3～5km近くの地点まで到達し（甲A102，甲A104，甲A105），多賀城下で溺死者1000人余を出したことが明らかになっている（甲A51・22～24頁，甲A95・12頁）。

研究者の調査によれば、「少なくとも3km遡上していることが明らかになった」と評価されているし（甲A104・105頁），石巻市（石巻港付近）の当時の海岸線から5km以上は遡上したと推計する研究（甲A197）もあり、貞観津波が海岸線から3～5km以上は遡上したことは、津波防災上、非常に重要な歴史的事実である。

上記のような研究成果は、河北新報によって本件地震発生前に報道されていた事実であり、全国の新聞テレビ等のマスコミでも大きく取り上げられ、報道されていた。このことから、1000年以上昔に発生した地震による津波が海岸線から5km近く遡上した事実があることは、本件地震発生前から広く認識され、むしろ一般的知見になっていたといえる。消防庁他がまとめた「津波対策推進マニュアル検討報告書」（平成14年3月）（甲A275・29頁のア～ウ）が指摘するように、㊸過去の津波の発生や被害は古文書等の記録等に残されていない場合が考えられること、㊹土地利用や地形の変化等により過去に被害が発生していなかったとしても、今後も被害が発生しないとは限らないこと、そして、まさに貞観津波に関する研究がそうであるが、㊺地震調査研究の成果等により、過去に津波被害を及ぼした地震に比

べ、より大きな津波被害を発生させる地震の発生の可能性が想定されるというべきであるから、貞観津波により津波が5kmも遡上したことは、津波防災上は必須の歴史的・科学的知見であったし、この知見は市教委（その公務員）、大川小のC1校長、D教頭ら教員らも有していたといえるし、少なくとも知っておくべき義務のある知見であった。

② 1611年12月2日（慶長16年10月28日）の慶長三陸津波について

この津波は、M8.1の慶長地震（甲A95・12頁）により引き起こされた津波であり（甲A51・15頁～16頁）、仙台平野の海岸線から3～5km近くの地点まで到達した（甲A102、甲A104、甲A105）。その結果、伊達藩の領内で、当時、溺死者が1783名も出ていることが歴史資料に記録されている（甲A95・12頁、甲A51・25～33頁）。

宮城県沖を震源とする規模の大きな地震が起きた場合、それにより引き起こされた津波が陸地を5km近く遡上した事実は、貞観津波と同じく、津波防災上、必須の歴史的・科学的知見である。

③ 1896（明治29）年6月15日の明治三陸津波について

この津波はM7.4の明治三陸沖地震（甲A95・12頁）によって引き起こされ、宮城県内の海岸に最大44尺余り（14.3m）の波高の津波が来襲した（甲A51・38頁）。

宮城県内の津波被害の歴史を記録した『宮城県海嘯誌』（甲A198）では、現在の地名で言えば石巻市の河北地区、北上地区及び桃生地区にほぼ対応する宮城県本吉郡、桃生郡及び牡鹿郡の3郡（甲A83の1、甲A53の1～4）を中心に県下の死者3452人、流失家屋985戸という甚大な被害を出した（甲A198・8～14頁・3

41～349頁・359頁・375頁）。

明治三陸津波では、宮城県桃生郡大川村も被災し、大川村長面では1戸が流失し、1名の死者が出た（宮城県海嘯誌：甲A198・379頁）。『宮城県海嘯誌』で具体的被害が記載されている地区は「長面」のみであるが、そもそも大川村は「沿海民家ナカリシ」がゆえに「以テ流失家屋僅カニ一戸死亡亦一人ニ止マレリ」と記録されているとおりであり（甲A198・379頁）、同資料に記載がないのは、当時の大川村は海浜に近い地域に住民がほとんど居住しておらず、そのため人身や財産の実害が生じなかったからに過ぎない。この点を津波防災の趣旨・目的から正しく認識、把握すれば、明治三陸沖津波が大川小の設置されていた石巻市釜谷地区まで到達しなかったと評価、判断することはできず、前述の貞観津波及び慶長三陸津波の歴史的知見を前提にすれば、明治三陸津波は今の石巻市釜谷地区まで津波が到達して当然であるとの認識をもつことが不可欠であった（甲A275・29頁のア～ウ）。

④ 1897(明治30)年8月5日の三陸沖津波について

この津波は、明治30年の三陸沖地震（M7.4）によって引き起こされた津波であるが（甲A95・14頁）、女川で3mの波高を記録する津波が襲来し、主な被災地は、桃生郡女川村雄勝、及び牡鹿郡大原村、同郡渡波町であった（甲A95・14頁）。

⑤ 1933(昭和8)年3月3日の昭和三陸津波について

この津波は地震の規模がM8.1、石巻市で震度5を記録した昭和三陸沖地震（甲A51・18頁、甲A95・12頁・14頁）により引き起こされた津波である。

昭和三陸津波は、雄勝町荒で10m、牡鹿町大谷川で5.2m、牡鹿町谷川・鮫川浦、北上町相川・大指、小指で4.8m、雄勝町雄勝

・船越，北上町小泊で4.5mの津波を観測し，宮城県下の死者315人，負傷者151人，失倒壊家屋477戸，浸水家屋2515戸という甚大な被害を出した（甲A95・14頁，甲A51・45～53頁）。

第1審被告らは，昭和三陸津波により大川小が設置されていた釜谷地区が被災した記録が残されていないことをもって，同地区には津波が来ないと信じることの合理性の根拠とするが，この当時と本件地震の発生当時とでは，北上川の付け替え工事により北上川の河道が全く異なっており（甲A290），当時の追波湾には北上川からすれば遙かに小さい追波川が注いでいるだけであって（甲A83の1），明治三陸津波が発生した時点と地理的条件や地形が大きく変わっている。これは，まさに「津波対策推進マニュアル検討報告書」（平成14年3月）（甲A275・29頁のア～ウ）が指摘するとおり，地理的条件が変更されている場合は，過去の津波の到達域等について同一に考えられない。特に，本件では，明治44年から昭和9年に至る北上川の付け替え工事により河道が大きく変更され（甲A290・138頁），追波川が数倍の川幅を持つ大河に改修されたのであって，追波川よりも遙かに津波が遡上しやすい状況となった以上，本件地震発生当時に昭和三陸津波と同程度の津波が来襲した場合，石巻市釜谷地区に津波が到来しないとは到底いえない地理的状況の変更があった。

⑥ 昭和13年11月5日の福島県沖地震津波について

この津波は，M7.7の福島県沖地震により引き起こされた津波であるが，石巻で0.4m，鮎川で1.04mの津波を観測した（甲A95・14頁）。

⑦ 昭和27年3月4日の十勝沖地震津波について

この津波は十勝沖地震により引き起こされた津波であり，女川町で

0.8 m, 志津川で1.5 m, 鮎川で1.0 m, 雄勝町で2.0 m, そして牡鹿町（旧大原村）で0.7 mの津波が観測された（甲A95・14頁）。

⑧ 昭和35年5月24日のチリ地震津波について

昭和35年のチリ地震津波では、牡鹿町大谷川で5.65 m, 荻浜桃の浦で5.3 m, 石巻市内海橋前で2.8 mの津波を観測し、石巻市で死者・行方不明者2人, 流失全壊家屋84棟, 床上浸水1724棟という被害を出した（甲A95・14頁, 甲A51・54～61頁）。

このチリ地震津波では、牡鹿町大谷川で5.65 m, 荻浜桃の浦で5.3 m（甲A95・14頁）, 相川・小泊で3.5 m, 白浜で2.9 m, 長塩谷で2.6 m, 立神で3.4 m, 月浜1.8 mの津波が襲来し（甲A51・167頁・169頁～170頁）, 津波は追波湾から北上川の上流に向かって遡上をはじめ（甲A99の5・161頁）, 大川小前の北上川を遡上し, 大川小のある釜谷よりさらに10 km上流の飯野川辺りまで遡上した（第1審原告A9・7頁）。このチリ地震津波のように, 大川小前の北上川を遡上していった津波があったとの事実は, 大川小の児童の防災上, 非常に重要な歴史的事実であり, 知見である。

⑨ 昭和53年6月12日の宮城県沖地震（以下, この地震を「昭和53年宮城県沖地震」という。）による津波について

この津波は, 本件地震の33年前に起きた宮城県沖地震（M7.4）によって引き起こされた津波である（甲A95・14頁）。

この地震では石巻市の地域内では重傷4人, 全壊家屋18棟, 半壊家屋200棟の被害が出たが, 津波については石巻市鮎川で0.4 mの津波を観測しただけに止まった（甲A95・14頁）。

この地震で間垣地区の北上川の堤防など大川小の付近の堤防が損壊し、大きな被害を受けたが、この地震では幸いにしてそれほど波高の高い津波が発生しなかったが故に、津波の被害はそれほど大きくならなかった。仮に、チリ地震津波や明治三陸沖津波、昭和三陸沖津波と同程度の津波が来襲した場合には、北上川を遡上した津波が堤防の損壊箇所から堤防外に流出し、大川小に津波が来襲することが十分に想定できることが、これら歴史的事実、知見から導き出される。

⑩ 平成22年2月28日のチリ中部地震津波について

この津波も「遠方地震」であって、宮城県内では地震の揺れによる被害は皆無であった。一方、津波は、宮城県沿岸にも到来し、宮城県気仙沼市湾奥部で2.19m、同北上町相川漁港で0.72m、同女川町の女川港で1.54mの津波を観測した他、石巻市鮎川他でも津波による被害を発生させている（甲A18・2頁，甲A199・41～42頁）。

(イ) 宮城県沿岸以外に被害をもたらした津波についての知見

① 昭和39年6月16日の新潟地震について

新潟地震によって引き起こされた津波は、信濃川を遡上し（甲A57・3-10頁の写真3.31），信濃川沿いの低地帯を広範囲に浸水させた（甲A57・3-12頁の写真3.39）。

② 昭和58年5月26日の日本海中部沖地震津波について

日本海中部地震によって引き起こされた津波が、青森県，秋田県，山形県及び新潟県から日本海に流れ込む河川を遡上し（甲A57・2-1，2-3，3-3，3-4，3-5～3-9頁の各写真），かなりの被害を出した（甲A57・3-6頁）。

また、日本海中部沖地震津波では、本件同様、小学生児童が学校行事で遠足に来ていた際に学校管理下で津波により命を落とした点で、

学校防災上は非常に重要な事実・知見といえる。

③ 平成15年9月26日の十勝沖地震津波について

この十勝沖地震津波については、北海道内の河川を津波が遡上する様子を撮影した写真など、津波の河川遡上についての具体的記録が残されている（甲A57）。十勝沖地震で発生した津波が遡上した事実は、宮城県の「平成22年度防災教育指導者養成研修会」（平成22年5月10日～6月9日）で行われた講義において十勝沖地震による津波の遡上の写真が講義資料として配付され、講義で説明された（甲A165）。この事実（資料と講義）からして、津波がかなり長い距離を河川遡上することが宮城県内の教育現場で児童、生徒の防災に携わる市教委（その職員）及び大川小の管理職、教員らにとっても、一般的な歴史的知見であり科学的知見となっていた。

イ 歴史的記録にない場合でも津波が来ていないとはいえないし、来ないとはいえないこと一過去の歴史的伝承の重要性

(ア) 津波が来襲し、死傷者を出したことが過去の史料や文献・記録にない場合であっても、当該地域に津波が来襲したことがないと断定することはできないし、また、その時点で当該地区に居住する住民が当該地区に津波が到来したことはないと認識するのが一般的であったとしても、津波が来ないとはいえず、そのような認識を前提にして津波に対する防災対応や対策を検討してはならないことは、「地域防災計画における津波対策強化の手引き」で指摘されていた（甲A56・31～33頁）。

(イ) 石巻市も『石巻の歴史（第四巻教育・文化編）』（甲A156・976頁）において、過去の歴史的地震と津波を紹介しながら「津波は北上川の河口をさかのぼって、堤防を打ち破って被害をもたらすこともある」として、石巻市の歴史認識と科学的知見を公刊物に明記した。

(ウ) 上記(ア)(イ)の津波に関する歴史的知見（過去の津波被災）やその津波

防災における重要性を踏まえると、古来からの伝承は、データを記録されなかった津波も含めて長い歴史の中で自然観察を積み重ねた結果であり、客観的事実の観察に基づく科学的知見にほかならないものであるから（甲A274、33頁～49頁、甲B19・417頁）、防災対策において非常に重要であるのみならず、必ず取り入れられる必要があり、学校組織上の注意義務の内容を充足させる重要な事実である。

(4) 国がとっていた学校防災対策

文科省は、全国の学校において自然災害から児童生徒の安全を守るために、以下の対策をとってきたが、これらの対応は、教育行政組織の内部の規範であるとはいえ、国が学校設置者である都道府県及び市区町村並びにその教育委員会に対して、学校における児童生徒等の安全確保のためにとるべき対応義務を定めたものと理解すべきであり、宮城県及び石巻市においてもその内容を学校組織上の注意義務の内容に反映させる義務があった。

ア 文科省大臣官房文教施設企画部による「小学校施設整備指針」（甲A285）の策定

文科省は、平成4年3月31日に「小学校施設整備指針」を策定したが、平成21年3月31日にこの指針を改訂し、その第2章「施設計画」では、校地環境として、「洪水、高潮、津波・・・等の自然災害に対し安全であることが重要である」と指示した（甲A285・9頁）。文科省は、本指針を活用するに当たっての留意事項として、「～重要である」と記述された事項は、「学校教育を進める上で必要な施設機能を確保するために標準的に備えることが重要なもの」（同4頁）と理解するよう求めた。

イ 文科省「学校等の防災体制の充実について第一次報告」（甲A5）のとりまとめ

平成7年11月27日、文科省は、「学校等の防災体制の充実について第一次報告」（甲A5）を取りまとめた。これにより、文科省は、教育委

員会に対し、災害時における児童等の安全確保方策，防災教育の充実，災害時における行動のマニュアル整備，更には，教職員の防災対応能力の向上と充実を図るなど，適切な指導・助言を行うことを教育行政上の義務として求めている。

また，教育委員会等が指導して，各学校の学校防災に関する計画や対応マニュアルを作成することを求め，更には，学校における避難訓練に際して実践的な調査・研究や専門家の協力を得ることなどを求めている。

ウ 文科省「学校等の防災体制の充実について第二次報告」（甲A6）のとりまとめ

文科省は，平成8年9月2日，「学校等の防災体制の充実について第二次報告」（甲A6）をとりまとめ，これを全国の都道府県の教育委員会を通じて，市区町村の教育委員会にも示達した。

この第二次報告は第一次報告の内容をさらに進歩させ，具体化するものとなっており，第二次報告では「学校防災に関する計画作成指針」（甲A6・1頁），「児童等の安全確保等のための教職員の対応マニュアル作成指針」などにに基づき，「各教育委員会等においては，本報告の内容を十分参考にしながら，地震等の災害に対してよりいっそう充実した対応体制が整えられるよう」（甲A6・2頁）にするために，教育委員会に対し，学校の施設・設備等の点検・整備，児童らの危険除去体制の整備，教職員の安全意識の向上，学校の施設・設備，防災体制等について総合的な点検を行い，安全度の評価・改善を行うこと，専門家の協力を得て学校での避難訓練の充実をはかることなどを求めている。この第二次報告は，全国の学校関係者が順守すべき指針として機能していた（甲A218・88頁・140頁）。

エ 文科省による「防災業務計画」（甲A161・202頁以下）の策定

文科省は，平成13年1月6日，災害対策基本法36条1項，37条1項に基づき，「文部科学省防災業務計画」を策定した（甲A161・20

4頁)。この「防災業務計画」においては、文科省が、地震災害対策として、学校等の防災体制の整備のため、都道府県を通じ、各学校に対し、マニュアル等の整備、防災計画の策定等、しかるべき指導・助言を行うことが定められていた（甲A161・205頁）。

オ 文科省「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育（平成13年11月）」
（甲A161）

平成13年11月、文科省は、「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」（甲A161）を発刊し、自然災害に津波が含まれるとし、避難訓練はもとより、安全管理マニュアル等が適切に機能するよう作成されているかなど、全国の学校安全の指針とすべき事項や対策、対応を決定し、これを周知して実行するよう指示した。

カ 学校保健法の改正による学校保健安全法の制定

以上のとおりの経緯を踏まえ、それまで文科省が全国の学校現場において児童生徒の安全確保のために、教育行政組織上の指導、要請であった事項を法律上の義務に高めるために、平成20年6月、学校保健法を改正し、新たに学校防災上の学校設置者、学校及び校長の法律上の義務を規定した学校保健安全法を制定させ、同改正法は翌年4月から施行された。

キ 文科省「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」の平成22年3月改訂（甲A162）

文科省は、平成13年11月に策定した「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」は、学校保健法が改正され、学習指導要領の改訂された状況を踏まえ改訂の必要があるとして、平成22年3月、「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」の平成22年3月版（甲A162）を発刊した。

文科省は、上記改訂版により、学校保健安全法によって義務付けられた学校の設置者、管理・運営者に課された義務を具体的に履行するために、

都道府県と市町村の各教育委員会に対し、学校防災のあり方を助言・指導することとして、学校防災の具体的方法等を指示し、各都道府県と教育委員会は、文科省の同助言・指導に従い、各所管の学校に対し、学校防災に遺漏なきよう文科省の方針を徹底させるための助言・指導を行った。この改訂版では、災害発生時の危機管理の中に、「津波に特に留意する」と明記し、地震、津波に関する避難訓練を年間を通じて計画的に行うよう指示し、地震、津波が発生した場合には関連機関との連絡体制や情報収集体制を含め防災組織を確立することを求めた。

- (5) 本件地震発生以前における大川小の設置、管理・運営者等が有していた地震・津波の発生の蓋然性に関する知見及び認識並びに取られていた措置

ア 想定される宮城県沖地震及び津波についての知見・認識

(ア) 想定される宮城県沖地震に関する調査とその結果の公表

いわゆる「宮城県沖地震」と呼ばれる地震が、宮城県や岩手県沖の海底で太平洋プレートが沈み込む箇所で周期的に起きていることは、過去の歴史的知見に照らし、我が国全体として当然のことと認識されていた。そのため、宮城県では昭和59年から昭和61年にかけて地震被害想定調査（第1次）及び平成7年から平成8年にかけても同調査（第2次）を実施していたし、国の「地震調査研究推進本部地震調査委員会」も平成12年11月にそれまでの調査結果を「宮城県沖地震の長期評価」として公表した（乙2・「まえがき」）。

国の上記調査委員会が公表した評価では、平成15年6月1日を基準日として、今後30年以内に地震（宮城県沖地震）が発生する確率が99%という極めて高い長期評価確率であることが示されていた（乙2・「まえがき」・1-1頁）。

(イ) 宮城県の調査報告書の公表と想定される宮城県沖地震の発生確率

上記(ア)のような経緯もあり、宮城県では平成14年から平成15年に

かけて第三次の「地震被害想定調査」を行うことが決定され、その後の調査を経て平成16年3月に「宮城県防災会議地震対策等専門部会」の報告書（乙2）がまとめられた。

この報告書は、発生が想定される地震として、①昭和53年宮城県沖地震の想定断層の破壊による同地震の再来を考慮した「宮城県沖地震（単独）」、②政府の「地震調査研究推進本部」が想定した宮城県沖の最大級の地震を考慮した「宮城県沖地震（連動型）」、そして③長町一利府線断層帯の地震の3つの地震を想定しているが、いずれにしてもこれらいずれかの地震発生の確率については、上記の「基準日」から30年以内に99%という極めて高い確率で地震が発生することを想定した。

したがって、地震・津波の防災及び学校教育行政を含め宮城県全体で、上記①ないし③の地震がこのような極めて高い確率で発生すると広く一般的に認識されていた。

(ウ) 想定される宮城県沖地震の発生周期

想定される宮城県沖地震は、最短期間で26年、最長で42年、平均すると約37年周期で発生する地震と認識されていた（丙13・「はじめに」の部分・3頁）。また、地震発生確率についてのこの認識は「みやぎ防災教育基本指針」では、「（宮城県沖地震は）約37年周期のサイクルで発生しており、前回発生時（1978年）からの経過年数を考慮すれば、その発生確率は日増しに高まっています。」と記載され、この認識のもとに、同基本指針が小中高校等の安全教育の一環及び防災管理や災害時の体制整備のために策定されたとしている（丙13・「はじめに」）。

すなわち、昭和53年宮城県沖地震の次の宮城県沖地震は、最短では26年、平均でも約37年周期で発生するとの認識が、宮城県内の教育

関係者（市教委の職員，大川小の校長，教頭ら管理職及び教員ら）にとっても，共通の認識であった。このような宮城県沖地震とそれによる津波の発生の高さについては，岩手県釜石市の教育長が「今日明日にでも発生するかもしれない三陸沖地震に備えて」，児童・生徒の安全を確保するために「釜石市津波防災教育のための手引き」（甲A281）を作成して防災教育を実践していたことからしても，宮城県のみならず，C1校長及びD教頭を含む石巻市において学校教育に携わる者にとっても，当然の共通認識であった（証人C5・23頁，証人C4・2頁）。

そうすると，大川小の設置，管理及び運営にあたる市教委（その職員）も，C1校長，D教頭ら管理職はもちろん，大川小の教員らとしても，遅くともC5が市教委に異動した平成20年4月時点では，「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」（乙2）や「宮城県地域防災計画」（平成16年6月）（丙16）で想定されていた地震及びそれにより引き起こされる津波が，いつ起きてもおかしくなく，特に想定される地震のうち連動型の地震が発生した場合に引き起こされる津波が，大川小にも到達する危険がいつ何時におきても不思議ではないという認識であったというべきである。

イ 想定される宮城県沖地震及び津波に対し取られていた措置

（ア）宮城県の対応と認識

このような宮城県沖地震の発生に対する対策としては，宮城県の場合，想定される宮城県沖地震が起きた場合に備え，次のとおりの一応の対応をとっていた。これら宮城県がとった対応を踏まえれば，宮城県は，大川小の設置されていた石巻市釜谷地区を含めて県内の沿岸部（海岸線等には「津波の遡上が予想される河川等を含む」ので大川小も「沿岸部」に含まれる（甲A275）。）の多くの学校に宮城県沖地震によ

る津波が来襲する危険があったことを認識していたといえる。

- a 宮城県津波対策連絡協議会は「宮城県津波対策ガイドライン」（平成15年12月）（甲A263）を策定し、宮城県はこれに基づいて具体的な記載事項を上げて「津波避難計画」を作成すべきことを「県内沿岸23市」に指示した（甲A263・14頁以下）。
- b 県教委も、平成18年3月に「宮城県教育委員会災害対策マニュアル」（丙12）を策定し、県教委が管理・運営する宮城県内の所属所（学校その他の教育関係機関）だけでなく、県内の市町村の教育委員会を通じて、県内の各学校に対してもその内容を伝達し、同マニュアルに記載されている対応を要請した（丙12・1～5頁）。特に県教委の「災害対策マニュアル」（丙12）の策定においては、「震災応急対策マニュアル」（丙12・18～19頁）も合わせて策定されており、県教委は「震災応急対策マニュアル」では、津波の来襲を想定し「二次避難」（本判決でいう三次避難。以下同じ。）の具体的方法として「津波警報等の発令時（見込みを含む。）は、更に高台等へ二次避難する。」と明記した。ここでは三次避難すべき場合として「大津波警報」ではなく「津波警報」をもって避難開始の判断基準とし、さらに津波警報が実際に発令されたことは必要なく、その「見込みを含む」として、津波警報が発令されなくても、それが「見込まれる」ような地震が発生した場合には、避難開始することが判断基準として明示された。

また、県教委は、津波警報やそれが見込まれる場合の避難場所を「高台等」とし、津波の危険を回避するために古来から伝承されてきた高所への避難を明記した。

- c 県教委は、教育関係者に向けて前述した「みやぎ防災教育基本指針」（丙13）を平成21年2月に制定したが、この指針は防災教育

面のみならず「防災管理や災害時の体制整備」についても規定していた。

同指針では、防災訓練の実施回数が「沿岸部とその他の地域」では大きな差がみられ、「沿岸部の学校では過去の津波被害を教訓として、地域をあげて防災教育に取り組んでいるところもあるが、全県的に見渡すと、以下のような特徴が見受けられたとして、「年2回の避難訓練を防災教育ととらえているものがほとんどであるとした（丙13・2頁）。これは、津波を想定した避難訓練は単なる防災教育に止まらず、実際に津波が発生した場合に確実に児童生徒の命が守られる内容となるべきことを指摘するものといえる。この点は、「みやぎ防災教育基本指針」において、防災教育の目標が「防災対応能力」を培っていくためとし、その内容は「自らの身を守り、乗り切る能力」などとされていること（丙13・3頁以下）からも明かである。そして、「みやぎ防災教育基本指針」では、末尾の「組織活動基本計画」の中で、学校保健安全法29条1項の「危機管理マニュアル」作成整備義務が学校に課されていることに関連し、「『宮城県教育委員会災害対策マニュアル』に基づき、一般的な体制整備について例示を示す」として前述の「震災応急対策マニュアル」をそのまま転載した（丙13・15頁）。

- d 想定される宮城県沖地震及び津波に対し宮城県がとっていた措置は、直接的には宮城県の教育機関に向けられたものであるが、県教委は平成22年5月10日から同年6月9日まで県内の教育事務所管内の各小中高校の教頭及び教員に対し、上記の「みやぎ防災教育基本指針」（丙13）を教材にして参加者にレポート作成と提出を指示して研修させていることからすれば（甲A165・3頁）、単に県教委の管轄する教育機関のみならず、宮城県内の全ての小中高校において

も、宮城県の「震災応急対策マニュアル」（丙12）どおりの対応を要請したものと見える。

(イ) 石巻市の対応と認識

a 石巻市は、平成20年6月に「石巻市地域防災計画」を改訂したが（甲A95）、その中で「津波に関する防災対策を講ずべき者に係る区域」として、大川小より北上川の上流に位置する「針岡字山下」「針岡字昭和」を指定した（平成29年12月27日付石巻市の求釈明に対する回答書）。このことから石巻市は、大川小より上流の区域も津波が到達する危険があると認識していたことは明らかであるから、それより下流の大川小にも津波到来の危険があるとの認識であったことも明らかである。

b 石巻市は、文科省が策定した「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」（甲A161）の内容などを踏まえて、平成20年3月27日、「石巻市教育ビジョン」（乙79）を制定した。この中で「『宮城県沖地震』が近い将来高い確率で発生すると言われており、これらに対する適切な学校の安全対策が必要です」「災害発生時の様々な状況を想定し、児童生徒が安全安心して学校生活を過ごせるように学校の組織整備、備品等の配備に取り組む」とした（乙79・15頁）。さらに、同ビジョンでは「防災教育と災害時の体制整備の充実」として、「現在、各学校では防災教育計画や災害対応マニュアルを策定しており、これに基づき、防災訓練や避難訓練を実施している」が「計画やマニュアルがあるからといって万全ではなく、突然の災害発生時にも適正に行動できるようにするためには、より実践的な児童生徒への防災教育や学校における危機管理体制の整備の徹底を図る必要があります」とした（乙79・58頁）。さらに同ビジョンでは、「石巻市地域防災計画との整合性を図り、すべての学校において地域の実情

に即した災害対応マニュアルの策定や見直しを行うとともに、関係機関及び地域住民との連繋を密にし、災害時において迅速かつ適切な対応ができる体制の整備に取り組みます」とも宣言した（乙79・58頁）。

ここでは石巻市が、㊶想定される宮城県沖地震がいつ起きても不思議ではないこと、㊷現在の市内の学校のマニュアル等が不十分であり、災害時の「様々な状況を想定した」改訂が必要であること、㊸計画やマニュアルを策定するだけでなく実際に適切に行動できるような実践的な内容にする必要があること、㊹石巻市地域防災計画との整合性を図るとされていることからすれば、大川小にも津波来襲の危険があることを前提にして、児童が確実に高台避難できるような実効性のある体制整備の必要があり、石巻市（市教委）がそれに取り組むべき「自己羈束」をしているといえる。

c 市教委は、平成20年12月25日、「石巻市教育ビジョン前期実施計画」（乙80）を策定したが、この中でも「災害時における管理体制の整備」として「各学校における災害対応マニュアル策定（改訂）見直し」をすることを明記した（乙80・40頁）。この記載も、石巻市内の学校の災害対応マニュアルが適切なものとなっていないことを自認するものである。

d その後も市教委は、平成21年4月22日、「4月定例教頭会議」（甲A98）を開催し、参加した教頭に対し、各学校に対し危機管理マニュアルの確認、点検整備等を求めた（乙66・5頁）。この点も上記cと同様に石巻市内の学校の災害対応マニュアルが適切なものとなっていないことを自認するものである。

e 市教委は、平成21年4月末頃、訂正版の「学校教育の方針と重点」（乙81）を策定し、市内の各学校に配布した。この改訂版では

「学校の危機管理体制の整備」として、「マニュアル作成・点検・修正と職員間の共通理解」及び「マニュアルに従っての訓練の実施と評価」が「学校における実践の継続」として求められるとしており、また、これらの実践の継続が必要な理由は「宮城県沖地震の発生が近い将来予想されており、対応が急務」だからとされていた（乙 81・14 頁）。この「学校教育の方針と重点」でも、想定されている宮城県沖地震の発生が近いので、現在ある危機管理マニュアルでは十分ではなく、点検・修正と教員間の共通理解が重要であり、さらに危機管理マニュアルにしたがった訓練の実施が求められていた。

これは、宮城県沖地震の再来を踏まえた市教委の学校安全における必要不可欠な対応がこれらの事項であるとの認識が示されているといえる。

f 市教委は、平成 21 年 6 月 24 日、「第 1 回学校安全連絡会議」を開催し（乙 1・36 頁）、市内各学校に対して行ったアンケート結果を紹介し、市教委が策定した「児童生徒の安全を確保するために」の案（乙 67・資料 3）について検討が行われた。「児童生徒の安全を確保するために」（乙 67）では、「2 災害発生時の対応について」との項目において、「自然災害（地震，津波，他）や原子力事故等への対応に向け、地域や学校の実状に合わせた危機管理のためにマニュアルの作成及び状況の変化に応じた見直しを行う」と規定されているが、この時点でも津波を含めてこれらの事項への対応が不十分であるとの認識であり、改善が必要と市教委が認識していたことを示すものであった。

g 市教委が主催した平成 21 年 8 月 19 日の「第 2 回学校安全連絡会議」（乙 1・36 頁）では、「児童・生徒の安全を確保するために」が上記 f で検討された案のとおり策定されているが（乙 68・2～3

枚目), これも上記 f と同旨の市教委の認識を示すものであった。

- h 市教委は, 平成 22 年 1 月 22 日, 「学校における災害対応の基本方針」を策定し, 各学校長に「学校災害対策要綱」「校内災害非常配備体制」「校内防災管理組織」を定めるよう求めた(乙 54・3 枚目)。この点も, この時点で市内の各学校について想定される宮城県沖地震の再来に対する対応が不十分であることを市教委が認識していたことを示すものである。
- i 市教委は, 平成 22 年 1 月 28 日, 「第 3 回学校安全連絡会議」を開催したのにつき, 同日「平成 21 年度石巻市学校安全対策研修会」を開催し(甲 A94, 乙 69), この研修会において「石巻市地域防災計画(震災対策編)」「学校における災害対応の基本方針」及び「災害対策マニュアル参考例」に基づく同マニュアルの作成, 整備についての研修を行い, 市教委の学校教育総務課課長補佐の C5 が講義した(証人 C5・13 頁)。市教委がそれまで何度となく危機管理マニュアルの作成, 整備についての指示を校長会や教頭会で行っていたにもかかわらず, この時点で参考例を用いて研修がなされているということは, 市教委としても各学校のマニュアルの整備状況がはかばかしくないことを認識していた証左である。
- j この点は, 市教委が, 平成 22 年 2 月 8 日付けで電子メールにより(乙 93・10 枚目, 証人 C5・45 頁)「学校における防災対策体制の整備について(依頼)」(乙 54・2 枚目)を市内の小中学校長宛に発信したことから明かである。

この時点において, 市教委は, わざわざ校長に向けて, メールで念を押さなければならなかったほど, 市内の学校のマニュアルの改訂, 整備が遅れているという認識をもっていた。なお, 市教委は, この通知が各学校に到達し, 内容が認識されたのか否かの確認はしなかった

(証人C5・17頁・45～48頁)。

k 市教委は、平成22年3月30日、平成22年度の「学校教育の方針と重点」(乙86)を策定し、市内の学校に配布した。この「学校教育の方針と重点」でも、乙81と同様に「マニュアル作成・点検・修正と共通理解、マニュアルに従った訓練実施と評価」が重点となる方針とされており(乙86, 13頁)、やはり危機管理マニュアルの改訂、整備に問題があるとの認識であった。

l 平成22年8月4日、市教委は、「教頭・中堅教員研修会」を開催し(乙71, 甲A12の1～甲A12の6)、石巻市防災対策課のF危機管理監に講義をさせた。市教委が石巻市の本庁部局(証人C5・18頁)の防災の責任者であるF危機管理監を呼び、甲A12の1～甲A12の6のとおりの内容の講義をさせたことは、とりもなおさず、F危機管理監の講義した内容が想定される宮城県沖地震が再来する場合に備え、あらかじめとるべき対応であり、実際に地震が発生した場合にとるべき対応と市教委も認識していたことを示すものである。

m 市教委は、平成23年1月20日、「平成22年度石巻市学校安全対策研修会」(乙73)を開催した。同研修会には、D教頭も参加したが、ここでも津波避難計画の整備に関する指摘がなされたり、津波ハザードマップ上の浸水域についての質疑がなされたのみならず、F危機管理監から平成22年2月の「チリ地震のとき避難した人が少なかった。大きな津波がきていれば多数の死者が出たと思う。」との総括がなされている(乙73・3頁)。F危機管理監のこの総括は、実際に来襲した津波の経験を踏まえたものであるから、この総括により、市教委としても、市内の学校の児童生徒に犠牲者が出ないような対応をとる必要があるとの認識に至っていた。

(ウ) 石巻市内の他の小中学校の対応と認識

- a 石巻市内の他の小中学校が想定される宮城県沖地震に備えてとっていた対応とその前提となる認識については、別紙6のほか、下記のとおりである。上記事実は、いずれも学校組織上の注意義務の内容を充足する事実である。
- b 大川小より北上川の上流に位置する飯野川第一小学校では、裏山への避難階段や避難路が整備されていたし（甲A131）、同校の危機管理マニュアルでは「大地震・津波の発生」時の避難マニュアルとなっており、津波の場合における第一次避難後の安全確保のために「高台」が明記されていた（乙58の14）。
- c 河北中学校では同校の設置地点は大川小より遙かに北上川の上流にあり、かなり標高が高かったにもかかわらず、同校は「地震・津波に備えた学校の対応マニュアル」との名称の「危機管理マニュアル」を策定していたし、同マニュアルではその表紙に非常に目立つような大きなフォントで「地震・津波」と明記していた（甲A246）。
- d 大川中学校の場合、第一次避難先である校庭が「津波」等で危険な場合は「校舎3階へ」避難することと危機管理マニュアルに規定しており（甲A234、乙61の2）、この事実は、同中学校の校長、教頭らが想定される宮城県沖地震が発生した場合には、大川小より上流に位置する大川中学校付近まで津波が到達し、生徒に危険を及ぼすことがあるとの認識を有していたことの証左である（証人C5・43頁）。
- e これら北上川の遙か上流に位置する小中学校ですら、津波を想定した「危機管理マニュアル」の策定や避難対策をとっていた事実（甲A246、乙58の14）からすれば、これらの学校が津波が北上川を遡上してこれらの学校付近まで到達する危険を認識していたことは明

らかである。

- (6) 河川堤防に関する科学的知見—堤防は地震によって壊れる可能性が高いものであり堤防があっても津波到来を予見すべきこと

ア 堤防の脆弱性について

防潮堤であれ河川堤防であれ、そもそも堤防というものは、以下のとおり、地震によって壊れる可能性が高い土木構築物であり、津波防災における組織的過失を考える場合には、この事実（堤防は地震で壊れる可能性が高いこと）が科学的知見として前提にされなければならない（甲A274, 276）

- (ア) 堤防は、連続構造物全体（河川部分では上流の谷の出口から河口まで、かつ海岸部分の海岸線全て）で機能するもの（一部でも弱点があれば機能を果たすことはできない）であることから、用地の確保、材料の確保、維持管理の徹底、経済性、等々の観点から見て、堤防機能の要求事項を満足することは難しい（甲A276・9頁）。

- (イ) 地盤は砂と粘土という全く性質と挙動の異なる材料で築造される構造物であり、構造物として頑丈に作ると荷重が大きくなり、粘土地盤は圧密沈下が発生する。

- (ウ) 圧密沈下対策の基本は砂層でサンドイッチして粘土内の土中水の排水を促進することであるが、砂層の存在は液状化リスクを高め、また、河川水の堤内地側への漏水の原因となる。用地問題も重なると、本来の堤防の機能確保の設計要件を満足する設計・施工は現実的に非常に難しい側面がある。そのため、総延長の長さからみても、一遍に総延長全体で堤防の機能を発揮できる堤防を構築することは難しい（甲A276・10頁）。

- (エ) 地域ごとに特殊事情（社会環境面と自然環境面の両面で）がある場所が我が国には多数存在することから、現時点では必ずしも完璧な堤防が

構築されている訳ではない。そのため、洪水や地震によって壊れる可能性の高い堤防が我が国には多数存在している（甲A274・45頁）。

しかも、大川小付近の堤防は宮城県沖地震で被災を経験しており、壊れる可能性のある堤防であることは実証されている（甲A276・10頁）。

イ 昭和53年宮城県沖地震による北上川の堤防の損壊

(ア) 上記アの事実は、昭和53年宮城県沖地震の際にも北上川などの堤防が損壊した事実によっても裏付けられる。

昭和53年宮城県沖地震の際、北上川の堤防は、「北上川等堤防復旧技術検討会報告書資料編」の「4. 過去の地震での被災箇所一覧」（甲A272）の「表1(1)～(3)」の番号欄記載の記号で特定されているK1～K10の箇所中、K9を除く全てが被災した（甲A272・1頁・10頁）。昭和53年宮城県沖地震の際に損壊した北上川の堤防の箇所と、本件地震で損壊した北上川の堤防箇所は、「K3」、「K4」、「K5」、「K6」、「K7-2」、「K7-3」、「K9」の箇所であり（甲A272・10頁の赤○部参照）、地震の都度、ほぼ同じ箇所の堤防が損壊している事実が理解される。「K7-2」は三角地帯付近の堤防の損壊箇所であり、「K7-3」は大川中学校付近の堤防の損壊箇所であるが、これらの箇所がそれぞれの地震で損壊している点は、同付近の堤防の脆弱性を如実に物語っている。

(イ) 昭和53年宮城県沖地震の当時と本件地震の時点において、損壊した北上川の堤防の地盤の特性や状況は同じであり、昭和53年宮城県沖地震で損壊した箇所の北上川の堤防は、その後、同程度の地震が発生すれば、再び同じように損壊することが十分予見し得たものである。

(ウ) 土木学会東北支部1978年宮城県沖地震調査委員会の「1978年宮城県沖地震調査報告書」（甲A276・15頁以下）は、昭和53年宮城県沖地震において北上川の堤防が損壊した原因について、「北上川

本川（新北上川）の被害は、堤防の亀裂・沈下・陥没等の被害が主なもので、河口から10km間の堤防被害が大きく、新北上川の開削される以前は北上川の派川であった追波川が流れていたところであり、細砂・シルト層の厚い沖積堆積層で20m位の深さまでN値が10以下で、いずれも旧河道旧川の締め切り箇所被害が集中している」（甲A276・16頁）と指摘した。つまり、追波川から北上川へと河道の付け替え工事が行われたことにより、新たに追波川の流域部分に築造された堤防部分に昭和53年宮城県沖地震による損壊が多く発生したことが明らかにされた。この点は、北上川の付け替え工事以前の追波川を遡上した津波の被害が余り史料に記録されていないことと付合するし、付け替え工事後に発生した地震の場合は昭和53年宮城県沖地震など震度の大きかった地震では偶々大きな津波が発生していなかったこと、及びチリ地震津波のように大きな津波が到達した場合には地震の揺れがなかったという幸いが作用して、結果的に堤防損壊による津波被害が出なかったことを堤防の土木工学面から裏付けるものである。

(エ) 上記(ア)ないし(ウ)の事実に照らせば、堤防の土木工学面という科学的知見からみても、大川小の設置されていた釜谷地区に津波の遡上による被害が発生した記録がないことをもって、同地区に津波は来襲しないとの認識を持つことが大きな誤りであることが明らかである。

ウ 大川小の近傍の「間垣の堤防」の脆弱性

(ア) 大川小から北上川の上流に凡そ1.5km付近に築造されているいわゆる「間垣の堤防」付近に居住していた第1審原告A9は、「本件地震の際、間垣の堤防上の道路は波を打つように凹凸になったり、道路が私たちの自宅側に横滑りして道路に5～10cmくらいのひび割れが発生したり、更には、Qさん宅前の間垣の堤防が陥没し、堤防上の道路の1車線のうち、約半分程度が陥没して孔が開き、1車線のみ通行が可能な状態

になった旨同堤防が脆弱だった」事実を陳述する(甲A282・1～2頁, 甲A284)。

また, 第1審原告A9は, 「間垣では, 以前から堤防から水が染み出したり, 噴き出したりしていました。大雨が降り北上川の水位が上がると, 堤防の真ん中あたりから, まるで水道栓をひねった時のような勢いで水が私たちの自宅側の道路の方に噴き出していました。夜中には堤防から吹き出した水が流れる音で眠れないと訴える人もいました。」と陳述し(甲A282・2頁), 間垣の堤防は, 堤防本体に孔が開く「パイピング現象」が生じていた事実を指摘している。この事実は, 中村意見書も「堤体の漏水はパイピングとも呼ばれ堤体の浸透破壊に結びつく重大な危険信号である」(甲A276・7頁)と指摘している点を踏まえると, 堤防の損壊や崩壊に繋がる非常に重要な事実であった。

(イ) 上記(ア)のとおり, 北上川が増水すると間垣の堤防がパイピング現象を起こしていたという事実は, 堤体内の地下水位が高くなっていた事実, 及び, 堤体内にパイピング(水道)が生じていた事実を示しており, 本件地震の発生以前から堤防自体が脆弱で危険な状態になっていた事実を証するものであった。

エ 堤防の脆弱性と津波到来の予見可能性

(ア) 現行の堤防は, 北上川の堤防を含め一般的にも堤防として期待される機能を発揮し得る状態になっていなかったことは, 土木学界の常識である(甲A276・9～10頁)。そして, この事実は, 昭和53年宮城県沖地震について土木学会東北支部が行った調査(甲A276・15頁以下)からしても明らかであった。とりわけ, 土木学会東北支部は, 「北上川本川(新北上川)の被害は, 河口から10km間の堤防被害が大きいとし, その原因は「新北上川の開削される以前は北上川の派川であった追波川の細砂・シルト層の厚い沖積堆積層でN値が10以下の地盤であ

った点にある（甲A276・16頁）と指摘している事実は重要である。

かつて、北上川は、石巻市内に注ぐ河川であった（甲A83の1）ところ、これを追波川へと繋ぎ、北上川の水を追波湾へ流す工事が執り行われた（甲A83の1・2）。土木学会東北支部は、同工事に着目し、新北上川の堤防は、追波川の細砂・シルト層の厚い沖積堆積層でN値が10以下の軟弱地盤の上に堤防を築いたため、長面堤防、釜谷堤防、橋浦堤防のいずれもがN値10以下の軟弱層の地盤上に堤防を構築したことが北上川の河口付近の堤防を脆弱化させる原因であったと昭和53年の段階で指摘していた。

- (イ) 本件地震でも、北上川の「K3」, 「K4」, 「K5」, 「K6」, 「K7-2」, 「K7-3」, 「K9」の各堤防箇所（甲A272・10頁赤○部参照）がそれぞれ被災した。
- (ウ) 震度5で、地盤に亀裂や液状化、がけ崩れが発生する可能性が示唆されており（甲A276・8頁）、堤防が洪水や地震によって壊れる可能性があることは、繰り返される自然災害の被災状況の報道によって国民共通の教訓となっていた。また、間垣堤防では、堤内地側への漏水という堤防の危険信号が住民によって確認されていた。実際、今回の東日本大震災によって地震直後に河川堤防は被災した。昭和53年宮城県沖地震の時の被災形態と殆ど同様であったと述べ（甲A276・9頁）、また河川堤防に完璧な防災機能を期待することは難しく、この地域で津波警報が発令されれば津波が至近距離の河川堤防側から来襲する可能性は容易に想像がつくと指摘する（甲A276・11頁）。
- (エ) 以上の事実から、堤防は、地震で亀裂や陥没等を起こすことは、ほぼ「公知の事実」となっていた。

したがって、大川小の設置及び管理・運営をする市教委（その公務員）やC1校長やD教頭及びE教務主任らの教員らは、もしも地震で堤防が

損壊し、損壊した堤防付近に津波が遡上した場合、北上川や富士川の堤防は容易に決壊することが予見できた。

- (オ) 平成15年12月、宮城県は「宮城県津波対策ガイドライン」(甲A263)を策定し、「海岸線等(津波の遡上が予想される河川の流域等も含む)を有する全ての市町村」に津波避難計画を策定するよう求め、同様に、平成20年6月、石巻市は「石巻市地域防災計画」(甲A95)をもって、「津波防災対策を講ずべき者に係る区域」には、尾崎、長面、釜谷、針岡、福地等を指定し、石巻市及び当該地域住民に対し、それぞれ「津波避難計画」の作成を求めている。

石巻市が「津波避難計画」の策定を行うために、同地域住民に対しワークショップへの参加等「津波避難計画」の策定への参加を呼びかけ、防災関係者や地域住民らを交えたワークショップ等を実行して「津波避難計画」を立案する作業を行っていた(甲A263・24～25頁)、同作業の過程で、大川小付近の北上川の堤防は昭和53年宮城県沖地震の際に堤防が損壊していた事実が指摘され、同堤防損壊の事実を踏まえ、大川小付近の北上川及び富士川の各堤防は地震に弱く、地震で損壊した堤防に津波が遡上すれば、津波は容易に大川小に到来する事実を予見し、あるいは予見し得たものである。

オ 海に直近する位置に存する大川小と津波への予見可能性

- (ア) 北上川の最下流部(河口部)は、河口から上流に向けて17.2kmまでが感潮域エリア(甲A276・2頁・40頁)となっており、河床勾配も1/1万7000(甲A276・40頁)と極端に緩く、日常的に干満に合わせて潮が出入りしている領域であり、この付近の住民は河川とはいえ、生態系から見てもこの付近は海の延長であり海との交流部分であったことを認識していた(甲A276・5～6頁)。

大川小付近の北上川はこの感潮域にあたり、しかも河口から約3.7

km程度の位置にあり、大潮時には約2 m近い水位変動があるから海の直近といえること（甲A276・2頁）、大川小の標高は1.12 m（甲A125の24）、河口の海岸まで標高1 m程度の低平地が続く（甲A278・16頁「河北町全図」長面・横手間の三角点は「1.1 m」）ことを考えると、同海岸までの距離の約3.7 km というのは極めて近距離であり、北上川の感潮域が17.2 km であることも考え併せれば、北上川の堤防端から130 m程度に近接している大川小自体は「海」に130 m程度と近接していると考えられることができること（甲A276・6頁）、河口から新北上大橋付近まで山や丘、大きな建造物など津波の遡上に障害となるものは殆どない平坦地であったこと（甲A52の3）など、大川小は、まさに、「海の直近」に建つ小学校であった。

(イ) 加えて、大川小付近の富士川の川幅は、釜谷橋付近で約3分の1に狭まっているため（甲A1の2、丙1の1、甲A251）、河口から津波が富士川を遡上すると、釜谷橋付近で水位が急上昇し、津波は3.125 mしかない富士川の堤防を越水し、大川小方向へと浸水する地形となっている。この点、「北上川等堤防復旧技術検討会報告書」（甲A273）も、北上川右岸約4.0 kmの堤防全断面流出箇所は富士川と山付けとの間が狭まる箇所に位置しており、流水が集中したと推測できると指摘し（甲A273・176頁）、釜谷橋付近で富士川の水位が高まり、津波が富士川の堤防を乗り越えて大川小側に浸水した事実を認めている。

(ウ) また、大川小付近の北上川の本堤防の高さは5.185 m、富士川の堤防の高さは3.125 mであり、大川小の正門から富士川の堤防までの距離は、堤防に設置されている甲A75の「樋門」からの直線距離を図ると約75 mであり、北上川の本堤防上の道路の中心から大川小の正門までの最も近い直線距離を測ると約145 mであった（甲A1の4、甲A75）。

(エ) 以上のとおり、標高が1.12m、河口の海岸まで標高1m程度の低平地が続き、北上川の感潮域が17.2kmであり、富士川の堤防の高さは3.125mしかなく、富士川から学校までの距離が100mにも満たない位置に建つ大川小は、まさに海に直近する小学校であった。

したがって、学校設置者たる市教委（の公務員）や大川小のC1校長やD教頭及び同校教員らは、北上川や富士川から津波が遡上するとの事実を予見するだけではなく、大川小付近の北上川は海そのものであり、追波湾に到来した津波は、海に直近した大川小を襲うとの予見を持つべきであった。

(7) 「津波ハザードマップ」の信頼性に関する科学的知見

ア 津波ハザードマップ作成の前提となる津波予測は解釈を踏まえたものであり、かつ誤差があり、また前提条件次第で計算結果が大きく異なるものであること

(ア) 政府（国土庁・消防庁・気象庁）の指導・監督の下に平成9年3月に財団法人日本気象協会がとりまとめた「津波災害予測マニュアル」

（甲A58・73～78頁）では、地震波等から予想される津波の波高やエネルギーの大きさを計算することについて、以下のような重要な指摘がされている。

a 過去の地震、津波に関するデータを元にした予測計算を前提にした結論は、計算結果の解釈によって導き出されている（甲A58・73頁）。解釈という作業を通じ、計算結果には解釈者の価値判断が取り込まれているということであって、純粋で客観的な科学的事実を述べているものではない。

b 計算そのもの及び計算結果自体について誤差が生じる（甲A58・74頁）。この誤差の点についても、津波のエネルギーを計算する場合には、そもそも適用される方程式を何とすべきかにおいて誤差を生

じるものであり（甲A58・77頁），津波の場合には水深50m前後で線形長波理論と浅水理論というように適用される理論自体が異なるし，特に河川遡上の場合には，河川に入った津波は，波状段波となることが多いとされており，計算結果自体も誤差があることを当然の前提として利用しなければならない。

c. しかも，波状段波は一旦砕波し，また再生，そして再砕波という経過を辿る。砕波で失われるエネルギーを推定できないことが主因となって，砕波・再生・発達の過程を表せる方程式は存在しないとまで指摘されている（甲A58・78頁）。

(イ) 上記(ア)のように，河川遡上の津波に関する予測は，そもそも不正確で「誤差」があるものとして津波防災において用いなければならず，シミュレーションに基づく計算結果を，所与の正しいデータ（情報）として利用することは大きな間違いを引き起こす。

(ウ) また，「津波災害予測マニュアル」（甲A58）では「1983年日本海中部地震津波では，破波段波が岸に沿って伝播するエッジ・ボアという現象が見られた。時としては通常の長波のように水深に影響されて屈折し，状況によっては水深を殆ど無視して進んで行く。岸近くの僅かな条件の違いで波形や波力に大きな違いが出るらしい。この現象に適用できる方程式も存在しない。」と明言されている（甲A58・78頁）。

ここで言われていることは，津波の伝播の状況や態様によっては，そもそも適用できる方程式がない，つまり計算で予測不可能な場合があり得るということであり，この事実が甲A58では正直に述べられている。

(エ) また，同マニュアルでは僅かな条件の違い（方程式に代入されるパラメータの数値のほんの少しの違い）で，予測結果が大きく異なること

もあり得ることが述べられている（甲A58・78頁）。

イ 津波ハザードマップや津波浸水予測図は、津波予測の不確かさを前提にして作成されたもので、それ自体、信頼性が低いものであること

(ア) 第1審被告らが主張する「津波浸水予測図」や「津波ハザードマップ」の表示の上で、大川小が浸水予測域に含まれていないということは、これら予測図やハザードマップにおいてその作成の前提とした「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」（乙2）や「宮城県第4次地震被害想定調査中間報告（津波）」（乙48の1）及び同業務委託報告書【津波編】（乙48の2）の予測が客観的に正しく、また、誤りがなく信頼性が高いということを前提にして、はじめて成り立つ主張である。

(イ) しかし、上記アのとおり、①津波の河川遡上を予測する計算は、客観的・科学的な計算結果ではなく解釈により価値判断が加えられていること、及び、②予測計算自体が不可能な場合があること、③計算予測の結果には誤差があること、さらに、④僅かな条件の相違が大きな結果の相違となることを前提にした計算結果（計算上の予測結果）であり、津波の予測という点では、それ自体、非常に不正確なものである。

そうすると、津波の河川遡上に関するこのような事実（科学的知見）からすれば、乙2や乙48の1及び乙48の2に示されている予測を前提にして作成された「津波ハザードマップ」（乙4）なり「津波浸水予測図」（乙3）の信頼性は非常に低いものであることも、非常に重要な科学的知見であったというべきである。

2 第1審被告市、市教委及びC1校長、D教頭及びE教務主任の津波の危険に対する認識

(1) 上記1の前提事実を前提にすると、第1審被告市の市長、本庁部局、市教委の職員並びに大川小のC1校長、D教頭及びE教務主任（以下「大川小関係当事者」という。）は、大川小への津波到来の危険を認識していた。

ア 大川小の地理的状況・地勢学的特性からして、大川小は津波が到達する危険が高い地区に設置されていたことの認識

(ア) 大川小は、追波湾の北上川河口から約3.7km地点に設置されていたが、大川小の標高は1.12mであり、追波湾から大川小までは標高差はなくほとんど平坦な田畑等が続いているのみで、むしろ海に面した地区と捉えられる地点であったし、津波避難計画の策定上は海岸線等と同じ地区として対策を講ずべき地理的条件の地点であった（甲A275・27頁・29頁）。これら事実は客観的な地理的条件であって、石巻市の地域防災面はもちろんのこと、大川小の津波防災の点でも、大川小関係当事者は当然認識していた事実であったし、また、認識すべき事実であった。

(イ) 大川小の設置されていた周辺の地理的条件は、まず、地形的には、追波湾から津波が遡上した場合で考えると「V字型」（あるいは「U字型」）の地形であったし、大川小の追波湾側には「半島」と同視できる山の稜線があり、大川小のあった地点は山の稜線を回り込んだ津波の波高が高くなりやすい地点であった。

さらに、追波湾は遠浅で津波が高くなり易い地形であり、かつ北上川は極めて河川勾配の緩やかな河川であり、大川小の設置されていた釜谷地区は遡上した津波が高くなることが予見できる地理的条件にあった。

加えて、北上川は新北上大橋の地点に至るまで、河口から2度にわたり湾曲しており、大川小前付近は水流が集中して北上川を遡上した津波の波高が高くなったり、その水の圧力が高くなる地点であった。かつ、北上川と平行して流れる富士川が甚平閘門付近で北上川と合流し、合流地点から上流の川幅が新北上大橋付近で約3分の1程度に狭まっており、ここにも津波が集中して波高や圧力が高くなることが津波の特性として明らかであった。つまり、大川小付近では津波の波高もその力も大

きくなる地理的条件及び津波の特性が表れる地点であった。

これらの地理的条件は、大川小関係当事者は当然認識していた事実であるし、また、認識していなければならない事実であった。

- (ウ) 大川小を守るべき堤防についてみると、追波湾には津波堤防も防潮堤もなく、北上川の堤防も富士川の合流地点（甚平閘門）より下流の地点では築造されておらず、そもそも大川小が設置されていた釜谷地区は、堤防によって囲われた地点ではなく、海や川との関係では開かれた状況にあったものであり、津波の来襲の点では堤防は存在しないのと同様の地理的状況にあった。

さらに、大川小前の堤防の高さは、北上川が5.185mに過ぎず、富士川に至っては3.125mであって、北上川と接して流れている川でありながら、2m以上も低いものであった。

この事実は、C1校長が北上川の堤防を「5mの堤防」と述べていることからして（原審証人C1・43～45頁）、大川小関係当事者は当然認識していた事実である。

- イ 津波それ自体の「特性」及び危険性からして、大川小が津波による被災の「危険」が高かったことの認識

- (ア) 津波が陸上及び河川を遡上するものであることは、常識である上、津波の威力は非常に大きく、一旦、津波に巻き込まれた場合には、波高が30cm程度でも児童の命が失われるものであるし、津波の遡上速度はかなり速いので津波を現認してから高台への避難を開始したのでは到底間に合わないほど脅威の大きいものであったことも常識であり、大川小関係当事者が認識していたことも当然である。

- (イ) このような津波は、海底で起きた地震の揺れが大きい場合に大きな津波の到来が予測されること、揺れが大きい場合でも長く揺れている場合やゆっくり揺れる場合には、間違いなく大きな津波が発生し、沿

岸部に来襲することも、明治時代から小学校の教科書に掲載されていた「稲むらの火」等の過去の伝承でも言い伝えられていた事実であり（甲A274）、やはり常識に属する知見であった以上、大川小関係当事者にもこれらの認識があったことは当然である。

(ウ) こうして発生した津波が沿岸部に到達するとV字型やU字型の湾では一層その波高を増して河口の河川や陸地に押し寄せるし、半島や島の裏側では回折により波高が高くなる。

また、河川を遡上する津波は、湾曲部分に津波が集中して波高が高くなるし、河川勾配が緩やかであると津波の特性上、遡上するにつれて波高が増大するものであることも科学的、客観的事実であり、大川小前を流れる北上川は「極めて河川勾配が緩やか」な大河であった。

大川小が設置されていた釜谷地区周辺のこのような地理的条件からすると、追波湾から北上川と富士川を遡上する津波は、遡上するに従ってさらに波高が高くなり、特に大川小付近は北上川の河道の湾曲地点であり、また、富士川に至っては川幅が約3分の1程度に狭まっていて遡上する津波が集中して波高が高くなることは、大川小関係当事者には、当然、予見できるものであった。

加えて、深水の浅い湾や河川の場合には遡上する津波はソリトン分裂を起こし、波状段波となって2倍程度まで水位が急激に高くなり、エネルギーが減衰せず遠方まで遡上する。追波湾と北上川はまさに、このように波高が高くなり遠方まで津波が遡上することとなる地理的条件にそのまま合致しており、大川小の設置されていた地区は、波高を増した津波が遠方まで遡上することが科学的・客観的に予見できる状況にあったものであり、大川小関係当事者にはこの点についても認識があったといえることができる。

ウ 地震・津波等による災害についての歴史的事実と知見からして、大川小

が津波による被災の「危険」が高かったことの認識

(ア) 我が国を襲った津波の被災例及び宮城県沿岸を襲った歴史的津波の経験を踏まえると、歴史的記録がある程度正確に残されるようになった明治時代以降の津波について、大川小の設置されていた釜谷地区に来襲した記録がこれらの文献・史料に記載されていなかったとしても、その後、明治44年から昭和9年に至る北上川の付け替え工事により河道が大きく変更されている以上、これ以前に来襲した津波に関する記載がないことを歴史的知見として重視することはできない。

また、①過去の津波被害は古文書等の記録等に残されていない場合がある、②土地利用、地形の変化等があると過去に被害が発生しなかったとしても今後被害が発生しないとはいえないこと、③地震調査研究の成果等により、過去の例に比べ、より大きな津波被害を発生させる地震発生の可能性も想定される場合が生じること等（甲A275・29頁のア～ウ）からして、大川小が津波による被災の危険が高かったことの認識を否定する事情にはならない。

(イ) むしろ、①1000年以上昔に発生した貞観地震による津波が海岸線から5km近く遡上した事実があることが、本件地震発生前から広く認識されて一般的知見になっていたこと、②慶長三陸津波も5km近く陸上を遡上している歴史的知見があったこと、③昭和に入ってから昭和35年のチリ地震津波が北上川を遡上し、大川小のある釜谷地区よりさらに10kmは上流の飯野川辺りまで遡上していること、④昭和53年宮城県沖地震では、たまたま波高の高い津波が発生しなかっただけであって、大川小近くの堤防も含めて北上川の堤防が地震の揺れで崩壊したり、損壊したこと、⑤このような堤防損壊の歴史的事実からして、昭和53年宮城県沖地震と同程度の地震が起き、チリ地震津波程度の津波が遡上した場合には、堤防の損壊箇所から津波が大川小にも押し寄せた危

険が非常に高かったことなどについて、大川小関係当事者に同様の認識があったといえる。

エ 堤防は地震によって壊れる可能性が高く、堤防があっても津波到来を予見すべきことからして、大川小が津波による被災の危険が高かったことの認識

(ア) 大川小は、津波堤防及び河川堤防のそのいずれでも守られていなかったし、堤防というものの自体、北上川の堤防を含め堤防として期待される機能を発揮し得る状態になっていなかったことは、土木学界の常識であり、このように堤防は地震によって壊れる可能性が高く、脆弱性をもつ土木構築物であった。

(イ) 北上川の堤防についても、同様の意味で脆弱性があり、上記のとおり、実際にも昭和53年宮城県沖地震の際、大川小近くの三角地帯付近及び間垣の堤防を含め、北上川の河口部分から上流部分までの間では、かなりの箇所地震の揺れによって堤防が損壊した事実があり、このような事実は本件地震前の国や宮城県等の調査によっても明らかとされていたから、大川小関係当事者にもこれらの認識があったといえる。

(ウ) 昭和53年宮城県沖地震で損壊した北上川の堤防の箇所は、本件地震で損壊したり崩壊した箇所とほとんど同一の地点であり、間垣の堤防もまた本件地震で大きく損壊し、その後、来襲した本件津波により完全に崩壊しているが、昭和53年宮城県沖地震で堤防が損壊したという歴史的、科学的知見からすれば、北上川や富士川の堤防を越える波高の津波が遡上しなくても、地震の揺れによってこれらの堤防が損壊したり、崩壊することで、遡上した津波が大川小に到達し、被災する危険が非常に高かったことを大川小関係当事者も認識していたことは明らかである。

オ ハザードマップの信頼性に関する科学的知見からして、大川小が津波

による被災の「危険」が高かったことの認識

(ア) 第1審被告らは、宮城県が作成した津波浸水予測図（乙3）や石巻市の作成した津波ハザードマップ（乙4）の表示上では、大川小が津波浸水予測域に含まれていないことをもって、大川小に津波が到達することは予見できなかったと主張する。しかし、そもそもこれらの津波浸水予測図や津波ハザードマップでも、想定された津波が大川小前を通り過ぎ、その10km程度も津波が遡上することが表示されている。

(イ) 津波ハザードマップ上の表示の信頼性自体が、その前提とした「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」（乙2）や「宮城県第4次地震被害想定調査中間報告（津波）」（乙48の1）及び「同業務委託報告書【津波編】」（乙48の2）の予測が客観的に正しく、また、誤りがなく信頼性が高いということを前提にして、はじめて成り立つものである。しかし、これら報告書で用いられている津波の河川遡上の予測計算では、①解釈により価値判断が加えられているし、②計算予測の結果には誤差があり、かつ、③僅かな条件の相違が大きな結果の相違となることを前提にした計算結果（計算上の予測結果）であって、あくまで、ある一定の条件下の想定であり、前提条件が異なれば表示のとおりとはならない不完全なものであるから、額面どおり信頼してはいけないことが科学的知見であることは、国が策定した「津波・高潮ハザードマップマニュアル」（甲A175・41頁・51頁・63頁・68頁）や片田敏孝『命を守る教育』（甲A279・61～67頁）及び高橋論文（甲B19・409～410頁）で指摘されているとおりである。

この点からすれば、北上川を遡上する津波にしても、陸上を遡上する津波にしても、大川小からわずかの距離まで到達することがこれらの予測でも表示されている（陸上では約700mの距離まで遡上し、北上川では大川小前を遡上するとの表示がある）以上は、石巻市の「津波ハザ

ードマップ」(乙4)や宮城県の「津波浸水予測図」の表示からしても大川小まで津波の到来の危険があると予測し得るものであったから、大川小関係当事者も認識していたといえる。

(ウ) 特に「津波ハザードマップ」(乙4)は、石巻市の作成であり、市教委の職員らは石巻市の職員でもあったのであるから、「津波ハザードマップ」(乙4)には「バッファゾーン」の表示がされていないという重大な欠陥があったことについても認識していたし、あるいは認識すべきであったといえる。また、宮城県の「津波浸水予測図」(乙3)も石巻市の「津波ハザードマップ」(乙4)にも、わざわざ浸水予測域に含まれていない地区でも、その表示に反して津波が到達する場合があるとの「断り書き」がなされていることから(乙4・56頁)、これらの表示には重要な部分で不正確で利用する者を誤認させる表示があることは宮城県も石巻市も認識していたし、認識すべきであった。そうするとこれらの認識又はその可能性を前提にすれば、大川小関係当事者も大川小が津波の被災を受ける「危険」を認識していたといえる。

カ 大川小の設置、管理・運営者等が有していた地震・津波の発生の蓋然性に関する知見及び取られていた措置からして、大川小が津波による被災の危険が高かったことの認識

(ア) 想定される宮城県沖地震は、平成15年6月1日を基準日として30年以内に99%の確率で発生するとされ、また、昭和53年宮城県沖地震から最短では26年、平均でも約37年周期で発生することが、宮城県内の教育関係者(市教委の職員、大川小の校長、教頭ら管理職及び教員ら)にとっても共通認識であった。

(イ) この認識を前提にすれば、学校保健安全法が施行された平成21年4月の時点では、大川小関係当事者には想定される宮城県沖地震とそれによる津波が、いつ起きてもおかしくないし、特に「連動型」の地震に

よる津波が、大川小にも到達する「危険」がいつ何時におきても不思議ではないという認識があったといえる（証人C5・23頁）。

- (ウ) このような認識を前提にして、宮城県はすでに平成15年12月の段階で「宮城県津波対策ガイドライン」（甲A263）を策定し、規定すべき具体的事項を上げて「津波避難計画」の作成を「県内沿岸23市町」に指示した（甲A263・14頁以下）。さらに、県教委は、平成18年3月に「宮城県教育委員会災害対策マニュアル」（丙12）を策定し、同災害対策マニュアル中の「震災応急対策マニュアル」（丙12・18～19頁）では、津波の来襲を想定し「二次避難」の具体的方法として「津波警報等の発令時（見込みを含む。）は、更に高台等に二次避難する。」と明記した。ここでは二次避難すべき場合における避難開始の判断基準が明示されている。

その後、県教委は平成21年2月に「みやぎ防災教育基本指針」（丙13）を制定したが、その中で津波を想定した避難訓練は「防災教育」に止まらず、津波発生時に確実に児童生徒の命が守られる内容となるべきことを指摘した上、同指針中にも学校保健安全法29条1項の「危機管理マニュアル」作成整備義務が学校に課されていることに関連し「震災応急対策マニュアル」をそのまま転載した（丙13・15頁）。

これらの事実は、宮城県は大川小など県内の沿岸地域にある小中学校ではいつ起きてもおかしくない想定される宮城県沖地震による津波の到来が現実の危険として認識されること、この津波から児童らの安全確保のためには高台避難しかないとの認識を有しており、この事実及び認識を県内の市町村の教育委員会へも徹底させていたことを示唆するものである。

- (エ) このような宮城県の認識とそれを踏まえて宮城県が県内の市町村の学校に求めていた要請等を受けて、石巻市でも大川小が設置されていた

釜谷地区にも津波が到達するとの認識の下に、上記のとおり、市内の小中学校の教員向けの研修会、校長会、教頭会及び防災研修会等において、危機管理マニュアルの策定、整備等の指示を繰り返していたものであるから、石巻市における大川小関係当事者においては、大川小に津波が到来し被災する危険を認識していたといえる。

(2) 大川小関係当事者は、大川小が津波による被災をする危険がある学校であったことを認識すべきであり、この義務を履行していればこの危険を認識できたこと

ア 国がとっていた学校防災対策からして、大川小が津波による被災の危険が高かったことの認識をすべきこと

(ア) 国がとっていた学校防災対策は、宮城県、石巻市及びその教育委員会において津波を含め学校における自然災害から児童生徒の安全を確保するためにとるべき対応を定めたものと理解すべきであるから、宮城県及び石巻市においてもその内容を注意義務の内容に反映させる義務があった。

(イ) 文科省の「学校等の防災体制の充実について第一次報告」（甲A5）では、教職員の防災対応能力を高めるための指導資料の作成や研修の充実を図ること、及び防災教育、避難訓練の在り方について実践的な調査研究を進めることが要請されていたが、これらの要請は当該学校の実情の調査をすべきことが前提であり、これらの調査義務の中には学校の津波被災の危険についての調査も含まれている。

(ウ) 平成21年4月1日施行の学校保健安全法の制定により、市教委には学校の施設及び設備並びに管理運営体制の整備充実その他の必要な措置を講ずる義務（同法26条）、大川小には学校の施設及び設備の安全点検、児童生徒等に対する通学を含めた学校生活その他の日常生活における安全に関する指導、職員の研修その他学校における安全に関する事

項について計画を策定し、これを実施する義務（同法27条）、C1校長には学校の施設又は設備について、児童生徒等の安全の確保を図る上で支障となる事項があると認めた場合には、遅滞なく、その改善を図るために必要な措置を講じる義務（同法28条）及び大川小の危機管理マニュアルの策定義務（同法29条1項）の前提としての津波の到来の危険についての調査義務、そしてC1校長の危険等発生時対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずる義務（同法29条2項）が認められているのであるから、これらの義務の履行それ自体あるいはその履行の前提として、大川小に津波が来襲する危険についての調査、確認義務があったといえる。

イ 調査、検討・教員らの研修等の義務の履行により大川小に津波が到来し、被災する危険を予見し得たこと

この点は、学校保健安全法の義務とその実践の内容を述べた「『生きる力』をはぐくむ学校での安全教育」の平成22年3月改訂版（甲A162）でも、学校に予測される危険についての調査、確認（P-D-C-Aサイクル）をすべきことが指示されていることから、大川小関係当事者はこれらの学校保健安全法上の義務として、また、文科省からの指示として、調査、検討はもとより教員らの研修等により、大川小に津波が到来し、被災する危険の認識をもつ必要があったといえるし、この義務を前提にすれば十分にこのような危険を予見し得たということができる。

(3) 第1審被告らの前提としている認識の誤り

ア 第1審被告らの主張する認識とその誤り

第1審被告らは、大川小関係当事者には大川小に津波が来るとの認識はなかったと主張する。

しかし、万が一、大川小関係当事者が大川小に津波が到来する危険すら認識していなかったのだとすれば、それは学校組織上の注意義務を懈怠していたためであって、それ自体、不合理な主張である。

イ 本件被災についての石巻市の総括について

(ア) 市教委は、本件津波によって大川小の児童の命が奪われた原因とその責任の所在について次のとおり総括しているのであって（甲A266，甲A267），市教委自身が行ったこの総括の内容は、大川小関係当事者が大川小に津波が来襲し、被災する危険について認識すべき義務があったことの証左である。

a 災害対応マニュアルについて

津波時の避難場所を定めていなかったことにより、高台避難が迅速に判断できなかつたのであり、それは学校のマニュアルを点検、指導してこなかつたことが原因である。

b 危機意識について

津波の情報を得ながら、適切な避難行動をとることができなかつたのであり、それは教職員の津波に対する危機意識が低かつたことが原因である。

c 安全への思い込みについて

過去の経験や知識等から津波が来ないだろうと思ひ込み、校庭避難を継続したのは津波災害に対する正しい知識等に基づく、学校を含めた地域防災体制が確立されていなかつたことが原因である。

(イ) この総括の内容からすれば、市教委がこのような総括をしていること自体、石巻市の組織的過失を自認しているものといえる。

3 第1審被告らの組織的過失（学校組織上の注意義務）の具体的内容

(1) 第1審被告市の学校組織上の注意義務の具体的内容

ア 石巻市長，石巻市本庁部局の職員の学校組織上の注意義務

(ア) 大川小が設置されている地区へ津波が到達することを想定した「津波避難計画」の作成・整備義務

国は、平成14年3月の段階から全国の都道府県及び市町村に対し「津波避難計画」の策定を要請していた（甲A275）。宮城県もこれを受けて平成16年6月には「宮城県地域防災計画」を定め、同防災計画の中で県内の各市町村に対し「津波避難計画」の策定を要請していた（丙16・266頁）。

したがって、石巻市の地域防災の最高責任者である石巻市長（乙73・9頁）及び石巻市防災対策課の公務員らいわゆる本庁部局の公務員らも、大川小が設置されていた「釜谷字山根」地区にも津波が到達すると予測され、あるいは到達の危険がある地区と認識されていた以上、遅くとも「石巻市地域防災計画」を改訂した平成20年6月頃までには大川小が設置されている地区へ津波が到達することを想定した「津波避難計画」を策定すべき義務があった。

(イ) 津波ハザードマップ（乙4）の内容を正確で適正な内容に改訂すべき義務（津波ハザードマップの適正化義務）

a 石巻市のハザードマップ（乙4）は、同市本庁部局の防災対策課において策定されるものであるが（証人C5・20頁）、大川小の地理的条件や津波の特性と危険性、地震・津波災害についての歴史的事実と知見、地震・津波の発生の蓋然性に関する知見や対応措置、堤防は地震によって壊れる可能性が高いという河川堤防に関する科学的知見及びハザードマップの信頼性に関する科学的知見を前提にすると、不正確であるだけでなく誤った内容となっていたというべきであり、遅くとも「地域防災計画」を改訂した平成20年6月頃までには石巻市には同ハザードマップの誤りを正し、内容を適正なものに改訂すべき義務があった。

b 津波の特性を取り込んだ浸水予想区域の表示をすべき義務

石巻市の「津波ハザードマップ」(乙4)が前提にしている宮城県の「津波浸水予測図」(乙3)や「宮城県地震被害想定調査に関する報告書」(乙2)では、想定される宮城県沖地震による津波の遡上域の計算(シミュレーション)で考慮されたのは「河床標高」のみであり(乙2・5-2頁)、これ以外の津波の特性として指摘されていた(科学的知見であった)(ア)河道の湾曲部では波高が高くなる特性、(イ)津波の屈折と回折により波高が高くなる特性、(ウ)ソリトン分裂により河川勾配の緩やかな河川を遡上する津波の波高が高まる特性、(エ)ソリトン分裂による「波状段波」は、エネルギーが高くそのままの波高を保ったまま遠方まで遡上する特性などは、シミュレーション計算では全く考慮されていなかった(乙2・5-2頁)。このような計算データ(机上の想定)を前提にして想定した津波の浸水予想区域の表示では、実際に津波が起きた場合の浸水区域を正確に予測できるものとはなっていないだけでなく、津波の浸水域になると予測される区域が地図上に表示されていると、その区域は「必ず津波で浸水する」という認識を生み、また、その反対に表示された区域以外は「津波で浸水することはない」というハザードマップの「災害イメージの固定化」の効果(甲A175・51頁)により、却って誤った認識を与えてしまうものであることも明らかである。

したがって、大川小の津波防災の点では、石巻市長及び本庁部局の公務員らとしては、少なくとも「河北地区」の「津波ハザードマップ」(乙4)について、遅くとも平成20年6月頃までには、上記の津波の特性を取り込んだ津波の到達予測をやり直し、上記のとおり地理的条件や津波の特性等を算定の根拠に取り込んだ予測計算等の結果に基づいて浸水予想区域を表示した「津波ハザードマップ」に改訂

すべき学校組織上の注意義務があった。

c バッファゾーンの明示義務

石巻市の「津波ハザードマップ」の浸水予想区域の表示は、一定の条件下の想定であり、前提条件が異なれば表示のとおりとはならない不完全なものであるから額面どおり信頼してはいけないことが科学的知見であった以上、「津波ハザードマップ」（乙4）の改訂においては、この点を大川小関係当事者らを含め石巻市民が誤解することがないように明確に表示すべき義務があったというべきである。

その意味で石巻市の「津波ハザードマップ」（乙4・55頁）に記載している「浸水の着色の無い地域でも、状況によって浸水するおそれがありますので、注意してください」との注意書の程度では、不十分極まりないものであって、却って浸水予想区域として着色されていない地域には津波が到達しないとの誤解（災害イメージの固定化）を誘発する記載であって、津波防災としては有害かつ危険な表示であった。

したがって「津波ハザードマップ」上で浸水予想区域を表示する場合には、「要避難区域」であることが一目瞭然に理解できる表示とともに、いわゆる「バッファゾーン」の記載をするべき義務があった。

d 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

石巻市は市民の安全を守るべき防災の責務があったし、防災においては地震だけでなく津波についても専門的知識及び経験、能力を有する職員を置いていた（防災対策課はその中心である）のであるから、大川小が設置されていた「字山根」を含む釜谷地区には、想定される宮城県沖地震が発生した場合、これにより引き起こされる津波が到達しうるとの認識があったといえるし、また、認識していなかったとしても、津波防災の専門家である石巻市の防災担当職員らは容易に認識

し得たものである。

この事情を前提にすれば、石巻市の本庁部局の防災担当職員らは、遅くとも平成20年6月頃には、想定される宮城県沖地震による津波が大川小に到達する危険があることを、市教委の職員らに伝え、相互に連絡調整すべき義務があったものであり、この義務の履行として、市教委の職員と協働して、大川小が津波到来の危険のある地区に位置していることを他の大川小関係当事者に告知・説明して、事前（平時）においてこの津波から安全に児童を避難誘導できるように認識面の環境・状況整備をすべき組織上の注意義務があった。

イ 市教委（その職員）の学校組織上の注意義務

（ア）大川小の「設置者」である市教委の学校保健安全法上の義務

- a 市教委は、大川小の設置者として大川小の設置、管理及び運営を行うべき組織上の地位にあり、大川小について学校保健安全法上、まず自ら、①事故等により生じる危険の防止義務、②危険等発生時における適切な対処を可能とする学校施設・設備並びに管理運営体制の整備充実義務、③その他の措置義務が課されていたし（以上は同法26条）、④大川小がなすべき「学校安全計画」の策定及びその実施義務（同法27条）の履行について市教委として指示、指導すべき義務、⑤C1校長がなすべき学校の施設・設備面で児童の安全確保上支障となる事項の存在を認識した場合の対処義務（同法28条）についても同校長のこの義務が誠実に（学校保健安全法の趣旨目的に沿うように）履行されるよう指示、指導すべき義務、⑥大川小がなすべき「危機管理マニュアル」の策定義務が誠実に（同法の趣旨目的に沿うように）履行されるよう指示、指導すべき義務（同法29条1項）、さらに、⑦C1校長がなすべき大川小の「危機管理マニュアル」の教職員に対する周知義務、それに基づく避難訓練実施義務、そして危機等発

生時において職員が適切に対応するために必要な措置を講ずる義務

(同法29条2項)が誠実に(同法の趣旨目的に沿うように)履行されるよう指示,指導すべき義務があった。

b 津波に関する歴史的,科学的知見等を前提にすれば,市教委(その公務員)は,想定される宮城県沖地震が発生した場合には大川小に津波が到達し,被災する危険の認識があったし,この危険から大川小の児童の生命身体を守るためには,津波発生を覚知したら可及的速やかに高台へ児童を避難誘導しない限り,同校の児童の生命身体の安全は守れないという認識も有していたというべきであるから,これを踏まえると,市教委において学校安全を担当するC5やC4等の公務員には次のとおりの学校組織上の注意義務があったといえる。

(a) 津波の危険がある学校か否かを確認,調査し,それを大川小に通知・連絡等により同校校長,教頭ら教員に認識させる義務

① 市教委には学校事故の原因となり得る物的,人的事情,地理的条件,学校の設置環境,自然災害の種類,類型を踏まえた自然災害それ自体についての知見及び同災害発生 of 蓋然性の内容,程度等々,学校安全に係る様々な事情を調査・研究し,検討すべき義務があった(甲A5・6～7頁,甲A6・2～5頁・18～21頁,甲A162・8頁・27頁・82～83頁)。

② 上記2において公知の事実や常識だと指摘した点以外について,もし仮に市教委の職員らが知識,知見,認識を有していなかったとしても,学校事故の防止のために市教委に課されていた調査,研究及び検討義務からすれば,国がまとめた「地域防災計画における津波対策強化の手引き」(甲A56・17～29頁)において「計画策定のための基礎調査」とされている程度の手段,方法により市教委自ら調査,検討することはもとより,石巻市の

「地域防災計画」の策定の責務のある防災対策課に質問したり、確認する等によって、大川小の設置されている地区のみならず、大川小の児童の通学区域全体について、大川小に津波が到達し、被災する危険があったことを自ら確認、認識する義務があった。

さらに、校長会、教頭会や各種防災対策研修会や文書による通知、示達等を通じて大川小のC1校長、D教頭、E教務主任らに認識させ、同校の教員らの共通の認識とさせるべき義務があった。

(b) 津波来襲時の避難場所・避難手段等の整備義務

- ① 大川小の「危機管理マニュアル」には、津波が来襲した場合に津波から児童を安全に避難させることができる避難場所が具体的に明示されていなかった以上、上記(a)の義務履行がなされれば、大川小に津波が来襲した場合に児童の安全を守れないことも認識できたといえるから、大川小の南側の裏山などの高所を津波からの避難場所に指定し、「危機管理マニュアル」に明記する必要があった。また、もし大川小の裏山に避難することに支障があると認識した場合は、裏山に飯野川第一小学校のような階段や避難路を整備する必要があった。

したがって、市教委は大川小の設置者として、津波の来襲に備えて大川小の児童が裏山など高台に安全に避難できるようにするための避難場所、避難手段等を整備すべき義務があった。

- ② 市教委は、有限会社松山観光バス（甲A22の49の「名刺」）に委託して、大川小のスクールバスの運行契約を締結していたのであるから、津波来襲時に備えて、同スクールバス運行会社との間で、児童をスクールバスによって速やかに安全確実な高地に移動させ、避難させることができる対応を仕様書（乙8）や

契約内容に盛り込んだり、予め津波来襲時の運行計画を策定し、実際に津波発生を覚知した場合には、一刻も早く児童をスクールバスで避難させられるような体制を整備する義務があった。

③ 市教委が行うべき避難場所・避難手段等の整備義務には、避難場所の調査、確保、整備など物的設備の体制整備義務のみならず、教員が津波来襲時にパニックにならないよう行動できる仕組みや組織体制をあらかじめ構築する義務及び研修、教育・訓練等を行う義務が含まれていた。

④ 近隣の地域住民や専門家と協働して、大川小への津波の来襲についての認識の醸成や実効性ある避難行動が取れるようにする意思疎通、環境整備をなすべき義務があった。

(c) 適正な「危機管理マニュアル」を大川小に策定させるよう指示、指導すべき義務

① 上記のとおり、学校保健安全法29条1項により大川小には「危機管理マニュアル」を策定すべき義務があり、市教委はその義務が同法の趣旨目的（つまり児童の生命身体の安全が確保できるよう）に適合した内容に指示、指導すべき義務があったが、市教委がこの義務を履行する前提として、大川小の「危機管理マニュアル」を含め市内の各学校の策定した「危機管理マニュアル」を毎年（あるいは改訂された場合などは1年より短い期間を定めて）提出させ、その内容が同法に適合的な内容として策定されているか否かを調査し、確認する義務があった。

また、上記(a)の義務を踏まえ、市内の各小中学校の「危機管理マニュアル」の内容を精査し、たとえば大川中学校や飯野川第一小学校あるいは河北中学校など大川小より北上川の上流域に位置していたり、設置場所の標高からしてはるかに津波の危険の少な

い学校の「危機管理マニュアル」において規定されている内容との対比を行い、大川小の「危機管理マニュアル」の内容がこれら他の学校のものとは比べて、津波からの児童の安全確保の上で劣っていないかどうかの確認をする義務があった。

② 市教委は提出された「危機管理マニュアル」の内容を調査・確認した結果、上記のとおり、想定される宮城県沖地震による津波の到来した場合にその津波から児童の生命身体を確実に守れるとはいえない内容の場合には、「危機管理マニュアル」の内容をかかるとの観点から適切な内容のものに改訂することを指示、指導すべき義務があった。

③ 大川小の「危機管理マニュアル」の場合、平成19年版「教育計画」中の「地震発生時の危機管理マニュアル」（甲A8）では「避難誘導」の項目に、第一次避難【校庭等へ】との記載に続き、「安全確認・避難誘導」のところに「（火災・津波・土砂くずれ・ガス爆発等で校庭が危険な時）」との記載、及び、「第二次避難」として「【近隣の空き地・公園等】」との記載があるのみであること、その後、改訂された平成22年版「教育計画」中の「地震（津波）発生時の危機管理マニュアル」（甲A9）でもマニュアルの表題に平成19年版（甲A8）には記載がなかった「（津波）」の文言が付け加えられたこと、「対策本部」の任務として「情報の収集（津波関係も）」と追記されたこと、「安否確認・避難誘導班」の任務として「津波の発生の有無を確認し第二次避難場所へ移動する」と追記されたこと（甲A9・181頁）、第二次避難を開始する判断基準は「火災・津波・土砂くずれ・ガス爆発等で校庭等が危険な時」との記載であり、かつ第二次避難先としては「近隣の空き地・公園等」との記載があるのみ

で（甲A9・182頁），津波発生時の避難場所が明記されておらず，また，避難場所が津波が到達しない「高所」や「高台」とはされていないことや，第二次避難を開始する場合の判断基準や避難方法等の記載もないことなど，「危機管理マニュアル」としては極めて不十分な内容であることが容易に分かるものであった。

④ そうすると，大川小から提出された「危機管理マニュアル」の内容がこのように津波来襲時における児童の安全確保の上で，極めて不適切，不十分な内容であった以上，大川小の危機管理マニュアルには，少なくとも次のような内容を盛り込んで改訂すべきことを大川小（C1校長，D教頭ら）に指示，指導すべき義務があった。

i 発生した地震において，㊸震度4以上の揺れを感じた場合，㊹長い揺れを感じた場合，㊺ゆっくりとした揺れを感じたときには直ちに高所へ避難することの記載，あるいは「大津波警報」は勿論として「津波警報」が発令された場合，またはそれが「見込まれる」場合には一刻の猶予もなく高所の避難場所へ児童を誘導することを記載することなど，客観的で判断を迷わない基準を記載して，避難開始することを「危機管理マニュアル」中に明記すること。

ii 上記iの基準で避難決定した場合に，津波は到達しないと合理的に判断できる避難場所を特定し，「危機管理マニュアル」に明記すること。

iii 避難開始を決定した後，避難場所まで児童を誘導するについて，事前に避難に要する時間，移動経路の状況・安全性等を確認した上で，徒歩によるか，スクールバスによるか，あるいは

教員らや近隣住民の自動車などによるのか、移動態様は集団で移動するか、集団での避難の順番はどうするか、それとも集団避難ではなく避難先を明確に指示した上で児童に「津波てんでんこ」の言い伝えのとおり個別バラバラに避難させるのかなど具体的な避難のための手段、方法を「危機管理マニュアル」に明記すること。

iv 児童の引渡しについても、迎えにきた保護者等に児童を引き渡すのかあるいは学校に留ませるのかの判断基準を明確に記載し、また、引渡しをする場合には児童の自宅の地理的条件や経路（帰宅先が浸水予測域に含まれていないか、浸水予測域を通過することにはならないか）を踏まえ、安全が確保できるか否かを確認した上で引渡しをする等の引渡しの要件や方法を明記すること。

v 津波の到来を前提にした避難訓練を定期的実施すべきことを「危機管理マニュアル」に明記すること。

(d) 「危機管理マニュアル」の継続的な検証、見直し修正を指示、指導すべき義務

一旦作成された「危機管理マニュアル」について、その後も継続的な見直し等により、「危険」の内容の変化、「危険」の現実化の蓋然性の高さが変化したような場合に、それに適合する内容に改訂するよう大川小の校長や教頭らに指示・指導及び助言する義務である。

(e) 「危機管理マニュアル」の内容を周知、徹底することを指示、指導する義務

策定された（改訂された場合には改訂後の）「危機管理マニュアル」の内容を大川小全体としてその校長、教頭や教員らに周知さ

せ、その内容を徹底させて、実際に津波が発生した場合に確実に同マニュアルに規定されている行動がとれるように同校長らに指示、指導する義務である。

(f) 津波を想定した避難訓練を実施するよう指示・指導する義務

大川小において、津波を想定した避難訓練を定期的、継続的に実施するよう指示、指導する義務であり、上記のとおり、適正なものに改訂、整備された危機管理マニュアルの規定に従った避難訓練を行うよう指示、指導するだけでなく、大川小の場合には津波到来の危険があったことを認識していた以上、危機管理マニュアルに訓練実施が明記されていたか否かを問わず、市教委において大川小に津波の到来を想定した避難訓練を実施するよう指示、指導する義務があった。

(2) 大川小の校長、教頭等の学校組織上の注意義務の具体的内容

ア 大川小の校長の学校保健安全法上の義務

(ア) 学校保健安全法上、大川小には、①「学校安全計画」の策定及びその実施義務（同法27条）、②「危機管理マニュアル」の策定義務（同法29条1項）があり、C1校長には、③学校の施設・設備面で児童の安全確保上支障となる事項の存在を認識した場合の対処義務（同法28条）、④「危機管理マニュアル」の教職員に対する周知義務、⑤それに基づく避難訓練実施義務、そして、⑥危機等発生時において職員が適切に対応するために必要な措置を講ずる義務（以上は同法29条2項）があった。

(イ) 津波の歴史的、科学的知見等を前提にすれば、C1校長及びD教頭ら大川小の管理職には、想定される宮城県沖地震が発生した場合には大川小に津波が到達し被災する危険の認識があったし、この危険から大川小の児童の生命身体の安全を守るためには、津波発生を覚知したら可及

的速やかに高台へ児童を避難誘導しない限り、同校の児童の生命身体の安全は守れないという認識も有していたというべきである。

これを踏まえると、同校長及び教頭は自ら、あるいは同校の教員を指揮、命令することにより、次のとおりの対策を講じるべき学校組織上の注意義務があったといえる。

a 大川小の実情を調査・確認し、大川小への津波到来の「危険」について正しい認識を形成する義務

① C1校長、D教頭の調査、研究及び確認義務

C1校長、D教頭には、大川小の児童の生命身体の安全を守る措置・対策をとる前提として、大川小への津波到来の危険に関して、大川小の地理的状況、歴史的事実その他の実情はもとより、津波それ自体や津波の河川遡上や堤防の脆弱性等についての科学的知見を習得するために、自ら調査・研究し、確認する義務があった。

調査、確認の手段・方法として、C1校長、D教頭には自ら積極的に文献、資料等に当たることはもちろん、各種の学校防災に関する研究会・研修会への参加、市教委や石巻市の防災対策課や所轄の消防署への問い合わせ、あるいは津波や防災の専門家への問い合わせや意見照会、講演依頼等をすべきであった。

② 石巻市内の他校の実情、危機管理マニュアル、避難方法、避難訓練の実施状況等の調査、確認義務

C1校長及びD教頭の調査・研究、研修及び検討義務の内容には、近隣他校の「危機管理マニュアル」の制定状況、これらの学校の「危機管理マニュアル」の内容、それらの学校が採用したり実行している避難訓練の内容や、津波避難の実効性確保のための方策等について、問い合わせやヒアリング、訪問調査等によって正確に認識し、大川小における「危機管理マニュアル」の策定や避難訓練の

実施において反映させるべき義務があった。

これらの義務の履行対象となる学校には、北上川沿いに立地する学校は全て含まれ、特に大川小より上流に位置していた大川中学校、飯野川第一小学校、河北中学校などの近隣の小中学校は当然のこと、大川保育所等の保育所（園）、幼稚園の制定していた「危機管理マニュアル」の確認及び避難場所、避難方法、避難の判断基準などについて調査・研究をし、研修等を受け、検討及び確認すべき義務があったといえる。

③ 大川小の通学区域、通学路の確認及びこれら地域における津波の「危険」等の調査、確認義務

C 1 校長及びD教頭には、大川小の設置されていた釜谷地区が、想定される宮城県沖地震による津波が到来する危険のある地理的条件であったこと、釜谷地区への津波到来に関する歴史的事実及び津波に関する科学的知見を調査・研究し、確認・認識する義務があった（甲A 7、甲B 1 7）。

また、大川小の設置された地区のみならず、その通学区域は広く、追波湾の湾岸である長面、尾崎の各地区も含んでおり、石巻市の「津波ハザードマップ」（乙4）上で同各地区は津波の浸水予測区域となっていることを肝に銘じ、これらの地区の地理的条件、通学や帰宅の途上で大川小の児童が津波に遭遇した場合にはどのような高台に避難できる場所があるのか、避難方法はあるのか等をつぶさに見分、調査し、確認すべき義務があった。

b 津波来襲時の避難場所・避難手段等の整備義務

市教委の義務と実質的に同一の義務である。

c 大川小において津波に対応した適正な「危機管理マニュアル」を策定・整備し、不断の確認・チェックと改訂をする義務

市教委の義務と実質的に同一の義務である。

d 避難訓練の実施義務

市教委の義務と実質的に同一の義務である。

4 第1審被告らの組織的過失（学校組織上の注意義務違反）の存在

(1) 石巻市長、石巻市本庁部局の職員の学校組織上の注意義務違反

ア 石巻市長及び本庁部局は、「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があったにもかかわらず、これを懈怠した。

イ 石巻市長及び本庁部局は、「津波避難計画」ないし「津波避難計画策定指針」を策定、整備すべき義務があったにもかかわらず、これを懈怠した。

ウ 石巻市長及び本庁部局は、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があったにもかかわらず、これを懈怠した。

エ 石巻市長及び本庁部局は、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があったにもかかわらず、これを懈怠した。

(2) 市教委（その職員）の学校組織上の注意義務違反

市教委は、学校保健安全法26条ないし29条に規定された学校設置者としての各義務を履行する地位にあり、また、信義則上の安全配慮義務としても、津波に関する科学的知見等に鑑み、大川小に津波が到達し被災する危険の認識、ないし認識可能性が認められる以上、市教委は、同法各条に規定する以下の各義務を履行すべき義務を負っていたのに、同各義務を履行せず、同各義務に大きく違反した。

ア 津波の危険を確認・調査し、校長らに認識させる義務違反

大川小の設置者たる市教委(その職員)は、市内の小中学校につき、津波の危険がある学校か否かを確認、調査し、それを大川小に通知・連絡

等をして同校校長，教頭ら教員に認識させる義務を負担していた。

しかし，市教委の学校教育課長及び職員は，石巻市内の各学校に対し，津波に関する指示や指導・助言等を全く行っていなかった（証人C5・25頁・28頁・30頁・33頁・34頁・38頁・47頁，証人C4・16頁，19～20頁・22頁・24頁・27頁・33～34頁）。

イ 「危機管理マニュアル」の調査・確認義務違反

市教委は，「危機管理マニュアル」を含む「教育計画」を市内の各学校から毎年提出させていたが，その趣旨は，その中身が市教委が指導した内容に沿ったものになっているかどうかを確認するためであった。したがって，危機管理マニュアルを含む教育計画が，市教委が指導監督する内容どおりになっているかどうかを毎年確認することは，市教委の業務の一つであったにもかかわらず，その職務上の義務を懈怠し，各学校に判断を委ねておけば足りるとの方針をもって臨んでいたものであって，市教委の過失は重大である。

ウ 「危機管理マニュアル」の不備を看過した義務違反

市教委が「危機管理マニュアル」の内容を確認していたとすれば，「教育計画」の中身の確認をしていたにもかかわらず「危機管理マニュアル」に不備があったことを認識せず，また，改訂等の指示もせずに放置していたことになるから，市教委には，「危機管理マニュアル」の確認作業に不備があり，「危機管理マニュアル」の不備を看過した過失がある。

エ C1校長の職務上の義務違反の重大性とこれを是正しなかった市教委の義務違反

C1校長は，学校組織上の注意義務について杜撰極まりない態度に終始していたところ，このようなC1校長の対応は，大川小の校長としての職務上の学校組織上の注意義務違反であると同時に，市教委に課されていた

義務違反の内容をなすものである。

(ア) 市教委は、「責任放棄」かつ「人任せ」的な職務執行のまま、各学校にお任せの対応に終始し、毎年、各学校からは危機管理マニュアルの提出を受けてはいたものの、その内容確認はしないままに終始していた(証人C4・19～20頁)。

他方、津波防災に関する判断を委ねられたC1校長は、「津波ハザードマップ」(乙4)さえ熟読せず、肝心の大川小が掲載されている「津波ハザードマップ」(乙4)の59～60頁さえ見ようともせず(原審証人C1・46頁)、漫然、根拠なく、大川小に津波は来ないと思いつき、校長として平時の段階で予め考慮しておかなければならない、児童の通学方法、引渡し方法等、津波防災に関する事項の一切について、勝手に独断的かつ誤った判断をしたままこれを放置し続けていたのであり、市教委はその体制を黙認していたものである。

(イ) 市教委は、大川小の教師らが津波防災について然るべき対応をしてきているものと勝手な根拠なき思いつきをする一方、C1校長は、津波ハザードマップすら満足に読み込むことすらなく、漫然、「学校に津波は来ない」と根拠なき願望的判断に終始するという、こうした互いの根拠なき「思いつき」の結果、津波来襲時の避難場所や避難手段等の整備義務を懈怠したものであって、その義務懈怠は著しい。

(ウ) 市教委による「大川小震災時の対応についての考察」(甲A267・1頁)には、市教委自らが本件津波被災事件について、「津波時の避難場所を定めていなかったことにより、高台避難が迅速に判断できなかった。学校のマニュアルを点検、指導してこなかった」、「津波の情報を得ながら、適切な避難行動をとることができなかった。教職員の津波に対する危機意識が低かった」、「過去の経験や知識等から津波が来ないだろうと思いつき、校庭避難を継続した。津波災害に対する正しい知識

等に基づく、学校を含めた地域防災体制が確立されていなかった」と過誤を認める総括をしているのであり、市教委が自らの過失を自認したといえる。

オ 児童に対する津波の危険につき市教委が独自には全く対応せず、各学校に判断を一任したことの義務違反

石巻市教委は、大川小の設置者として、学校保健安全法上の各義務を履行するに際し、C1校長が大川小に津波は到来しないとの前提で校務を執り行い、市教委もまた、そうした前提で学校組織上の注意義務を履行すれば足りるものと即断したため、それ以上、市教委独自に大川小に津波が到来するか否かの分析や判断をしようともせず、また、津波から大川小の児童らの命を守るための措置や方策は全てC1校長やD教頭に委ねる姿勢に終始し、同各義務の履行を懈怠した過失がある。

カ 津波防災教育をすべき義務の懈怠

市教委は、津波は今日明日にでも発生するかもしれないとの危機感を持って「津波避難の三原則」（①想定にとられるな(甲A280・71頁)、②自分でできる最大限の行動をとれ(甲A280・71頁)、③率先避難者たれ(甲A280・72頁))を強調し、各学校に津波防災教育を行うべき義務があったにもかかわらず、これを懈怠した。

キ 以上のとおり、市教委は、大川小が津波の危険のある学校か否かを確認、調査し、それを大川小の校長、教頭ら教員に認識させることを無用とする態度に終始し、大川小に津波が来ないとの認識を前提にして、津波来襲時の避難場所・避難手段等の整備義務を履行する必要もなく、適正な危機管理マニュアルを大川小に策定させるよう指示、指導すべき義務はないと即断し、これら各義務の履行を懈怠した過失がある。また、学校保健安全法上の義務として津波防災教育をなすべき義務があったが、これについても重大な懈怠があった。

(3) C1校長及びD教頭の学校組織上の注意義務違反

ア 校長・教頭としてなすべき義務の違反

(ア) C1校長及びD教頭は、大川小の実情を調査・確認し、正しい認識を形成する義務があり、そのために、大川小の地理的状況、歴史的事実その他の実情はもとより、津波や河川、堤防等についての科学的知見について自ら調査し、市教委に問い合わせたり、石巻市の防災対策課や消防署への問い合わせ、大川中学校など近隣小中学校らの「危機管理マニュアル」の確認、市教委へ問い合わせ、更には、津波や防災の専門家への問い合わせや意見表明依頼等をしたり、堤防の脆弱性の調査等の義務があったにもかかわらず、大川小に津波は来ないと根拠なく即断し、これら各義務の一切を履践せず、これら各義務を懈怠した過失がある。

(イ) C1校長及びD教頭は、大川小に津波は来ないと根拠なく即断し、以下の①から⑦の各義務の履行を懈怠した過失がある。

- ① 通学路の区域、津波の危険等の確認義務
- ② 災害時の児童の引渡しに関する事項の明示、実施訓練等
- ③ 危機管理マニュアルの策定・整備並びに不断の確認・チェックと改訂をする義務
- ④ 適正な危機管理マニュアル、学校災害対策要綱を作成する義務
- ⑤ 正しい教育計画（危機管理マニュアル）の作成及び提出義務（市教委によるチェック、確認のため）
- ⑥ 危機管理マニュアルの内容、それを踏まえた避難設備、避難先、避難方法について教員及び児童らに周知、徹底させる義務
- ⑦ 危機管理マニュアルに従った訓練実施義務

イ C1校長が大川小に津波到来する認識がありながら、同校長に課されていた義務を懈怠したことの過失の重大性

(ア) 平成24年2月2日、市教委のC4課長からC1校長に対する聴取

り（甲A25）が行われ、「平成22年度の防災マニュアルはどのようなものだったか」との問われた同校長は「津波時は学校の2階ということも考えた。堤防を越えるような津波がきたら、山、更には釜谷トンネルのほうに逃げるということについて話したが、正式な話し合いではない。話をしたのは、教頭、教務主任とだったと思う」（甲A25・4頁）と述べ、控訴審の尋問でこの点を聞かれたC1校長は、「はい」（当審証人C1・3頁）と答え、この聴取り内容を認める証言をした。

(イ) 平成23年4月14日付け毎日新聞の記事（甲A268）中、「校舎2階か裏手にある山かどちらかに逃げればと考えていた」と述べている点を示され、「あなたが証言したことで間違いはないか」と聞かれたC1校長は、「たぶん、そうだと思います」（当審証人C1・5頁）、「もしも津波が来たときは学校の2階に避難することも選択肢の一つであったと思います」（当審証人C1・5頁）と証言した。

(ウ) 以上のとおり、C1校長は、大川小に津波が到来する危険を予見していたことは明らかであるが、それにもかかわらずC1校長は、上記アのとおり、義務の履行を一切しようとしなかった。同義務の履行懈怠は、津波到来の予見をしていただけにより重大であり、同重過失の存在は、後記損害論に強く影響するというべきである。

ウ C1校長が虚偽の内容の「教育計画」を提出したことの責任

大川小の平成22年度教育計画（甲A9・188頁）には、「3 児童の引き渡しについて」と題し、児童の「引き渡しまでの手順」として、保護者・「防災用児童カードの記入（別紙）」、「カードの学校提出」、教師・（防災用児童カードと一緒に校長室書庫に保管）」との記載がある。ところが、C1校長は、大川小のマニュアルに記載された防災用児童カード（甲A9・188頁）の記載部分を見逃し、防災用児童カードを使用していなかった（甲A41の1・13頁，原審証人C1・58頁，当審証人

C 1・1 1 頁・2 7 頁)。

したがって、C 1 校長は、大川小の教育計画からこの部分を削除して市教委に提出すべきところ、「保護者にカード記入させ提出させる」と書かれた内容虚偽の「教育計画」を提出していたことになる。このような行為は、C 1 校長の学校組織上の注意義務の違反が極めて重大であったことを示唆する事情である。

また、このようなC 1 校長の違法行為は、市教委が教育計画の内容を確認してこなかったという重大な義務違反を犯していたが故に生じたものであり、市教委がこのような違法行為を見逃し、放置したことの責任がいかに重大であったかを裏付けるものである。

エ 大川小における「危機管理マニュアル」の策定・内容の適正化をはかるべき義務違反

C 1 校長は、津波被災の危険がある通学区域から通学している児童が多数いることを前提にして、大川小における「危機管理マニュアル」の策定やその内容の適正化をはかるべき義務に大きく違反していた。その義務違反行為の内容は、次のとおりである。

(ア) 平成23年2月5日現在の「石巻市立小学校及び石巻市立中学校の通学区域に関する規則」(乙53)第2条は、「石巻市立小学校及び石巻市立中学校の通学区域は別表のとおりとする」とあり、同別表中、大川小の通学路は、「福地、針岡、釜谷、長面、尾崎」と指定されていた。そして、大川小の平成22年度教育計画(甲A9・26頁)には、大川小の児童地区別児童数が記載されており、C 1 校長の証言によると、尾崎地区から11名、長面地区から26名、合計37名が通学していた(当審証人C 1・25頁)。そのうち、1～3年生はスクールバスでの通学、4～6年生は自転車通学であった(甲A9・142頁、当審証人C 1・26頁)。4～6年生のうち、自転車通学をしていない児童

もまたスクールバスで通学していた（当審証人C1・32頁）。

- (イ) 尾崎，長面地区は，いずれも津波ハザードマップでは津波浸水区域になっているところ，「津波注意報とか津波警報が出たときに，この尾崎あるいは長面方面から通学してくる在学生の児童をどうするのか，震災以前に学校内で議論したことはあるのか」と問われたC1校長は，「なかったと思います」（当審証人C1・26頁）と証言し，「父母にどういう方法で連絡をとって，児童をどこで引き渡すのか，学校まで来てもらうのか，スクールバスを出して一定のところで引き渡すのか，そのような議論をしたことはないか」と問われたC1校長は，「なかったと思います」（当審証人C1・27頁），「多分，そこまで回らなかったんだと思います」（当審証人C1・27頁）と証言し，「通学区域は浸水区域に入っているのだから当然そういう議論が必要になると頭に浮かびそうだが」と問われたC1校長は，「残念ながら，やってなかったと思います」（当審証人C1・27頁）と証言した。また，「3月9日の地震の際，津波警報が出た際，尾崎と長面地区から通学している児童らを帰宅させた方がいいか，議論はしたか」と問われたC1校長は，「その時は議論はしていません」（当審証人C1・28頁）と証言し，「あなたとしては，事前にこうなさいという議論や決定は全くしてなかったということか」と問われたC1校長は，「そうです。津波の方向には向かわないということでは話はしたような気がしますけど，その後，ちょっと詳しくは覚えておりません」（当審証人C1・29頁）と証言した。

- (ウ) さらに，「3月9日の津波警報の際，父母から，連絡，問合せ等はなかったか」と問われたC1校長は，「なかったと思います」（当審証人C1・28頁）と証言し，「一人もなかったということか」と問われたC1校長は，「いや，そこはちょっと確認できません」（当審証人C

1・28頁)と証言した。

しかし、この点は虚偽である。市教委のM指導主事らが行った聴き取り調査記録では、当時1年生の男子の親御さんが「幼稚園では震度5以上で迎えに行くというきまりがある。3月11日の2日前の地震時に、小学校に何かないか問い合わせたが特になかった」(甲A22の30・38頁)と述べている。そして、Rが保護者に確かめたところ、「2日前に小学校に電話をして『災害時の小学校での引渡しルールについてどのようなになっているのか』と尋ねたところ、少しお待ちくださいと言われて、待たされたあげく、『うちの学校には特に決まりなどありません』との返答が帰ってきた」と話しているのを確認している(甲A145・8頁)。そして、同人は、「この話を聞いて、A11さんと私は、大川小では引渡しの訓練もなく、カードの運用もされておらず、更には防災危機管理マニュアルの152頁に書かれている児童の引渡しルールを先生たちが知らないという事実を知るに至り、愕然とする思いでした。結局、大川小では、校長をはじめ、全教師の方々が『防災危機管理マニュアル』の存在をしらず、緊急災害時の児童の安全について、何の配慮も準備もなされていなかったのです。あまりにひどい話しではないでしょうか。」と憤りをもって陳述している(甲A145・8頁)。

(エ) 本件震災前、大川小では、津波被災の危険がある通学区域から37名余の児童が通学していたというのに、大川小では、津波警報等が発令された際の対応等について全く議論すらしていなかったのである。結局、大川小の「防災危機管理マニュアル」なるものは、児童らの安全を守るためのものではなく、市教委に覚えめでたいアリの道具でしかなかった。また、義務教育の児童を預かる校長たるもの、最低限、こうした児童に対する学校安全の配慮をなすべきであるのに。C1校長は大川小の校長に課せられた安全管理を全く履行していなかった。

オ 津波防災教育をすべき義務の懈怠

市教委の義務として主張した津波防災教育をすべき義務の懈怠については、市教委の義務懈怠であることはもとより、C1校長及びD教頭の義務でもあったものであるが、同校長らはこの義務を全く履践しておらず、同義務に違背したことは明らかである。

カ 3月9日の地震直後の義務懈怠

(ア) 3月9日の地震発生の直後、大川小では、職員会議は開かなかった(原審証人C1・55頁)。

しかし、3月9日の地震の直後から、本件地震が発生した3月11日午後2時46分までの間、震度3や2の地震が相次ぎ、10日も震度4が1回、震度3が2回、震度2が3回などと連続し(甲A287)、このため、保育関係者をはじめ学校関係者は「近々、大地震が来る」との意識をもって行動していた。例えば、石巻市立井内保育所(甲A232・140頁)の場合、3月9日の地震を踏まえ、服を着せて昼寝をさせていた。また、石巻市立大川保育所(甲A232・156頁)の場合、9日の地震のこともあったので、混合保育、午睡も一部屋ですることを朝のミーティングで話し合う対応をとっていた。

(イ) 3月9日の地震の直後から保育関係者をはじめ学校関係者は「近々、大地震が来る」との意識をもって行動していた。C1校長も、それゆえ、「5mの津波が来たら学校は持たない」などと話していたのである。まさに、C1校長も、「近々、大地震が来る」との意識を持っていた証左である。

(ウ) ところが、C1校長は、教職員らに対し、今後、地震・津波を警戒せよとの指示をも出さず、また、3月11日午後から早退する予定であったのに校長不在の際の地震等の発生に対する対処方法を教頭に申し伝えていなかった。

(エ) 保育関係者と小学校教員とで児童を守る意識に違いがあってはならないところ、実際には、大川小の教師らは、明らかに保育関係者より怠惰な対応に終始していた。

(オ) 以上のようなC1校長の対応は、学校保健安全法29条2項に規定する校長の危機等発生時において職員が適切に対応するために必要な措置を講ずる義務に大きく違反する行為であり、同校長の重大な過失である。

(4) 組織的過失のまとめ

以上のとおり、石巻市長、本庁部局の防災対策課を中心とする公務員及び市教委の職員並びに大川小のC1校長及びD教頭には、本件地震発生前、いかに遅くとも平成20年6月頃には、信義則に基づく法制度上認められる安全配慮義務の具体的内容として、また学校保健安全法26条から29条に基づく学校設置者、学校及びその校長に課されている児童の安全確保義務の具体的内容として、上記3の(1)及び(2)の「平時」における学校組織上の注意義務があったことは明らかであるが、上記(1)ないし(3)のとおり、第1審被告市の上記各公務員らは、かかる学校組織上の注意義務に違反したことは明白である。

そして、これによって第1審原告らの子どもたちの命が奪われた以上、第1審被告市には第1審原告らが被った損害を賠償すべき国賠法1条1項の賠償責任、民法709条の不法行為責任及び債務不履行責任がある。

5 本件地震発生当日における大川小のC1校長、D教頭らの組織的過失（学校組織上の注意義務）

(1) 作為義務の高度化・収斂化

ア 本件地震が発生した当日の段階においては、大川小のC1校長、D教頭らの学校組織上の注意義務はより一層高度のものとなり、また、実際に発生した本件津波から児童の生命身体の安全を守る点に特化した義務に収斂された義務となった。

イ 具体的には、まず大川小の「危機管理マニュアル」（甲A9・181頁以下）により事前に取り決めたとおりの人的体制（災害対策本部など）を直ちに構築し、児童の安全を守るとの一点において必要不可欠な職務の分担指示を直ちに校長（本件ではC1校長に代わるD教頭）が行う義務があった。

(ア) 津波に関する情報収集義務

a 不在のC1校長に代わり災害対策本部の本部長の職務を遂行するD教頭及び同教頭の指揮命令に基づいて児童の安全を確保すべき職務がある教員らは、津波の来襲の危険が間近に迫っていることを具体的に予見したといえる以上、D教頭は自ら又は大川小の教員らをして本件津波に関する情報を収集させ、その情報に基づく児童を安全に避難させるために必要な諸活動を教員に直ちに分担させ、責任者を決めて実行させるべき義務があった。

b 具体的には、津波の発生に関する注意報、警報の発令の有無、その見込みとなる情報を直ちに収集し、その情報の収集のために防災行政無線の放送を確認する義務があった。また、ラジオ、テレビ〔カーナビのテレビを含む〕、携帯電話・スマートフォンによる音声及び画像の受信等の可否を確認し、受信不能あるいは受信状況が悪い場合には、別の受信装置（教員の車だけで10台以上は存在していた）や受信位置を移動する等により、受信可能な状況を確認するなどによって、これらの放送や通信手段を通じて入手した本件津波の波高、来襲する地域、範囲等の規模の確認、大川小周辺への到達予想時刻の確認等を行い、北上川の堤防上等の追波湾を見通せる場所に教員を見張りとして立たせ、津波の遡上の有無、状況等を大川小に装備されていたトランシーバー等を通じて、災害対策本部長であったD教頭に連絡させる義務があった。

(イ) 避難場所の安全確認義務

地震の揺れが収まったら、大川小が避難場所として想定していた地点が「近隣の空き地、公園」などの場合のように避難場所として不十分な場所であったとしても、これらの場所を含め「裏山」や「バットの森」「釜谷トンネル付近」あるいはこれら以外に合理的な避難場所として想定し得る場所について、実際に安全に児童を避難させることが可能であるか否かについて直ちに避難場所自体の安全性及び避難経路の安全性を含め、避難場所毎に教員に担当を分担させ、徒歩あるいは各教員の通勤用の自動車等により、その安全を確認させる義務があった。

(ウ) 避難場所・避難方法の速やかな確認・確定義務

上記の(イ)を踏まえて、徒歩での裏山への避難であれば、通過する経路をどうするかを上記(ア)、(イ)の情報に基づき決定し、裏山以外の場所の場合も移動は徒歩とするか、あるいはスクールバスか、または教員らや近隣住民の自動車によるかなど、更に団体で移動するのか、その順番はどうするかなど具体的な避難移動の方法を速やかに確認・検討し、決定する義務があった。

(エ) 速やかに高所避難を決定すべき義務

上記(ア)ないし(ウ)の義務履行により、考え得る高所避難先のうち、入手した本件津波の情報と照合した上で、もっとも合理的と考えられる避難先に直ちに避難移動を開始し、児童を避難させることを決定し、実行すべき義務があった。

(オ) 教員の連携・協力義務

上記(ア)ないし(エ)の義務の履行においては、大川小の教頭及び各教員らの連携が重要であり、本件津波それ自体の規模、到達時刻や範囲、避難先の安全等に関する情報の共有に基づく共通の認識をもつことが必要である。そのためには、大川小に装備されていたトランシーバーや各教員

らが保有していた携帯電話，スマートフォンを活用して相互に通信しながら（本件津波来襲当日少なくとも電子メールは機能していた）児童の避難を実行すべき義務があった。

(2) 本件地震発生当日における学校組織上の注意義務違反

ア 本件地震が発生した当日，大川小に在職していたD教頭は，自らが組織上の注意義務を負うべき公務員であったし，また，E教務主任及び同校教員らはC 1校長そしてD教頭の職務上の注意義務の履行補助者であったにもかかわらず，上記(1)の学校組織上の注意義務に大きく違反した結果，大川小に来襲した本件津波により，74名の児童の命を奪ったものであるから，石巻市には国賠法1条1項により1審原告らが被った後記損害を賠償すべき責任がある。

イ また，国賠法1条1項の賠償責任のみならず，民法709条に基づく不法行為上の損害賠償責任及び在学契約上認められる安全配慮義務に違反した債務不履行責任としての損害賠償責任も同様の理由によって認められる。

(第1審被告らの主張)

1 津波に対する事前防災対策を講じるためには，襲来する津波の高さを想定する必要があるところ，津波の高さを確実に想定し得る知見等は存在しないため，想定を行う時点における科学的知見等を用いた相当性のある方法によって想定を行うほかはない。そのようにして得られた想定を前提に津波に対する事前防災対策を講じることを，不合理とすることはできない。

第3次及び第4次宮城県地震被害想定調査（乙2，乙48の1・2）に関する報告における津波の最高水位の想定は，専門家によって専門的知見によって算出されたものであり，本件地震発生の時点でその相当性を疑わせる事情が存在したと認められない以上，第1審被告市において，津波に対する事前防災対策を講じるについては上記想定を前提としたことに合理性があった。市教委及

び大川小の教員には、本件津波のように上記想定を超える高さの津波の襲来について、具体的な予見可能性はなかったのであるから、市教委及び大川小の教員らが本件地震前に実施した津波に対する事前防災措置に不備があったとはいえない。

2 危機管理マニュアルに関する市教委の対応

(1) 所管の区分

市教委が作成した「平成22年度学校教育の方針と重点」では、「学校の危機管理体制の整備」について、次のアのことを教育委員会の所管とし、イのことを学校の所管としている（乙86・13頁）。このような所管の区分は、前記の教育委員会の管理権の行使の限界をわきまえてのものであり、適切なものである。

ア 教育委員会の所管事項

(ア) 研修会の実施

- a 教頭・中堅教員研修会における危機管理研修の実施
- b 生徒指導担当者・情報教育担当者への危機管理研修の実施
- c 学校安全対策研修会における学校防災体制の共有化

(イ) 学校問題解決への支援

- a 指導主事を派遣しての支援・助言
- b 関係機関や専門機関との連携支援
- c ケース会議開催に向けた調整

イ 学校の所管事項

学校における実践の継続

(ア) 危機管理マニュアルの作成・点検・修正と教員間の共通理解

(イ) マニュアルに従っての訓練の実施と評価

児童生徒対象…火災，地震，不審者対応，保護者引渡しなど

職員対象…保護者対応，避難所開設，マスコミ等外部対応，情報管理，

連絡連携

- (ウ) 管理職等の研修参加と現職教育の実施
- (エ) 情報の発信と関係機関との連携体制構築

(2) 証人C4の証言とその評価

ア 平成22年度当時の第1審被告石巻市の学校教育課長であった証人C4は次のように証言をしている。

「これ（危機管理マニュアルの具体的内容を定める者）についても、地域の実情に応じて一番分かっているのは学校ですから、学校の校長先生ということが、一つの学校を統括する者として言えると思います。」（証人C4・19頁）

「やはり各学校に指導助言ですので、各学校から、もしこういうことでということ質問とかあれば、それについては当然、指導助言していきたいと思いますが、それが無い普通の学校においては、校長先生のほうで適切に進めていると私は思っています。」（証人C4・5頁）

「教育委員会のほうで、各学校が、まずしっかりと（危機管理マニュアルを）作るように当然指導していく、そしてその次の段階としては、ある程度各学校において差がないようなぐらいに、一つの例を示しながら指導していくということが、市教委のほうではすべきことと感じます。」（証人C4・19頁）

「そんな形（危機管理マニュアルが存在することを確認するまでの職責）になります。それで、その中で、必要に応じて、各学校のほうに訪問したときに、また見てくる（訪問する直前に内容を点検する）ということになります。」（証人C4・41頁）

「（危機管理マニュアルについて相談を受けた場合は）そのマニュアルを見て、その状況を具体的に校長なり教頭と相談、そして指導助言をしていきたいと思っています。」（証人C4・6頁）

「（雄勝中学校の校長先生からの相談に対して）皆さん津波が来るということには分かっている地区ですので、それ（学校を避難所にして大丈夫か）に対する対応でお話ししました。」（証人C4・13頁）

「（渡波中学校からの相談に対して）3階以上に避難すればそのとき（津波がきたとき）は大丈夫ではないか、というようなアドバイスをしたというふうに覚えております。」（証人C4・13頁）

イ 市教委は、危機管理マニュアルの具体的内容は校長の裁量に委ねられていることを踏まえ、教育委員会としては危機管理マニュアルの作成を促し、標準的な見本を示す等して所管地域の学校の全体としてのレベルアップを図ることに主眼をおき、さらに、所管の学校がいつでも学校の実情を詳らかにして相談ができるという環境及び体制作りを行い、必要に応じて指導助言を行ってきた。

もともと、石巻市学校安全連絡会議が平成20年9月に各学校に対して行った実態調査によれば、当時、全部又はほとんどの学校で危機管理マニュアルが作成されており、「危機管理意識の高揚がうかがわれる」という結果が得られていたものであり、各学校において危機管理マニュアルの作成をおよそ期待できないという状況もなかった（乙67）。

したがって、危機管理マニュアルについて、市教委として必要十分な対応を行ってきたというべきである。

(3) 補論

上記のとおり、危機管理マニュアルの第1次的作成義務者は、学校すなわち校長であって、設置者である市教委は、自ら積極的に危機管理マニュアルの作成に関与することはないが、学校に対する指導・助言を通じて同要領の作成に関与していた（証人C4・41頁）。

仮に、大川小の危機管理マニュアルについて市教委指導主事が指導助言を行うことを考えたとして、本件地震前の当時において、第二次避難場所の修

正を含むような指導助言をすることはできなかった。この点、市教委（指導主事を含む。）が、宮城県教育委員会災害対策マニュアル（丙12。ただし、これは市教委とその所管学校等を拘束するものではない。）に「更に高台等に二次避難する。」と記載されていること等を意識したとしても、なお、大川小危機管理マニュアル中に「第二次避難【近隣の空き地・公園等】」とあるのを「第二次避難【高台等】」との改訂を提案することは考えられなかった。なぜなら、大川小は、ハザードマップ（乙4）上、津波の浸水区域外とされているばかりか、津波時における指定避難場所となっていたこと（このため危機管理マニュアル中、避難所運営に関する部分がより重要性を帯びる。）、石巻市地域防災計画においても大川小所在地は津波からの避難対象地区から除外されていたこと、過去において津波到来の履歴がないという歴史的知見があることなどから、まず、市教委も大川小への津波到来を予見することはできなかった（予見可能性がなかった）。加えて、市教委が大川小（校長）以上に、避難に適した安全な「高台」を提案できるほど地域の実情を把握しておらず、その余地もなかった。

したがって、市教委において、「高台等」と記載すべき旨の指導・助言、あるいは、具体的に避難場所を特定した指導・助言を行うことは考えられなかったし、また、予見可能性を欠く以上、そのような指導・助言をすべき職務上の義務があったものということもできない。

3 市教委における事前防災の取組

(1) 市教委における事前防災の取組の概要

市教委では、平成21年4月1日に学校保健安全法が施行される以前から、事前防災について様々な取組をしていた。平成20年3月27日策定の「石巻市教育ビジョン」（乙79）において、市教委としての災害時の体制整備に関する中長期的な方向性を示し、この方向性に重なり合う形で学校保健安全法が施行され、市教委では、一層の災害時の体制整備に取り組んでいた。

具体的には、校長会議・教頭会議等の各種会議において各学校に対して災害対応マニュアルの整備を促したり、学校安全対策研修会など事前防災に関する研修を実施したり、学校安全連絡会議において児童の安全を確保するための提言をしたり、随時、各学校に対して、必要かつ十分な情報提供、指導、助言等を行っていた。

平成22年2月8日付けの「学校における災害対策体制の整備について」と題する依頼文書（乙54）は、各学校における災害対応マニュアルの整備を進めるための、それまでの市教委における各種の取組が結び付いて一つの形になったものと評価されるべきものであり、同文書の発出後も引き続き、同種の取組を継続したものである。

なお、市教委における事前防災の取組が十分になされていたことは、元石巻市立中学校校長の「津波などの防災に関する学校現場での対応などについては、私が教員として在職していた平成20年3月末までと比較すると、それ以降は校長会議や教頭会議にしろ学校安全対策研修会にしても、当時に想定されていた宮城県沖地震への対応などについて、市教委が指示をしたり、教員の研修をしたりする機会が増えているという感じを持ちました」という陳述（甲A283・2頁）からも読み取ることができる。

(2) 市教委における学校防災に関する各種の取組

① 「石巻市教育ビジョン」（乙79）の策定（平成20年3月27日）

「石巻市教育ビジョン」を策定し、中長期的な教育目的等の方向性を定めた。この中で、事前防災は、「施策目標3 充実した教育を行える環境をつくるために」「1 児童生徒が安全に安心して過ごせる環境づくり」に位置付けられている。そこでは、宮城県沖地震への備えや災害対応マニュアルの策定や見直しについても言及している。市教委は、平成20年度以降、この「石巻市教育ビジョン」に沿って事前防災を含む各種の施策を進めた。

- ② 「石巻市地域防災計画」（乙 6 9 の 8 ～ 3 0 枚目参照）の策定（平成 2 0 年 6 月）

石巻市は、平成 1 7 年 4 月の 1 市 6 町の合併後、災害対策基本法に基づき、新たな地域防災計画を平成 2 0 年 6 月に策定した。事前防災の関係では、「学校教育における防災教育」「学校等における避難誘導」「避難所の開設、運営」などが記載されている。

- ③ 平成 2 0 年度 7 月定例校長会議（乙 6 9 ・ 7 枚目）の開催（平成 2 0 年 7 月）

定例校長会議は、市教委が主催し、石巻市立の小学校及び中学校の全校の校長を対象とするもので、年に 8 回程度開催されるものである。平成 2 0 年 7 月の定例校長会議においては、市教委が、石巻市立の各小中学校の校長に対して、その前月（平成 2 0 年 6 月）に策定された地域防災計画（上記②）を引用して、学校における災害対応について説明した。

- ④ 「石巻市教育ビジョン前期実施計画（平成 2 0 年度～平成 2 3 年度）」（乙 8 0）の策定（平成 2 0 年 1 2 月 2 5 日）

「石巻市教育ビジョン前期実施計画（平成 2 0 年度～平成 2 3 年度）」は、上記①の石巻市教育ビジョンの各施策に関して、平成 2 0 年度から平成 2 3 年度までに達成しようとする項目について目標数値等を掲げるなどして、具体的に取り組む事業内容と事業計画を体系的に示したものである。

学校防災については、学校施設の耐震化などハード面に加え、学校における防災教育や災害時における危機管理体制の整備などのソフト面も事業内容、事業計画として掲げている。「各学校における災害対応マニュアルの策定（改訂）見直し」も、事務事業の一つとしており、平成 1 9 年度以前から引き続き実施するものとした。

- ⑤ 県教委による「みやぎ防災教育基本指針」（丙 1 3）の策定（平成 2 1

年2月)

県教委が策定した「みやぎ防災教育基本指針」は、各学校における災害対策マニュアルの整備についても示しており、そこでは、平成21年4月1日施行の学校保健安全法におけるマニュアル作成整備にも言及した(丙13・15頁以下)。

- ⑥ 「平成21年度学校教育の方針と重点」(乙81)の発行(平成21年3月)

「学校教育の方針と重点」は、市教委が、毎年度末頃に、翌年度のものを各学校に配布するものであり、文字どおり、その年度の学校教育の方針と重点を示すものであり、各学校は、その内容を踏まえ、教育計画を策定することになる。平成21年度は、「学校の危機管理体制の整備」を主な事業の一つとしており、宮城県沖地震への対応や危機管理マニュアルの作成等についても記載がある。

- ⑦ 平成21年度4月定例教頭会議(乙66)の開催(平成21年4月22日)

定例教頭会議は、市教委が主催し、石巻市立の小学校及び中学校の全校の教頭を対象とするものである。年度初めの4月に開催される定例校長会議や定例教頭会議では、市教委が、その年度の「学校教育の方針と重点」に沿って、主な事業の概要説明を行うのが通例であり、校長や教頭は、会議に、「学校教育の方針と重点」を持参することとなっている。平成21年度4月の定例教頭会議でも、「平成21年度学校教育の方針と重点」(乙81)に沿って、「危機管理・危機対応マニュアルの確認・点検整備・周知・実施・継続・評価」等の説明がなされ、教頭は、会議に持参した「学校教育の方針と重点」を参照しながら、その説明を聞いた。

- ⑧ 県教委による「平成21年度防災教育指導者養成研修会」(丙14)の

開催（平成21年5月26日）

県教委が平成21年度防災教育指導者養成研修会を開催した。「みやぎ防災教育基本指針」（丙13）の内容について理解することや、防災教育計画作成上の留意点について理解するとともに、学校保健安全法に基づく学校安全計画の策定や実施上の留意点について触れることが、研修会の目的であった。

⑨ 平成21年度6月定例教頭会議（乙82）の開催（平成21年6月5日）

平成21年度6月の定例教頭会議では、「危機管理体制の点検・周知と初期対応・組織対応の確認」の説明がなされた。

⑩ 平成21年度第1回石巻市学校安全連絡会議（乙67）の開催（平成21年6月24日）

学校安全連絡会議は、主として、当時、喫緊の課題とされていた不審者対応について調査・検討するため、平成17年に発足した会議である。その後、平成20年度には、防災が主たるテーマとなり、平成20年9月に各学校に対する「防災対策に関する実態調査」が行われた。この実態調査によると、災害発生時を想定した具体的な行動マニュアルを作成している学校が、43小学校中41校、23中学校中19校あったことが分かる（乙67・7枚目）。また、この調査を分析・考察した資料では、「すべての学校で具体的な行動マニュアルを作成している。危機管理意識の高揚がうかがわれる。学区の状況の把握や、休日の対応等、様々な場合を想定しての行動マニュアルを作成している学校が多い。」との記載がある（乙67・12枚目）。平成21年度第1回の会議では、この実態調査の結果を検討し、今後の具体策について協議した。乙67の最終ページの「児童生徒の安全を確保するために」と題する資料は、前年度の平成20年度に検討された内容であり、これが基になって、後記⑭の平成21年度第3回石巻市学校安全連絡会議の「防災教育についての提言」に至ることになる。

- ⑪ 平成21年度第2回石巻市学校安全連絡会議（乙68）の開催（平成21年8月19日）

第1回石巻市学校安全連絡会議に引き続き、「児童生徒の安全を確保するために」と題する提言について、協議した。

- ⑫ 平成21年度9月定例教頭会議（乙83）の開催（平成21年9月9日）

平成21年度9月定例教頭会議では、「非常変災等発生時の報告事務確認と適切な校内（外）体制の構築」や「災害時における被害状況等報告」の説明がなされた。

- ⑬ 「学校における災害対応の基本方針」（乙84）の策定（平成22年1月22日）

1市6町の合併後に新たに策定された石巻市地域防災計画や宮城県地域防災計画等を踏まえ、合併前の旧石巻市時代に作成された「学校における災害対策方針」の構成を組み換えたり、一部文言の修正を行ったりして、策定したものである。内容的には、「校長は、児童生徒の安全確保について十分な役割を果たすための『校内災害非常配備体制等』及び『校内防災管理組織』を定め（る）」といった学校防災に関する方針のほか、学校施設が地域住民の避難所となった場合の方針についても定めた。この「学校における災害対応の基本方針」は、平成22年1月28日開催の平成21年度石巻市学校安全対策研修会において、各学校に配布、周知された。

- ⑭ 平成21年度第3回石巻市学校安全連絡会議（乙85）の開催（平成22年1月28日）

第3回石巻市学校安全連絡会議では、第2回に引き続き、「児童生徒の安全を確保するために」と題する提言の内容の最終確認が行われた。そして、この会議に引き続き開催された石巻市学校安全対策研修会で、この提言が各学校に配布、周知された。この提言は、「1 防災教育の充実について」、「2 防災訓練の充実について」、「3 災害発生時に備えて」、

「4 学校が避難所となった場合に備えて」の4項目で構成されている。危機管理マニュアルについては、「3 災害発生時に備えて」の「(3) マニュアルの作成」で取り上げており、「自然災害(地震, 津波等)や原子力事故等への対応に向け, 学校や地域の実状に合わせた危機管理のためのマニュアルの作成や, 状況の変化に応じた見直しを行う。」と提言している。

なお, 乙85の8枚目に, 上記⑩で言及した「防災対策に関する実態調査」(乙67)の結果として, 「災害発生時を想定した具体的な行動マニュアルを作成している。」の項目について, 小学校「30校(69%)」, 中学校「12校(52%)」との記載があり, 上記⑩の乙67の記載と齟齬がある。これは, 乙85の当該部分と, そのすぐ上の項目(学校の防災計画等に具体的な対応策を示している。)の数字が同じであることから, 乙67の7枚目の記載を乙85に転記する際に誤ったものと考えられる。つまり, 乙67の7枚目の記載が正しく, 乙85の8枚目の記載が誤りと考えられる(証人C5・10~11頁)。

- ⑮ 平成21年度石巻市学校安全対策研修会(乙69)の開催(平成22年1月28日)

石巻市学校安全対策研修会は, 市教委主催の, 学校における災害対応に関する研修会で, 石巻市立の小中学校の教頭を対象とするものである。

石巻市教育ビジョン前期実施計画(乙80・40頁)において, 「(仮称)安全対策研修会の開催」として, 平成21年度から平成23年度まで各年度1回の開催が目標とされていた研修会が, 平成22年1月28日に開催されたものである。

この研修会では, あいさつの後, まず, 学校安全連絡会議から, 上記⑩の「児童生徒の安全を確保するために」と題する提言の紹介, 周知があった。続いて, 研修として, 「石巻市地域防災計画」や「学校における災害

対応の基本方針」について、担当者（C5）から説明がなされた。その説明資料として、「参考資料（災害対応マニュアル参考例）」（乙69・49枚目）が配布されたが、これは、次のような経緯からである。すなわち、当時、全部又はほとんどの小中学校において、災害対応マニュアルは作成されていたが、例えば、登下校時に災害が発生した場合が想定されていなかったり、避難所となった場合の運営計画について定めていなかったり、各学校において、必ずしも統一的な内容ではなかった。また、市教委は、石巻市教育ビジョンや石巻市教育ビジョン前期実施計画（平成20年度～平成23年度）において、災害対応マニュアルの作成・改訂を実施することとしていたことに加え、平成21年4月1日に学校保健安全法が施行されて、各学校の実情に応じた災害対応マニュアルの作成が法律上も明記された。そうした事情から、各学校において、標準的な水準の、かつ、各学校の実情に応じた災害対応マニュアルの整備を進めるべく、この研修会でも、「参考資料（災害対応マニュアル参考例）」を各学校に提供したものである。

- ⑩ 「学校における災害対策体制の整備について」と題する依頼文書（乙54）の発出（平成22年2月8日）

石巻市立小中学校長宛ての「学校における災害対策体制の整備について」と題する依頼文書を発出した。メールにより各学校に発出しているが、当時、小中学校は合計64校あり、市教委から、各学校宛てに送付する文書は、速やかに、かつ、確実に到達させるために、メールで発出することが一般的であった（証人C5・45～47頁）。

平成22年1月28日開催の石巻市学校安全対策研修会でも、各学校に対して、災害対応マニュアルについて説明をしたが、市教委として、校長宛てに正式な依頼文書を送付したものである。同研修会を開催する時点では、このような内容の依頼文書を発出することは、既に予定されていた。

つまり、各学校において災害対応マニュアルの作成・改訂を実際に行うのは、通常、教頭であることから、校長宛てに依頼文書を送付する前に、実務を担う教頭が出席する同研修会の場で説明をしておくことにより、校長宛ての依頼文書の実効性がより高まるよう意図したものであった。

この依頼文書は、これまで説明した「石巻市学校安全連絡会議からの提言」、「学校における災害対応の基本方針」、「石巻市地域防災計画」、「災害対応マニュアル（例）」に言及しているとおおり、各学校における災害対応マニュアルの策定、改訂を進めるための、それまでの市教委における各種の取組が結び付いて一つの形になったものといえる。

- ⑰ 「平成22年度学校教育の方針と重点」（乙86）の発行（平成22年3月）

平成22年度の学校教育の方針と重点においても、平成21年度のもの（上記⑥、乙81）に引き続き「学校の危機管理体制の整備」が主な事業の一つとされており、宮城県沖地震への対応や危機管理マニュアルの作成等についても記載がある。

- ⑱ 平成22年度4月定例校長・園長会議（乙87）の開催（平成22年4月12日）

平成22年度4月定例校長・園長会議においても、「平成22年度学校教育の方針と重点」（乙86）に沿って、「学校の危機管理体制の整備」等の説明がなされた。乙87の9～11枚目（乙87・7～9頁）は、C4が作成した資料であり、「（I）」など担当の名前が記載されている項目以外は、C4が説明した。9枚目の3（1）③に、「危機管理・危機対応マニュアルの整備・周知→確実な実施」の記載があるが、この部分も、C4が乙86の13頁を参照しながら説明し、校長・園長は同頁を参照しながら聞いた。

- ⑲ 平成22年度4月定例教頭会議（乙88）の開催（平成22年4月16

日)

乙88の11～13枚目(乙88・8～10頁)は、C4が作成した資料であり、担当の名前が記載されている項目以外は、C4が説明した。11枚目の3(2)③に、「危機管理・危機対応マニュアルの整備・周知 → 確実な実施」の記載があるが、この部分も、C4が乙86の13頁を参照しながら説明し、教頭は同頁を参照しながら聞いた。

- ⑳ 県教委による「平成22年度防災教育指導者養成研修会」(甲A165)の開催(平成22年5月25日)

県教委が主催した各学校の学校安全教育担当教職員を対象とする研修会である。「緊急災害から身を守るために」と題する仙台管区气象台の方から講演があり、地震・津波に対する心得も説明された。

- ㉑ 平成22年度7月定例校長会議(乙89)の開催(平成22年7月6日)

乙89には、手書きで「避難場所の問題」「地震と同様対処を考える」とのメモがあり、そうした話題も提供されたと思料される。

- ㉒ 平成22年度石巻市立小・中学校教頭・中堅教員研修会(甲A12の1～甲A12の6, 乙71)の開催(平成22年8月4日)

F危機管理監の「児童生徒の安全確保・文教対策」と題する講演があった。災害発生時の対応や避難所運営の話があり、最後に「プロアクティブ」の紹介がなされた。

- ㉓ 平成22年度8月定例校長会議(乙72)の開催(平成22年8月10日)

乙72の5～6枚目(乙72・3～4頁)は、C4が作成した資料であり、担当の名前が記載されている項目以外は、C4が説明した。5枚目の1(2)④に、「学校における災害方針の基本方針に従って」「非常変災発生時及び児童・生徒・教職員の事故発生時→状況と程度を簡潔に。」との記載がある部分もC4が説明した。

- ②④ 石巻市立小・中学校長会による平成22年度8月定例校長会（乙75）の開催（平成22年8月10日）

上記②③の校長会議終了後に校長による勉強会が引き続き行われた。市教委主催の会合ではなく、校長有志による会である。配布資料（乙75）のとおり、蛇田中学校のL校長が「非常災害等の対応について」と題する講演を行った。

- ②⑤ 平成22年度9月定例教頭会議（乙90）の開催（平成22年9月2日）

乙90の3～4枚目は、C4が作成した資料である。3枚目の2(3)「危機管理について・・・「学校は組織体」→組織の要は？」のところで、「組織の要は教頭である。」旨の話がなされた。災害関係では、ほかに、3枚目の同じ項で、「非常変災等発生時の報告事務確認と適切な校内（外）体制の構築」の記載がある。4枚目の5(1)で「災害時における被害状況報告について」と題するM指導主事の話もあった。

- ②⑥ 平成22年度11月定例教頭会議（乙91）の開催（平成22年11月17日）

乙91の4～5枚目（乙91・1～2頁）はC4が作成した資料である。9月の会議同様、非常変災時における教頭の危機管理に関する役割について話がなされた。また、5枚目の4（4）に記載があるとおり、M指導主事から、土砂災害警戒メール配信システムの紹介がなされた。

- ②⑦ 平成22年度石巻市学校安全対策研修会（乙73）の開催（平成23年1月20日）

前年度に開催した上記②⑤の平成21年度石巻市学校安全対策研修会（乙69）に続き、開催したものである。各市立小中学校の教頭が出席した。

「石巻市地域防災計画」「学校施設における避難所開設」「災害時の情報伝達システム」について研修が行われた。

- ②⑧ 「避難所開設に伴う連絡調整会議」（乙92の1・2）の開催（平成2

3年2月15日、17日、21日)

もっぱら、避難所開設・運営等に関する会議であった。

4 大川小における事前防災の取組（特に大川小の危機管理マニュアルには不備がなかったこと）

(1) 大川小まで津波が到来することを前提とした危機管理マニュアルを作成することが職務上求められていたか否かが、まずもって議論されなければならないところ、本件震災前に存在していた知見に照らしても、地域住民の津波に対する認識に照らしても、大川小の教員は、大川小まで津波が到来することを予見できなかったから、そのような危機管理マニュアルを作成することは職務上求められていなかった。

また、本件震災前に、第1審原告らが主張するような内容（「釜谷トンネル付近」や「バットの森」を避難先とする等）の危機管理マニュアルを作成することは不可能であったし、他の学校の危機管理マニュアルと比較しても大川小の危機管理マニュアルには不備がなかった。

(2) 前提事実—大川小における危機管理マニュアル作成経緯等

ア 大川小では、遅くとも平成17年の時点で、「災害対応マニュアル」（以下、大川小の危機管理マニュアルを、その作成・改訂の時期を問わず、「大川小マニュアル」という。）が作成されていた（乙30・1頁，証人C3・2頁）。

イ 平成18年11月頃に、阪神淡路大震災の被災地の学校のマニュアルを参考に、大川小マニュアルの改訂作業が行われ、これが平成19年度の教育計画（甲A8）に編綴された。

この際、「地震発生時の危機管理マニュアル」という項目の中で、「安全確認・避難誘導（火災・津波・土砂くずれ・ガス爆発等で校庭等が危険な時）」と、「津波」という文言が初めて記載されたが、地震発生に伴う一般的な災害を列挙したものであり、大川小に津波が来ることは想定され

ていなかった。「第二次避難【近隣の空き地・公園等】」という記載も、津波を想定したものではなく、地震に伴う建物の倒壊や火災・土砂崩れ・ガス爆発等によって大川小の校庭が危険になった場合を想定したものであって「近隣の空き地」は、交流会館の駐車場を、「公園」は体育館裏の児童公園（ちびっこ広場）をイメージしたものであった（乙30・1～2頁，証人C3・3～4頁，乙1・9頁）。

ウ 平成21年秋頃から平成22年3月頃までの間に、市教委及び県教委の指導，研修等を背景として、大川小マニュアルの改訂作業が行われた。このとき、「津波の発生の有無を確認し第2次避難場所へ移動する。」など、「津波」という文言を含む改訂が3か所なされたが、大川小に津波が来ることを想定したものではなかった。そのため、「第二次避難場所」の記載も従前のまま変更されなかった（乙31・1～2頁，原審証人C1・3～4頁・49～52頁）。

大川小においても、津波災害そのものは意識されていたが、津波避難場所であることによる避難所運営（避難所の開設）が大川小における津波対策の中心であった（乙1・113頁，乙69の質疑応答，乙84・学校における災害対応の基本方針の内容）。実際，平成22年2月のチリ地震津波発生時には，大川小体育館が地域住民の避難所として開設され，利用されていた。

エ 大川小マニュアルについては，教職員やPTAに対して周知が図られた（乙30・2頁，証人C3・5頁）。

オ 例年5月には不審者対応訓練，6月には地震想定避難訓練，11月には火災想定避難訓練が実施されていた（乙1・11～13頁，甲A9・79～88頁）。津波が来ることが想定されなかったため，津波対応の避難訓練は行われていなかった（乙30・2頁，証人C3・5～6頁，乙31・2頁，原審証人C1・5頁）。

カ 児童引渡訓練は、平成21年度と平成22年度は行われなかった。その代わり、平成23年6月に予定されていた河北地区の総合防災訓練のときに、一緒に行う予定であり、同年2月には、河北総合支所職員との打ち合わせも行っていった。

キ 大川小の教員らも、定例の校長会議、教頭会議、その他の研修や会議に参加して、教育委員会からの学校防災に関する指導、研修等を受けていた。

(3) 本件震災前に存在していた知見について

ア 津波の浸水域に関する知見について

(ア) 想定地震

地震防災対策特別措置法7条に基づき、地震調査研究推進本部が文部科学省に設置され、地震に関する調査研究の成果が国民や防災を担当する機関に十分に伝達され活用される体制になっていなかったという課題意識の下に、行政施策に直結すべき地震に関する調査研究の責任体制を明らかにし、これを政府として一元的に推進していた。

政府が「一元的に」推進するとは、すなわち、行政が防災対策の前提とする「想定地震」について、都道府県や市町村において（地震調査研究推進本部と別に）独自・個別に調査研究して設定することを求めない（むしろ、そのような個別的な調査研究の体制は責任を曖昧にするものとして否定される）ということである。

その成果が、宮城県沖地震に関する当時の想定地震（河北地区に最大の津波をもたらす想定地震として、宮城県沖地震（連動型）マグニチュード8.0）であった（乙2）。

(イ) 宮城県地震被害想定調査に関する報告書（乙2。以下「平成16年報告」という。）

平成16年報告は、地震調査研究推進本部が公表していた上記想定地震に基づき、津波浸水域等に関して、宮城県防災会議地震対策等専門部

会が作成した報告書である。この報告書は、津波が北上川を遡上することを正面から前提としてシミュレーションが実施されたものであるところ、当時想定された最大級の地震及び津波が発生しても、津波は大川小付近における北上川の河川堤防を越流せず、内陸部を進行する津波についても、大川小より下流側に約800m離れたところまでしか津波が到達しないことが明らかとされている。

なお、この平成16年報告より以前に宮城県で作成された津波危険区域図においては、平野部やゼロメートル地帯の表現ができず、また津波浸水が過小評価となっていたところ、平成16年報告は、これらの問題点を踏まえて作成されたものである（甲A263・4頁）。その意味で、平成16年報告においては、長面地区から大川小立地地点までの地形を踏まえた上で、大川小所在地に津波が到達しないという知見が示された。

(ウ) ハザードマップ（乙4）

河北地区防災ガイド・ハザードマップ（乙4、以下「ハザードマップ」という。）は、平成16年報告に基づいて、石巻市が津波の浸水域を地図上に図示したものである。大川小は、津波の浸水区域外とされている上、津波からの指定避難場所となっている。

なお、大川小付近において、河川の内側に到達する津波があたかも堤防の上にかかっているような箇所があるものの、これは、このハザードマップが50m間隔でのメッシュ表示となっているからであり、堤防の上が津波浸水域に含まれることを指すものではない。

(エ) 石巻市地域防災計画（甲A95）

石巻市地域防災計画は、やはり平成16年報告に基づいて、石巻市が、平成20年6月に策定した防災施策の指針であるところ、「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震（宮城県沖地震）による津波により避難が必要となることが想定される地区」に関して、「避難対象地区」を指定した

(甲A95・22頁)。

大川小の所在する旧河北町においては、「釜谷字新町裏」や「釜谷字谷地中」がこれに含まれる一方、大川小のある「釜谷字山根」はこれから除外されている。

ハザードマップによれば、想定される最大規模の津波によっても、釜谷字新町裏及び釜谷字谷地中の一部しか浸水域となっていないにもかかわらず、石巻市地域防災計画においては、これらの地区の全体が避難対象地区とされている(甲A95・25頁)。このような指定方法は、「津波浸水域予想図に基づき」、「安全側に立って」、「町内会等の単位に基づき指定」したものであり、平成15年12月に策定された「宮城県津波対策ガイドライン」(甲A263・18頁)に則ったものである。

釜谷字新町裏や釜谷字谷地中が避難対象地区として指定されている一方、大川小が立地する「釜谷字山根」は、このように広めにとられた避難対象地区ですらその対象から除外されているという事実は、安全側に立って、広めに指定された避難対象地区をもってしても、大川小はその地区から除外されていると評価されるものである。

(オ) 宮城県第4次地震被害想定調査中間報告(乙48の1・2。以下「平成23年報告」という。)

平成23年報告は、平成16年報告後の追加調査に基づいて、宮城県が作成したものであり、連動型の宮城県沖地震における予測浸水域等が記されている。

この平成23年報告においては、大川小を含む地域は10mメッシュの詳細地形データとされており、より緻密な調査検討がなされている(乙48の1・60頁)。

また、同報告書によれば、平成16年報告の結果が追認されている上(乙48の1・89頁)、大川小に一番近い河川堤防の調査地点たる「北

上川 5」においては、河川を遡上して北上川 5 を通過する津波も、堤防天端高より 2 m 以上低い高さにとどまる想定となっている（乙 48 の 1・93 頁）。

以上のように、ハザードマップ及び石巻市地域防災計画の前提となった平成 16 年報告公表時から本件地震発生まで約 7 年の期間が経過しているものの、最新の科学的知見をもとに作成された平成 23 年報告は、平成 16 年報告の内容を追認し、むしろ、これによって大川小立地場所の安全性がより確認された結果となっている。

イ 大津波警報に関する知見

大津波警報によって発表される津波の高さ、例えば、予報区を宮城県とする「6 m」という情報（以下「6 m 情報」という。）は、本件地震前においては「宮城県沿岸部の最も高いところで 6 m 程度の津波が予想されます。」という意味で捉えられていた（丙 3，丙 4）。

したがって、ある地域において大津波警報が発令されて、6 m 情報がラジオ等でもたらされたとしても、当該情報のみをもって、当該地域付近の海岸に 6 m の波高の津波が到達することを示すことにはならない。同様に、付近の沿岸部に津波が到達したとの情報があっても、当該津波が 6 m の波高であることを直ちに示すものでもない。

また、事前の想定において、宮城県内に 6 m 超の津波高が想定される A 地域が存在する場合、6 m 情報をもたらされた時点で A 地域に 6 m の波高の津波の到達が予見され得る。しかし、事前に想定された津波の高さが 3 m の宮城県内の B 地域においては、6 m 情報をもたらされても、6 m の津波が到達することを予見させるとはいえない。むしろ、事前の想定の高さが相対的に高い A 地域が存在する以上、6 m 情報（宮城県沿岸部の最も高いところで 6 m 程度の津波の高さが予想される）は、B 地域に到達する津波の高さが 6 m よりも低いことを予見させる情報ともいえるものであ

る。

ウ 土砂崩れに関する科学的知見について

「自然災害の事典」(乙43)によれば、「地震による斜面崩壊は、降雨によっては生じないようなゆるやかな斜面においても発生する。降雨による通常規模の斜面崩壊は傾斜角が 30° よりも小さくなると発生が非常に少なくなり、 25° 以下ではほとんど生じない。これに対し地震では 10° から 25° のゆるやかな斜面においても斜面崩壊が起こる。」、「地震は突発的に発生し、それによる斜面崩壊・地すべりは、強震動時のきわめて短時間内に同時多発的に発生する。」、「地震の場合はまさしく突発的で、事前の対応行動を起こす余地はない。危険な場所はあらかじめ避けておくという対応は自然災害全体に共通する基本的な対応であるが、地震崩壊の場合にはこの対応しかないということになる。」と記載されている(乙43・119頁以下)。

また、「最新命を守る防災事典」(乙44)では、地震発生時において「山では思わぬ危険がいっぱい」、「山では、土石流、落石、冬は雪崩など危険が数多く潜んでいる。」と記載されている。第1審被告市管内においても、「広報かほく」において地震の際における「山崩れ、崖崩れに注意」という注意喚起が継続的になされていた(甲A163の16・17)。

このように、地震発生時においては、緩やかな傾斜の山でも土砂崩れが突発的(予測困難)かつ不可避的(発生時点からの被害発生の回避が困難)に発生するのであり、地震発生時における土砂崩れの危険は、決して抽象的危険ではない。地震発生時における土砂崩れを避けるためには、そもそも山に近づかないことが科学的知見を踏まえた防災の知見である。

エ 避難行動について

(ア) 地震発生時において群集事故の危険があること

群集事故発生のプロセスについては、「1) 出入口や通路に、その疎

通能力以上の群集が集まり整理が不可能になると、極めて高密度な群集塊が出来、2) その群集塊が、外部からさらに圧力を受けると、最も弱い部分で破壊し、いわゆる将棋倒しが発生する。」ものとされている(乙40・14頁)。この将棋倒しについては、群集密度と歩行速度によって発生し、群集密度が大きく歩行速度にバラツキがあれば発生しやすいものとされている。特に、道幅が急に狭くなる場所をボトルネックと呼び、ボトルネックでは群集の流れが悪くなることで、群集密度が大きくなりやすく、群集事故が発生しやすい(乙41・50頁)。例えば、大川小においても、校庭から最短距離でAルート(裏山)へ避難する場合、体育館脇(幅員1メートル程度)を通過しなければならず、同箇所(裏山)で群集事故が発生する危険性が高い(その他、裏山への入り口においても、平地から傾斜地に移行するために、歩行速度にバラツキが生じて群集事故が発生する危険がある。)

(イ) いわゆる「お・は・し・も」の原則

「お・は・し・も」とは、「押さない・走らない・しゃべらない・戻らない」の略語である。

総務省消防庁は、本件地震発生以前より、火災や地震が発生した場合の避難方法として「お・は・し・も」の原則を提唱し、当時において、当該方法が安全に避難するための知識や技術として全国の教育現場に普及していた(乙39の1・2)。事実、危険等発生時対処要領が書証提出された小学校21校については、全てこの原則が明記されていた(乙58の1～58の21)。

なお、この原則は、上記群集事故に関する専門的知見とも整合しており、避難する児童の中で押したり、走ったり、戻ったりする者がいれば群集事故の危険性が飛躍的に高まることとなる。

(ウ) いわゆる「てんでんこ」について

「てんでんこ」は当時の教育現場における確立した避難行動ではなかった。そのため、これを前提とした避難訓練等を平常時に要求することはできないし、事前準備もなくこれを発災時に現場に求めることもできない。安易な「てんでんこ」を現場に求めることは、上記群集事故の危険を誘発するばかりか、被災弱者の安易な切り捨てとなる。したがって、「てんでんこ」は、当時の知見に基づく避難とは到底いえない。

オ 河川堤防について

(ア) 第1審原告らが控訴審の証人尋問終了後に提出した証拠（甲A272以下）の中には、「津波によってではなく、地震によって、北上川の河川堤防が損壊し得ることを立証しようとするものが複数含まれている。これは、当該事実を、大川小に津波が到達することの予見可能性を基礎付ける一事情としたい趣旨と思われる。第1審原告らは、この点に関する主張をこれまでしていないところ、もし控訴審最終準備書面において主張を展開した場合、第1審被告らに反論の機会がない。したがって、この点に関する第1審原告らの主張を採用することは、審理不尽であると同時に、第1審被告らにとって不意打ちとなる。

(イ) 地震によって北上川の河川堤防が損壊し得るといっても、様々な種類、程度がある。例えば、堤防上の道路の一部に亀裂が入ったり、堤防が一部陥没したりしたからといって、北上川の河川水が堤内地（住宅地側）に流入する事態には至らない。したがって、過去に地震によって堤防がそのような種類、程度の損壊をした事実があっても、河川水が堤内地に流入することを予見させる事情とはならない。実際、堤内地に河川水が到達するほど大川小周辺の堤防が損壊した事実は存在しないし、それを予見させる知見も一切存在しなかった。

まず、平成16年報告や平成23年報告、更にハザードマップが、マグニチュード8.0の地震を前提としている以上、仮にその規模の地震

により堤内地に河川水が到達するほど堤防が損壊することが当時における一般的な知見であったというのであれば、そのような知見が踏まえられた内容となっていなければならない。しかし、平成16年報告や平成23年報告、更にハザードマップは、そのような内容となっていない。これは、当時において、地震によって、堤内地（住宅地側）に河川水が流入するほど堤防が損壊するといった知見が存在しなかったからにほかならない。

昭和53年に発生した宮城県沖地震において、釜谷地区の堤防が損壊したことがあったが、堤防の流失、決壊等とは質的に全く異なるものであり、損壊によって河川水が堤内地に流入することはなかった（乙99，甲A273・179頁。甲A278の各文書にも、そのような記載は一切見当たらない。）。

また、本件地震によっても、地震の揺れそれ自体によって大川小付近の河川堤防がその機能を失うほど損壊した事実はない。間垣付近の堤防の流失が、北上川を遡上した津波が堤防を越流したことによって発生したものであることは、本件震災後に国土交通省東北地方整備局に設置された検討会によっても報告されている（乙99，甲A273・176頁，乙100）。この報告では、「地震における堤防崩壊等の大規模な被災は受けていなかったと推定される」「北上川右岸釜谷地区は、地域住民の証言から地震直後においても（堤防上の道路は）車両の通行が可能だったことが確認されている」（乙99，甲A273・179頁）とまとめられている。

第1審原告らが本件震災直後に撮影されたものとして証拠提出した写真（甲A284）においても、北上川の河川水が堤内地に流入するおそれは全く見て取れない。そればかりか、余震が断続的に発生していた状況にもかかわらず、多数の車両が堤防上の道路を通行している。これは、

地域の住民が堤防は崩壊しないと認識していたからにはほかならない。更に言えば、大川地区に居住していた第1審原告らが、控訴審の証人尋問まで、堤防の損壊について何ら主張立証してこなかったのは、大川地区において、北上川の河川水が堤内地に流入するほど堤防が損壊することが想定されていなかったからにはほかならない。

(4) 震災前における地域住民の津波に対する認識

ア 地域住民の津波に対する認識を勘案する必要性

大川小における、震災前の時点での津波防災の備えの適否を論ずるに当たっては、必ず、大川小が所在する釜谷地区の地域住民の、震災前の時点での津波に対する認識の内容・程度が吟味され、勘案されなければならない。なぜなら、学校における津波防災は、「所在する地域の実情に応じて」（乙59）適切な対応に努められたいとされるものであり、また、事前防災の観点において、実際の災害現場における地域住民と学校との避難行動が整合的なものとなるよう図られるべきことは当然である。その際、異動により入れ替わる教職員とは違って当該地域に定住し、地域の歴史・被災履歴や地形により通じている地域住民の知見が重要な前提とされるべきものである。

イ 地域住民に対する国・宮城県・石巻市それぞれの防災の取組み

学校が、一般に、児童に対する安全配慮義務を負う立場にあり、児童に対する責任があることは当然である。

しかし、学校における防災の取組の大前提となる、国・宮城県・石巻市の防災の取組は、広く地域に対して行われている。

(ア) 国

政府の特別機関である地震調査研究推進本部が、一元的に、行政が防災対策の前提とする「想定地震」について調査研究を行っており（都道府県や市町村における独自・個別の調査研究は求められていなかった。）、

その成果が、宮城県沖地震に関する当時の想定地震（河北地区に最大の津波をもたらす想定地震として、宮城県沖地震（連動型）マグニチュード8.0）であった（乙2）。

(イ) 宮城県

当該想定地震に基づく、宮城県のシミュレーション結果が、第3次、第4次の津波被害想定である（乙2，乙3，乙48の1・2）。これらシミュレーションは、津波が北上川を遡上することを正面から前提として、実施されたものであるところ、津波が大川小付近の河川堤防を越えることは想定されず、また、海岸部から遡上する津波については、最大の想定でも大川小の下流約800mまでに止まると想定されていた。

(ウ) 石巻市

当該想定に基づいて策定されたのが、ハザードマップ（乙4）であり、石巻市地域防災計画（甲A95，乙69）である。

大川小を含む釜谷字山根は津波浸水域外とされ、釜谷地区の津波時の指定避難場所として、大川小及び交流会館が指定されていた（乙4・11頁）。

これらは、いずれも、地域・地域住民全体を対象としており、ハザードマップは（釜谷地区を含む）河北地区の全住戸に各戸配布されていた。

ウ 震災当日の地域住民の行動から読み取れる津波予見

(ア) 釜谷地区住民

a 大川小校庭から裏山に上ることを打診したD教頭に対し、釜谷地区の区長（自治会長）であるHは、「ここまで来ないから大丈夫」等と述べて反対した（甲A22の14，18，32）。H区長も本件津波により被災し、犠牲となった。

b 釜谷地区には、津波が襲来する前に、予防的に裏山に上って避難して助かった住民は一人もいなかった（第1審被告市原審準備書面(13)・

1～3頁)。

- c 釜谷地区の住民の多くは、津波避難場所である大川小及び隣接する交流会館に避難して本件津波により被災し、犠牲となった。
- d 地域住民の中でも防災意識が比較的高いと考えられる消防団の認識も、石巻市河北消防団の団長（本件震災当時、副団長。消防団歴28年）でさえ、「大川小あたりの集落は海から直線で4km離れていて津波避難マップでは安全地帯になっていることもあり、まさか津波が遡上して来るとは思っていなかった。」というものであった（乙96・団長の手記の1頁）。
- e 第1審原告らのSに係る主張は信用できない。Sに関しては、時系列は不明であるが、「『センターを開放します』と叫んでいた。」（甲A22の44）、「自分のお母さんを毛布でくるんで連れてきていた。」（甲A22の41）、「Sさんに声をかけたところ、Sさんは『まず家に帰り、家を片付けなさい。私は、町裏にいる3人のおばあさんを連れてくる』と言ってました。」（甲A72の1）など、地域のお年寄りを交流会館に誘導していたとの陳述も存在するところであり、同人の津波に関する認識の程度には疑問がある。現に、Sは、三角地帯に向かって避難する大川小児童及び教職員並びに地域住民らの列の末尾を歩いていて、本件津波にのまれ（甲A107）、犠牲となった。
- f 「釜谷地区（の中心部）まで津波が襲来することはない」との、釜谷地区住民らの認識は、慶長地震の津波、明治三陸津波、昭和三陸津波及びチリ地震津波のいずれにおいても、釜谷地区の集落に津波被害がなかったという、歴史的知見、地域の伝承に由来するところも大であったと考えられる。
- g こうした釜谷地区住民の認識を前提として、本件地震発生当時に釜谷地区に所在していた住民ら209名（大川小児童及び教職員は含ま

ない。)のうち175名が本件津波により被災し、犠牲になった(死亡率83.7%。間垣や入釜谷等を除いた、大川小付近の住民らについての数字である(乙1・67~69頁)。

h 釜谷地区の全犠牲者数については、消防団長手記(乙96)の中でも、「大川小付近の釜谷地区では、169人死亡、24人行方不明の計193人」いたことが明らかにされている。続けて、「海側の長面地区では死亡と行方不明を合わせて105人くらいなので、住んでいる人数はさほど変わらないが、海側の方が人的被害が90人くらい少なかった。海側はむしろ津波を警戒しているが、海より遠い釜谷地区の犠牲者が一番多かった」として、釜谷地区住民が津波を警戒していなかったために多くの犠牲を生じた事実が指摘されている。

また、犠牲となった住民らの年齢の分布については、大川小敷地内に設置された慰霊碑に、釜谷地区で犠牲になった住民らのうち合計159名の氏名及び年齢が刻まれており(乙28の1・2)、高齢者が高い割合を占めていた(80代以上だけでも40名に上る。)。それに加えて、未就学児も少なくとも10名が犠牲となったところ(乙28の2)、兄や姉が大川小に通っていた乳幼児の中には、保護者ととも到大川小校庭や交流会館に避難していて被災した者もいたと考えられる。実際、大川小の校庭において、2歳10か月の幼児とその母親が大川小の児童らの列の一番後ろについていたこと、同幼児とその母親が児童らとともに三角地帯に向かって移動していて、犠牲になった事実が明らかとなっている(乙97)。

(イ) 間垣～針岡～谷地の堤防沿いの住民

三角地帯のすぐ上流に当たる、間垣～針岡～谷地地区の堤防沿いの住民に関して、第1審原告ら及び第1審被告ら双方から、陳述書等の証拠が提出されているが、高さ約5mの堤防(三角地帯よりも2mほど低い

堤防) から至近距離の住民らが、いずれも、本件地震後も、津波が堤防を越えて襲来することを想定せずに、自宅ないし自宅付近にとどまっていた事実が判明する。

第1 審原告A 9 及びその家族は、自宅が間垣の堤防から至近に所在していたところ、津波が堤防を越えて襲来することを全く予見しておらず、自宅にいた家族は津波の犠牲となった(乙36)。

N 証人は、福地字大正(谷地地区)の堤防沿いに自宅が所在していたところ、大川小から帰宅後、自宅の庭で、約10分間、自動車内に避難しており、そこから更に避難したのは堤防を越えてきた津波を現認したことがきっかけであった(証人N・28~29頁)。

Tは、福地字大正(谷地地区)の堤防沿い、N宅の向かいに自宅が所在していたところ、大川小から帰宅後、津波が堤防を越えるのを現認するまで、自宅に津波が襲来することを全く予見していなかった(甲A262・3頁・6~7頁)。

したがって、これら地域の住民は、堤防を越えて津波が襲来すること及び堤防の内側の富士川を遡上して津波が襲来することを全く想定していなかった。

(ウ) 長面・尾崎地区住民

本件地震後に、津波襲来の危険性を感じ、避難行動の必要性を感じた住民の多くは、長面・尾崎地区の住民であった。

本件地震の際に校舎内にいた保護者のUは、「長面にある自宅に母と子供2人を迎えに行きました。」、「私は、絶対、津波が来ると思いました。そして、スクールバスが長面方面にこなければいいと考えていました。」、「『絶対、津波が来る』と確信し、母と子供らを避難させました。」などとあるとおり(甲A72の5)に、大川小にではなく、自宅のある長面地区に絶対津波が来ると思ったという趣旨と解される。

また、校庭で「津波がくる」、「どこへ逃げる」との会話をしていたとされる人物（甲A22の39・41）もいずれも長面地区の住民であり、大川小への津波到来ではなく、長面地区への津波到来を心配していたものと思われる。

(エ) 上記のように、大川小学区内でも地区によって住民の意識は異なるから、大川小学区内の地域住民の震災以前の津波に対する意識や予見を検討する際には、各住民の居住地区がどこであったかを十分に踏まえなければならない。

(5) 第1審原告らの主張するような内容の危機管理マニュアルを作成・改訂することは不可能であること

ア 第1審原告らは、本件震災当時の大川小マニュアルには不備があったとし、本件震災前の時点で、津波が発生した場合の避難先及び避難方法について明記する等、第1審原告らが主張するような内容に改訂しなかったことに注意義務違反があると主張する。

しかし、以下で検討するように、本件震災前の時点で、大川小マニュアルを第1審原告らの主張するような内容に改訂することは、およそ不可能であった。このことは、大川小マニュアルの改訂義務という注意義務の違反が認められないことを意味することはもちろん、仮に大川小マニュアルに何らかの不備があったとしても（この場合でも、直ちに注意義務違反が認められるわけではない。）、そのことと結果発生との因果関係が認められないことをも意味するものである（因果関係の有無については、注意義務違反の有無とは別途に厳格な検討を要する。）。

イ 津波が発生した場合の避難先及び避難方法を大川小マニュアルに記載すべき義務・必要がなかったこと

そもそも、津波からの二次避難場所を事前に危機管理マニュアルに設定することが、法的義務として求められることがあり得るとすれば、大川小

にまで津波が到達することについての具体的な予見可能性があったことが、最低限の前提とされなければならないところ、本件震災前に存在していた知見に照らしても、地域住民の津波に対する認識に照らしても、大川小の教員は、大川小まで津波が到来することを予見できなかった。

石巻市地域防災計画は、石巻市における防災施策の指針であるところ、その計画において、大川小所在地は津波からの避難対象地区からは除外されていた。そうであれば、大川小の校長や教頭の職務基準に照らせば、大川小においては、校庭からの二次避難場所を指定する義務はそもそもなかったといえる。また、市教委及び県教委においては、震災前、毎年それぞれ1回ずつ学校防災に関する研修会が実施されていたところ、いずれの研修会も、大川小に津波が襲来することの予見を生じさせる内容ではなかった（丙14、乙69、甲A165及び乙73）。このうち、平成21年度防災教育指導者養成研修会（丙14）において、「みやぎ防災教育基本指針」（丙13）が研修資料として使用されており、同指針16頁に、「津波警報等の発令時（見込みを含む。）は、更に高台等に二次避難する。」とあるが、当時の知見からみて、当該記載が津波の浸水域となっている学校を対象とすることは明らかである。

したがって、大川小まで津波が到来する場合に備えた危機管理マニュアルを作成・改訂することを職務上求められていなかったのに、第1審原告らの主張は、その具体的内容を検討するまでもなく、前提を欠いており、失当である。

もっとも、その具体的内容を検討すれば、本件震災前に、大川小マニュアルをそのような内容にしておくことが不可能であったことが一層明らかとなる。

ウ 平成15年12月策定の宮城県津波対策ガイドライン（甲A263）について

本件震災前の危機管理マニュアルの内容について検討するに当たっては、平成15年12月策定の宮城県津波対策ガイドライン（甲A263。以下、単に「ガイドライン」という。）が有力な資料となる。ガイドラインは、平成16年報告における宮城県津波被害想定調査を前提として策定されたものであり、また、本件震災時まで改訂されなかったことから（甲A264・1頁）、本件震災当時の知見を示すものと評価し得る。

エ 避難方法を車での移動とすることについて

一般に、避難体制を構築するに当たっては、徒歩避難を行うことが大原則であり自動車による避難を予定することは行われていない。災害時、道路状況が常に安全・円滑であるとは限らないし、特に、多くの住民が自動車で避難しようとするれば、交通渋滞が発生し、避難が阻害される事態を想定しておくことが必要となる（自動車で避難する住民が、徒歩による避難者の円滑な避難を妨げるおそれも高い。）。加えて、自動車（バス）には定員があり、対象者全員が同時に避難できない点も問題となる。

ガイドラインも、避難方法について「原則徒歩」としており（甲A263・20頁）、石巻市地域防災計画（甲A95・22頁）も「車の使用禁止」を避難に関する注意事項として明記している。

他の小中学校の危機管理マニュアル等においても、スクールバス等による避難を盛り込んでいるものはなかった。大川小については、大川小付近の本件県道及び三角地帯は、内陸部へ移動するための唯一の道路であり、交通の要衝であって、渋滞のおそれが高い上、スクールバスは学校の所有物ではなく、通学時間帯のみ、バス会社に輸送業務を委託していたものである。そのため、通学時間帯以外の日中に災害が発生した場合には、そもそも乗るべきバスが学校に存在せず、避難ができないことになってしまう。

以上のことから、大川小マニュアルに車での移動を避難方法として定め

ておくことは、むしろ不適當であり、およそ不可能であった。

オ 避難先を釜谷トンネル付近とすることについて

避難先を釜谷トンネル付近とすることについては、第1審原告らが、この場合の避難方法をスクールバスや教員らの自動車による移動を前提としているところ、それは、上記エのとおり、危機管理マニュアルの内容として採用し得ないものである。

また、大川小からの避難距離の関係でも、釜谷トンネル付近は避難先として適當でない。

カ 避難先を「バットの森」付近とすることについて

- (ア) 本件地震前において、大川小を含む釜谷地区からの避難先（の候補地）として、「バットの森」という発想は全く存在しなかった。「バットの森」は、平成19年度に、単発のイベントで植樹がなされた山林に過ぎず、「バットの森」という呼称からして地域において浸透しておらず、共有されていなかった。震災時、津波から避難するため、予防的に「バットの森」に避難した地域住民は、一人も存在しなかった。

本件地震後においても、大川小のあるべき避難先として、当初、「バットの森」は大川小児童の遺族から主張されておらず、「バットの森」が遺族説明会で初めて話題となったのは、震災後1年7か月以上を経た、平成24年10月28日の第7回説明会であった（甲A45の1・6頁）。検証報告書（乙1）においても、「バットの森」に関する検討は一切なされていない（「バットの森」という表現も1回も出てこない。）。

したがって、「東日本大震災以前に、『バットの森』を津波時の避難先として設定しておくべきだった」という議論そのものが、地域の実情や現実の経緯・歴史を無視した、そもそも後付けの議論であり、採用する余地がないものである。

- (イ) 避難距離の観点から検討すると、「バットの森」は、大川小校庭から

の避難距離（大川小の正門から三角地帯を經由して国道398号線を釜谷トンネル方向に「バットの森」の入口まで徒歩で移動した場合の距離）は、約700mである（甲A49）。

ガイドラインでは、「避難限界距離は最長でも500m程度を目安とする。」とされており（甲A263・19頁）、「バットの森」は避難限界距離を超える位置に所在する。ガイドラインは、「歩行速度は1.0m/秒を目安とするが、身体障害者、乳幼児等は、歩行速度が低下（0.5m/秒）することを考慮する。」としている（甲A263・19頁）。小学校の児童の避難速度が大人よりも遅くなるのは当然であるし、大川小は指定避難場所とされていたところ、高齢者や乳幼児を含む地域住民も避難することが想定されていたから（事実、高齢者や乳幼児も大川小の児童と一緒に避難した。乙1、乙97。）、大川小における避難速度は、ガイドラインが言うところの「歩行速度が低下（0.5m/秒）する」場合に含まれ得る。そうすると、大川小から「バットの森」の入口までの避難に要する時間は、約23.3分となり、仮に歩行速度を1.0mで計算しても約11.7分となる。そして、「バットの森」までは、入口から更に数分程度の徒歩を要する。これほどの長時間の徒歩による移動が必要となる避難先は、大人による避難であっても適当とは言い難く、ましてや児童（更に高齢者等も一緒となる）の避難先として適当でない。

(ウ) 避難経路として見ても、三角地帯が標高6.7mであるところ、「バットの森」に至るためには、三角地帯から向かって道路は下り勾配で、震災後に測量された数字ではあるが、すぐに標高2m程度となり、そのまま低地を移動して、「バットの森」の入口（標高2.0m程度に過ぎず、大川小の校庭付近と比較しても1m程度高いに過ぎない。）に至ることになる（乙11の1、第1審被告市原審準備書面（3）・7～8頁

・9～10頁)。仮に津波に対する避難経路として想定するというものであれば、このような低地を通過する移動は危険を伴い適当でなく、しかも、それが長時間に及ぶことになるから、避難経路として全く適当でないことが明らかである。

(エ) 避難場所という観点から検討すると、「バットの森」は、植林された山林であるに過ぎず、建物などは何もなく、駐車場はなく、公園として利用されるような実態もなく、入口から登る林道は、自家用車で進入する道路でもなく、地域住民や大川小児童らが日常的に立ち入る場所ではなかった(第1審被告市原審準備書面(3)・7～8頁)。このような場所は、ガイドラインの「避難場所の指定・選定」の項(甲A263・19頁)に記載されている要素(周辺に山・崖くずれ等の危険箇所がないこと、夜間照明及び情報機器(伝達・収集)等を備えていること、避難場所表示があり、入り口等が明確であること)を一つも満たさないものであり、避難場所としても適当でなかった。

(オ) 以上のことから、大川小マニュアルに「バットの森」付近を避難先として定めておくことは、およそ不可能であった。

キ 裏山への避難について

裏山への避難は現実的ではなく、採用し得ない。

ガイドラインは、避難目標地点として、「袋小路になっている個所は避ける。(避難場所へ行けない)」、「階段等の避難経路がない急傾斜地や崖地付近は避ける。」としている(甲A263・18頁)。裏山は、まさに袋小路になっている個所である上、後記第5の(第1審原告らの主張)の1(3)のCルートは過去に崖崩れしたことがあり、同1(1)のAルート及び同1(2)のBルートも、その過去に崖崩れした付近を通過しなければならないし、当該ルート自体にも土砂崩れの危険がある。

ガイドラインは、避難路について、「幅員は出来る限り広く、かつ迂回

路等が確保されている道路を選定する」としているが（甲A263・18頁），裏山への避難路は，これに整合しない。特にAルートについては，最短ルートを選択した場合，幅員が極めて狭い体育館脇を通過しなければならない。

さらに，裏山は，避難場所としても，ガイドラインの「避難場所の指定・選定」の項（甲A263・19頁）に記載されている要素を一つも満たさない場所である。

以上のことから，大川小マニュアルに裏山への避難を定めておくことは，およそ不可能であった。

ク 以上のとおり，本件震災前に，第1審原告らが主張するような避難先及び避難方法の危機管理マニュアルを作成・改訂することは，およそ不可能であった。

(6) 他の学校の危機管理マニュアルとの比較

ア 大川小マニュアルが他の学校の危機管理マニュアルと比較しても不備がなかったこと

大川小マニュアルと他の小中学校等の危機管理マニュアルとを比較すること自体が困難である。また，あえてそのような観点から大川小マニュアルを見ると，むしろ大川小マニュアルに不備がなかったことが明らかとなる。

イ 大川中学校の危機管理マニュアルについて

(ア) 大川中学校の「平成22年度 地震・津波に備えた学校の対応マニュアル」には，「津波の危険があるので校舎3階へ避難」という記載がある（乙61の2）。しかし，この乙61の2のマニュアルは，本件地震当時に同中学校の教頭を務めていたV（以下「V」という。）が，本件地震発生後である平成23年9月ごろ，平成22年度の途中に作成したというマニュアルを再現しようとして作成したものであって，本件震災発

生前に存在していたものではない（証人V・1～2頁）。平成22年度の途中に作成したというマニュアルは本件津波によって流失したが（乙63）、①平成22年度の途中にマニュアルを作ったという当時、Vは、津波で川が氾濫して大川中学校に水が来るというイメージは持っていたものの、人の命に危険が及ぶほどの勢いではなく、校舎1階の床くらいの高さをイメージしていたに過ぎなかったこと、②本件地震が発生してからも、大川中学校が避難所として使用されることも考えて体育館にとどまり、たまたま本件津波を現認してから初めて高い場所に避難したものであって、その避難先も校舎3階ではなく校舎2階であったこと（証人V・1～5頁。特に②については、行動を共にしていた本件震災当時の同中学校の校長を務めていたW（以下「W」という。）の陳述書（乙64）及びインタビュー記事（乙65）の内容も同旨である。）等からすると、平成22年度の途中に作ったというマニュアルに「津波の危険があるので校舎3階へ避難」との記載がなされていたとは考えにくい。Wも、「震災以前は、大川中学校に津波が来るとは思っていなかったもので、もし震災以前に、地震に関するマニュアルがあったとしても、そのマニュアルに『津波の危険があるので校舎3階へ避難』と記載されていたとは考えにくいです。」と述べているところである（乙64）。

(イ) 仮に、Vが平成22年度の途中に作ったというマニュアルに真実そのような記載がなされていたとしても、Vがイメージしていたという津波の程度は上記のようなものに過ぎなかった。しかも、同人は洪水や津波のハザードマップを見たこともなく、津波で川が氾濫して大川中学校に水が来るという同人の認識は、何ら科学的な根拠に基づくものではなかった（証人V・3頁）。川から水があふれる危険について、同人は、大川小よりも大川中学校の方が危険な学校だと思っていた（証人V・23頁）。Vが、たまたまこの程度の認識に基づいて、大川中学校のマニユ

アルに「津波の危険があるので校舎3階へ避難」と記載していたとしても、そのことが、大川小マニュアルの改訂を義務付ける事情になるとは、到底いえない。

(ウ) Vが平成22年度の途中に作ったというマニュアルは、大川中学校において決裁されたものではなく、他の教職員らに配付されたこともなかったものであり、V自身が、「知らない先生もいるかもしれない」と陳述しているものである(乙63)。また、このマニュアルに基づく避難訓練は実施されておらず、生徒への周知もなされていなかった(証人V・25頁)。このように、同マニュアルは、本来なされるべき手続(決裁、周知等)が全くなされていないのであり、これを、同中学校の正式な危機管理マニュアル(学校保健安全法29条1項「危険等発生時対処要領」と評価することはできない。

(エ) 以上のことから、乙61の2「平成22年度 地震・津波に備えた学校の対応マニュアル」に「津波の危険があるので校舎3階へ避難」の記載があることは、大川小の教員らの予見可能性を基礎付ける事情にはならないし、大川小マニュアルの改訂義務を基礎付ける事情にもならない。

(7) 大川小マニュアルにおける「児童の引き渡し」に関して

ア 平成22年度の大川小マニュアル(甲A9)では、「3 児童の引き渡しについて」の項(甲A9・188頁)において、保護者から「防災用児童カード」を記入・提出してもらい、それに基づいて「児童引き渡し確認一覧表」を作成するものとされていた。しかしながら、本件地震が発生した平成22年度において、その作成作業は進められておらず、また、児童の引渡しを行う訓練も行われていなかった。

もともと、このように「児童引き渡し確認一覧表」の作成作業が進められなかった背景には、大川小は規模の小さい学校であったため、仮に「児童引き渡し確認一覧表」がなかったとしても、教職員らは児童を引き渡す

相手方となる保護者の顔を把握できていたという実情があった(乙31)。
しかも、本件地震の発生までに間に合わなかったものの、大川小においては、平成23年6月に河北地区の総合防災訓練が行われることになっていたため、C1校長は、その総合防災訓練の際に児童の引渡し訓練も行うことを計画し、同年2月には石巻市河北総合支所(以下「河北総合支所」という。)の防災担当職員との間で協議も行っており、当該総合防災訓練の実施までに児童引渡しに関するマニュアルや連絡手段を完備させる予定を立てていた(当審証人C1・17~20頁)。

したがって、C1校長が、本件地震発生前の段階で、「児童引き渡し確認一覧表」を整備しておらず、児童引渡し訓練を行っていなかったとしても、第1審被告らに国賠法上の違法があったと評価することはできない。

イ 大川小の通学区域内には、ハザードマップ(乙4)において津波の予想浸水区域とされている尾崎・長面地区も含まれてはいたが、平成22年度の大川小マニュアル(甲A9)には、津波警報等が発令された場合に、これらの地区に自宅がある児童の引渡しをどのように行うのかに関する記載は、特に存在していなかった。

しかしながら、同マニュアルの「3 児童の引き渡しについて」の項(甲A9・188頁)には、「災害対策本部(保護者連絡班)」の欄に「<学区内の状況把握>」、「・通学路、学区内の被害状況把握」との記載があり、また、「保護者」の欄に「自宅の確認」、「・児童を帰宅させて安全かどうか確認する。」との記載があったのであって、児童らの安全に対する注意は、大川小の敷地内にとどまらず、児童らの自宅を含む大川小の学区全体に向けられていたことが明らかである。このような記載がある以上、例えば、津波警報発令中に尾崎・長面地区の自宅に向かおうとしている保護者等に児童を引き渡してしまうような事態が発生することはおよそ考えにくく、尾崎・長面地区に自宅のある児童らの安全を図ることは十

分に可能である（当審証人C 1・14頁）。本件地震時、大川小のスクールバスは、通常であれば尾崎・長面地区方面に向かって出発する予定であったところ、出発せずにとどまっていた事実がある。

したがって、大川小マニュアル中に、津波警報等が発令された場合、尾崎・長面地区に自宅がある児童の引渡しをどのように行うのかについて、特に明記されていなかったとしても、第1審被告らに国賠法上の違法があったと評価することはできない。

(8) 小括

以上のとおり、大川小マニュアルには第1審原告らが主張するような不備はなく、大川小における事前防災の取組は、職務上の注意義務に違反するものではなかった。

第3 争点(1)③（市教委及び大川小の運営に当たっていた公務員である大川小のC 1校長、D教頭及びE教務主任が、上記②の大川小の児童の生命、身体の安全を保護すべき学校組織上の義務を履行していれば、本件結果を回避することができたか（上記②の義務懈怠と本件結果との間に因果関係は認められるか。）について

(第1審原告らの主張)

- 1 本件における学校組織上の注意義務では、この義務の履行によって守られるべき権利・利益は大川小の児童の生命、身体であり、具体的かつ被侵害権利・利益の種類としては法的には最も重く絶対的に尊重されなければならない権利・利益に向けられたものである。そして、この義務は大川小に津波が来襲した場合に備えて児童の生命・身体の安全を守るために課されている義務であるから、同義務の「保護範囲」の問題としても、また、「相当因果関係」の問題としても同義務違反の判断の中に義務違反と権利・利益の侵害（損害の発生）との間の因果関係の判断が取り込まれている（甲A 2 1 9・6頁，甲A 2 5 3・9頁）。

したがって、これらの平時における義務違反があれば、特に因果関係を切り出して判断するまでもなく、国賠法1条1項の賠償責任においても民法709条の不法行為責任においても、また、債務不履行責任においても、相当因果関係が存在することになるといえる。

- 2 また、石巻市長の学校組織上の注意義務違反のように、地方自治体の首長として一般的に行うべき津波防災上で認められる学校組織上の注意義務違反であっても、①国賠法1条1項の賠償責任においては具体的な公務員を特定する必要がないのが判例（最判57年4月1日民集36巻4号519頁）の立場と解されており、②組織的過失は職務権限を行使する公務員の組織上や制度上の地位、立場において認められるものであり、そもそも組織や制度というものは、一人の公務員が単独で遂行することを前提に組み立てられていないし、③特に津波防災の場合には、石巻市長をトップとして、本庁部局の防災対策課という然るべく事務所掌をする組織、学校における津波防災では市教委の事務局という組織によって、連絡調整を図りながら協働して権限行使がなされるものである。

これら①から③の事情（理由）を踏まえると、石巻市において津波防災を職務とする組織上、その職務にある公務員の学校組織上の注意義務の違反は、最終的に津波防災施策として守られるべき者の権利利益が具体的であれば、これら組織を構築し管理・運営し、その事務処理を執行する者のうちのどの者に義務違反があっても、津波防災という行政作用の本質と目的（人の命、身体の安全や財産を守ること）からして、本件では大川小の児童の命が奪われたこととの間には、相当因果関係があることは当然である。

（第1審被告らの主張）

- 1 仮に、大川小マニュアルの不備が注意義務違反に当たるとしても、その不備がなかったとしたら、高度の蓋然性をもって、本件津波襲来までに避難者全員が本件津波の到来しない場所まで避難を完了し、救命されたことが認定されな

ければ、大川小マニュアル中に何らかの不備があったことが過失と認定されることはないし、このことと本件結果との間の因果関係は否定される。その際、蓋然性の有無の判断基準は、通常人が疑いを差し挟まない程度に確信を持ちうるものである必要がある。

しかし、第1審原告らの主張に係る大川小マニュアルの不備と本件結果発生との間に因果関係があることは立証されていない。

2 C1校長は、本件地震発生前の段階で、大川小マニュアル中に記載された「児童引き渡し確認一覧表」を整備しておらず、児童引渡し訓練を行っていなかったが、仮に、C1校長が、本件地震発生前の段階で、「児童引き渡し確認一覧表」を整備していたり、児童引渡し訓練を行っていたりしていれば、大川小の児童らが本件津波の襲来によって亡くなるという結果を避けることができたという因果関係は認められない。

3 大川小マニュアル中には、津波警報等が発令された場合、尾崎・長面地区に自宅がある児童の引渡しをどのように行うのかについて、特に明記されていなかったが、仮に、上記の点について明記されていたとしても、それが明記されていれば、大川小の児童らが本件津波の襲来によって亡くなるという結果を避けることができたという因果関係は認められない。

第4 争点(2)①（本件地震後、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、大川小への津波来襲により児童らの生命が失われ、身体が毀損される具体的危険を予見していたといえるか、上記具体的危険を予見すべき注意義務を負っていたといえるか。）について

（第1審原告らの主張）

1 本件地震後、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、上記の各事情のほか、本件地震発生後も、本件地震が巨大な規模であることそれ自体と、津波襲来の予兆に当たる様々な状況に基づいて、以下のとおり、各段階で予兆をもとに情報収集と分析を行うことにより、津波による児童の生命身体への危険が迫

っていることを具体的に予見することが可能であったし、かつ、これを予見すべき注意義務を負っていた。

- (1) 平成23年3月11日午後2時52分の段階（以下、同日の時刻を表記する場合は年月日を省略する。）

D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、本件地震直後に校庭に避難した後、午後2時52分には、ラジオ等の放送や大川小に設置された防災行政無線により、本件地震の規模や大津波警報の発令、6mとの津波の高さ予想等の情報を得ていたから、津波による児童の生命身体への具体的危険を予見することは可能であった。

- (2) 午後3時10分の段階

D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、ラジオ等の放送や防災行政無線により、海岸や河口付近のみならず河川の堤防にも近づかないよう呼び掛けがされているのを聞き、父兄や近隣住民からも津波から逃げるよう促されたことから、この段階で津波による児童の生命身体への具体的危険を予見することができた。

- (3) 午後3時26分ないし午後3時28分の段階

午後3時10分以降、ラジオ等では、東北の太平洋沿岸の各所で津波が規模を急速に拡大しながら襲来し、建物を押し流すなど深刻化する様子を実況しており、本件県道でも、午後3時20分までには消防車が避難を呼び掛け、遅くとも午後3時28分頃までには河北総合支所の広報車が北上川河口付近の松林を津波が越えてきたことを告げながら避難を呼び掛けているから、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、午後3時30分の数分前には、本件津波が大川小に現実に襲来することが確実に分かったものといえる。

- 2 上記1のとおり、本件地震の発生後、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、大川小への津波来襲により同校児童らの生命が失われ、身体が毀損される具体的危険を予見していたものである。

(第1 審被告らの主張)

1 津波の予見義務及び予見可能性について

(1) 前提となる事実関係

ア 大川小は、海岸からは約4 km内陸で、北上川からも約200 m離れた場所に位置しており、明治34年にこの地に学校が建てられてから、100年以上もこの場所に存立し続けてきた。また、過去に釜谷地区が津波で浸水した記録は一切なく、北上川の5 mの高さの堤防を越えた溢水も過去に発生したことがなかった。

イ 宮城県は、平成14年度及び15年度に実施した地震被害想定調査の報告書（平成16年報告）を取りまとめたが、平成16年報告では、県内の太平洋沿岸における津波浸水域予測が行われ、最も大きい被害が予想される、連動型の宮城県沖地震（マグニチュード8.0）の場合の津波高として、県内の他の地域では最高水位10 m以上とされたのに対し、河北町に関しては、最高水位が5.1 m、予想浸水面積が4.0 km²との予測が示され、その際に策定された津波浸水予測図上、大川小付近は、浸水区域外とされた。

この津波浸水域予測では、河川の遡上も考慮されており、北上川でも、大川小付近の北上川の堤防内は2 m程度までの浸水域とされたが、北上川の堤防高は5 m以上あり、堤防外は浸水区域外であった。

ウ 石巻市は、これに基づいて、平成21年にハザードマップを作成し、関係各所に配布した。このハザードマップ上でも、大川小より海側に800 mのところ及び大川小付近の北上川の堤防内までが浸水域と表示され、大川小は、浸水区域外とされるとともに、津波発生時における避難場所としても指定されていた。

平成22年のチリ地震津波で大津波警報が発令された際には、大川小の体育館に避難所が開設され、地域住民の避難を受け入れており、平成16

年実施の宮城県沖地震を想定した総合防災訓練でも、大川小が避難場所とされた。

エ 大川小では、危機管理マニュアルを策定しながらも、現実問題として、津波を想定した避難行動や三次避難場所等の内容は盛り込んでいなかった。

(2) 本件地震発生前における教員の予見可能性

教員の防災意識は、平成16年報告で想定されていた宮城県沖地震に向けられ、津波の被害予測としては同報告の予測及びこれを反映したハザードマップを信頼し、これらに依拠していたものであり、本件震災を経験する前の公立小学校の教員の知識や認識としては、本件地震による津波が大川小の児童の生命身体に危険を及ぼすことを予見することは不可能であった。

(3) 本件地震発生後における教員の予見可能性

ア 午後3時28分以前

気象庁の当初の発表では、本件地震の規模はマグニチュード7.9、予想される津波の高さは6mで、宮城県の津波浸水域予測で想定していた連動型の宮城県沖地震の規模や津波予測からみて、想定外の規模の地震や津波と評価されるものではなかったし、防災行政無線の放送内容も、大川小に津波が到来して児童の生命身体に危険を及ぼすことを予見させる内容ではなかった。

イ 午後3時28分以降

教員は、午後3時28分以降に、河北総合支所の広報車が高台避難を呼び掛けながら大川小前の県道を通過したことと、ラジオ放送によって予想津波高が10m以上に改められたとの情報に接したことから、危機感を抱き、念のために学校外への避難を決断し実行している。

しかし、この段階でも、教員が現実に入手し得た情報は極めて限られており、平成16年報告における津波被害の予測やこれを反映したハザード

マップ等の科学的知見，過去に大川小や釜谷地区が津波で浸水した記録がないこと等の歴史的知見，大川小の海岸からの距離，大川小自体が指定避難場所であったこと等の事情を踏まえれば，教員において，大川小に津波が到来して児童の生命身体に危険を及ぼすことを具体的に予見することは不可能であった。

2 小括

以上の事情に照らせば，本件地震発生当時，D教頭，E教務主任及び同校教員らにおいて，津波が大川小校庭に襲来するとの具体的な予見を持つことは極めて困難であった。まして，標高約7mの三角地帯までもが危険にさらされるような規模の津波が大川小付近にまで襲来するとの具体的な予見を持つことは，更に困難であった。

第5 争点(2)②（本件地震後，D教頭，E教務主任及び大川小の教員らは，児童らを安全な高所へ避難誘導すべき義務があったといえるか。）について

（第1 審原告らの主張）

1 裏山等への避難の可能性

(1) 大川小の裏山のうち，造成斜面に向かって左側の斜面の山林では，過去に授業で椎茸栽培の学習が行われていたことがあり，体育館と屋外ステージの間を通過して校庭南東隅から市道に出て，造成斜面左側の麓から踏み跡を辿れば，小学生でも容易に裏山に登ることが可能であった（以下，このようにして斜面を登る経路を「Aルート」という。）。

(2) また，造成斜面に向かって右側の竹藪付近へは，校庭北西の通用口又は西の入退場門を経て本件市道に出た後，交流会館駐車場の山側の消防団倉庫ないし地蔵尊の脇から踏み跡を道としてすぐ登ることができるが（以下，このようにして斜面を登る経路を「Bルート」という。），ここは校庭から最も近く，教員も本件地震の数日前に津波の際の避難場所として話し合っていた場所でもあった。

- (3) さらに、造成斜面は、急傾斜地対策工事により崩落の危険がなくなっており、大川小では、過去の授業中に児童をコンクリート舗装に上がらせたこともあるなど、児童が登ることは容易であって、Bルートと同様に本件市道に出た後、コンクリート擁壁の裏側に入ってから法面を登ることで容易に避難することが可能であった（以下、このようにして斜面を登る経路を「Cルート」という。）。
- (4) 上記(1)ないし(3)のように、大川小からは、裏山の斜面を登れば、極めて短時間のうちに容易に津波の危険を回避することが可能であった。
- (5) 校庭の南の裏山以外でも、大川小からは、裏山の尾根の反対側にある登り口から裏山の林道を登る方法、スクールバスと教員の自家用車に分乗するなどして釜谷トンネルや北上川上流を目指す方法、校舎2階から屋根の上に避難する方法によっても、津波の危険を避けることができた。

2 本件地震後の避難に係る注意義務違反、安全配慮義務違反

- (1) D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、本件地震の発生後、大川小に留まったままでは児童の生命身体に危険が及ぶことを予見することが可能であった上、児童の生命に関わる災害の危険に関しては、最悪の事態を想定して判断し行動しなければならないにもかかわらず、情報の収集と分析を怠り、また状況の評価を誤り、直ちに避難が容易な裏山等の高所に避難することなく、津波襲来の直前である午後3時35分頃まで、何らの根拠もなく児童を校庭に拘束し続けたから、本件津波による危険の予見義務と結果回避義務に違反し、早期の校庭からの避難を怠った過失がある。
- (2) 午後3時30分過ぎ頃の段階でも、直ちに裏山を目指せば校庭から2分以内に避難が可能であったから、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、津波を回避することが可能な裏山を児童の避難場所とすべき義務を負っていた。しかし、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、避難場所の選択を誤り、合理的な根拠もなく児童を三角地帯の方向に移動させて、その途中で

津波に襲われるという本件結果を招いたものであるから、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らには、本件結果に対する回避義務違反の過失がある。

- (3) D教頭、E教務主任及び大川小の教員らは、上記(1)(2)のような結果回避義務に違反した結果、大川小に來襲した本件津波により、被災児童の命を奪ったものであるから、第1審被告市には国賠法1条1項により、第1審原告らが被った後記の損害を賠償すべき責任がある。

本件地震発生後の結果回避義務違反による責任についても、国賠法1条1項の賠償責任のみならず、民法709条に基づく不法行為上の損害賠償責任及び在学契約上認められる安全配慮義務に違反した債務不履行責任としての損害賠償責任が同様の理由によって認められる。

(第1審被告らの主張)

1 津波による被害の回避可能性について

(1) 裏山への避難について

本件地震の前日まで大川小付近には積雪があり、本件地震当時も、裏山の北向き斜面には残雪があったところにみぞれが降っていたから、地面は足元がぬかるんでいて滑りやすく、相当に歩きにくい状況であった。加えて、地面は下生えに覆われており、狭い竹木の間急斜面を登るのも容易ではなかったため、頻繁に余震が続く中で、児童と高齢者を含む100人以上もの集団で裏山の斜面を登ることは實際上極めて困難であり、AルートないしCルートのいずれでも、津波到達時までには児童が安全な高さにまで到達することは不可能で、結果回避可能性はなかった。

(2) その他の方法について

一般に、災害時の避難は徒歩によることが大原則であり、津波からの回避可能性に関して、バスや自動車による避難の方法は考慮されるべきではない。

2 本件地震後の避難に関する注意義務違反・安全配慮義務違反について

(1) 教員は、校庭への避難後の情報収集、殊に午後3時28分以降、河北総合

支所の広報車が高台避難を呼び掛けながら大川小前の県道を通過したことで、ラジオ放送によって予想津波高が10m以上に改められたとの情報に接したことに基づき、津波の襲来を現認する以前の段階で危機感を抱き、午後3時32分頃には、校庭に留まることなく、念のため、標高の高い三角地帯に避難することを決定し、数分のうちに児童を整列させた上で移動を開始していたのであり、教員に、津波襲来の予見に関する注意義務違反はない。

- (2) 裏山は、本件地震発生後の状況下では、多数の児童と高齢者を含む地域住民の全員の集団での避難場所としては危険で不適當であった。これに対し、三角地帯は、大川小近傍では唯一の標高の高い平坦な場所で、釜谷地区やこれより下流側の地区が地区外に出るために必ず通過する地域の交通の要衝でもあり、地域住民の中にも一旦はここに避難した者もいたから、教員が児童を校庭から避難させるに当たり、三角地帯を目指したことは、その時点における教員の認識を前提とすれば合理的な選択であり、注意義務違反には当たらない。

第6 争点(3) (C1校長、E教務主任、市教委の職員ら、石巻市長及び宮城県知事について、本件結果発生後の言動に係る注意義務違反(本件事後的違法行為)の事実が認められるか。)について

(第1審原告らの主張)

1 E教務主任、C1校長等の搜索義務違反及び救命救助義務違反

- (1) E教務主任は、津波に被災した際、児童が津波に呑み込まれていくのを現認していたところ、児童の津波被災が教員の過失により招来された事態である以上、津波の第一波が引いた直後に、児童の救助を行うべき義務に基づいて、裏山から下りて児童を助け上げたり、避難中の地域住民に呼び掛けて助力を得るなどの方法により、救助のためのあらゆる行動をとらなければならなかったが、これを怠った。

- (2) C1校長及び市教委関係者も、本件地震の翌日早朝以降、船で大川小周辺

- に向かい、児童の捜索と救助に当たるべき義務を負っていたが、これを怠り、児童の捜索救助活動をしなかった。
- 2 市教委による調査、資料収集、資料保存、真実解明、報告の各義務及び第1審原告らの心情に対する配慮義務の違反
- (1) 市教委の指導主事は、本件地震後の校庭の様子に関する児童からの事情聴取に当たり、録音を行わなかった上、聞き取り内容を書き取ったメモを廃棄した。
- (2) E教務主任は、保護者説明会で、当初は、裏山に逃げなかった理由として木が倒れていたことを挙げていたが、後には説明を変えており、当初の説明は虚偽であった。
- (3) 市教委は、本件地震の約1か月後まで保護者説明会を開かず、平成24年1月までに3回の説明会を開催したのみで、2回目の説明会以降はE教務主任に遺族らの前での説明をさせずに真実の証言を避けさせ、説明会に当たっても不十分な情報公開や説明に終始して真実を隠し続けた。
- 3 石巻市長及び石巻市職員並びに宮城県知事による第1審原告らの心情に対する配慮義務の違反
- (1) O石巻市長は、本件震災後の被災児童保護者に対する説明会の席上、児童の被災に関して、自然災害による宿命だなどと遺族の心情への配慮を欠く発言を行い、第1審原告らに計り知れない苦痛を与えた。
- (2) 石巻市は、被災児童の火葬を可能にするよう施設の確保を手配する取り計らいを怠った。
- (3) P宮城県知事は、一度は裏山に逃げれば被災児童が助かったと発言しながら、第1審判決言渡しの後にはその発言内容と正反対の認識を示す発言をし、さらに、第1審判決に対して県議会に諮らずに専決処分で直ちに控訴を決定した。
- 4 上記1ないし3のE教務主任、C1校長、市教委関係者、石巻市長及び宮城

県知事の各行為は、本件の真相究明を困難にし、被災児童の遺族の心情を著しく傷つける違法な行為であり、第1審原告らに対する違法行為又は不法行為に当たる（本件事後的違法行為）から、第1審被告らは、国賠法1条1項又は民法715条により、第1審原告らの後記損害を賠償すべき責任がある。

仮に、本件事後的違法行為が認められないとしても、これらの事情は、第1審原告らの固有の慰謝料の増額事由として考慮されるべきである。

（第1審被告らの主張）

- 1 第1審原告らの主張は否認ないし争う。
- 2 本件震災後のE教務主任、C1校長、市教委関係者、石巻市長及び宮城県知事の各行為に、第1審原告らに対する違法行為又は不法行為を構成するような違法性はない。

第7 争点(4)（第1審被告らの責任原因が認められる場合、これによる第1審原告らの損害額はいくらか。）について

（第1審原告らの主張）

1 主位的主張

(1) 本件は、児童の安全を守るべき立場にある市教委、C1校長、D教頭、E教務主任及び大川小の教員らが、助かるはずの児童の命を無為無策のまま失わせたという、類を見ない責任重大な事案であり、予期せぬ我が子の死に直面した第1審原告らの悲嘆と苦悩は著しく、第1審原告らとしては、本来であれば我が子を取り戻したいという気持ちをそのまま請求とすべきところ、これに代えて、被災児童の死亡及び事後的不法行為により被った苦痛の全体に対する、「制裁的要素を反映した満足感情の実現」としての損害賠償を請求するものであり、その金額は、数百億円を下らない。

(2) また、本件事案の上記のような特殊性からすると、第1審原告らが被災児童の死亡及び事後的不法行為により被った損害の額の主張立証は、極めて困難であるから、我が子を失った第1審原告らの損害に対しては、民事訴訟法

248条を適用し、損害額を被災児童1名について（ただし、別紙4被災児童一覧表の番号9を除く。）各1億円と認定すべきである。

2 予備的主張

被災児童及び第1審原告らが被った損害とその金額は、以下のとおりである。

(1) 逸失利益

被災児童の逸失利益算定に用いる基礎賃金は、将来の男女間の収入格差の解消を前提に、平成24年賃金センサスの男子学歴計・全年齢平均の年収額として、529万6800円とするのが相当である。また、年少者であった被災児童が就労する将来の時期には、少子化の進行や平均余命の延長により、就労可能期間は長くなっていると考えられるから、就労可能期間に関しては、75歳までの期間を前提としたライフニツツ係数を採用すべきであり、生活費控除率は30%とし、2020年以降は年3%の割合で中間利息を控除することとして計算すべきである。

(2) 死亡慰謝料

被災児童が経験した、死に至るまでの恐怖や津波による死亡の苦痛を慰謝するに足りる相当額は、各被災児童につき2860万円を下らない。

(3) 葬儀費用、仏壇仏具購入費用、墓碑建立費用、法事費用

ア 葬儀費用としては、各被災児童につき150万円が相当である。

イ 第1審原告らが我が子を弔うために墓碑を建立し、仏壇仏具を購入することは必然のことであり、被災児童の死亡に係る第1審被告らの責任の重大さに鑑みると、第1審原告らのために墓碑建立や法事等のための費用を賠償し、児童の冥福を祈る姿勢を示すことが、第1審被告らに期待される謝罪の態度である。必要な費用の金額は、被災児童1名当たり、仏壇仏具購入及び墓碑建立のためには250万円、法事のためには120万円をそれぞれ下らない。

(4) 近親者慰謝料等

被災児童の死亡により第1審原告らが被った悲しみ、無念さ、苦悩及び苦痛は計り知れず、これを金銭によって慰謝することは不可能であるが、第1審原告らの慰謝し難い精神的苦痛に対する慰謝料としては、被災児童1名当たり第1審原告それぞれにつき1000万円を下らない金額が必要である。

また、現在まで遺体が発見されていない2名の被災児童に関して、その親である第1審原告らは、長期間行方不明の我が子の捜索に明け暮れるとともに、親として胸が締め付けられる思いを抱き続けており、他の第1審原告らに増して精神的苦痛は著しいから、第1審原告A19、同A20及び同A27のそれぞれについて500万円の慰謝料が更に必要である。

さらに、第1審原告A20は、平成23年3月、行方不明の我が子を検索するために勤務先会社を退職し、平成25年2月まで捜索を続けた。これによる逸失利益は、津波による被災児童の死亡との関係で、相当因果関係の範囲内にある損害に当たり、その額は、退職前の月額23万円の収入の24か月分として、552万円となる。

(5) 不妊治療費

第1審原告A5、同A10及び同A15は、先祖代々の家系を承継するはずだった被災児童を失ったため、家系を存続させ、あるいはもう一度子を育てたいとの思いから、自然妊娠が期待できない年齢であったが、子供を授かることを期して不妊治療を受け、治療費として、それぞれ297万1190円、326万9219円及び22万8207円を支出した。子供を失った原告らの心情を慰謝する手段ないし原状回復の手段として、不妊治療を受けることは相当因果関係の範囲内にあるから、第1審被告らは、これを賠償すべき義務を負う。

(6) 本件事後的違法行為による損害

ア 本件事後的違法行為により、第1審原告らは、真相究明のために、再三にわたる情報公開請求、現地の調査、目撃者からの事情聴取、保護者説明

会への参加，石巻市の対応等を受けての協議等の行動をとることを余儀なくされた。そのための調査費用は，第1審原告一名当たり100万円を下らない。

イ 本件事後的違法行為によって第1審原告らが被った精神的苦痛に関する慰謝料額は，第1審原告一名当たり600万円を下らない。

(7) 弁護士費用

第1審原告らは，訴訟代理人弁護士に本件の訴訟追行を委任し，着手金として，本件裁判によって第1審原告それぞれが得るであろう経済的利益の3%に69万円を加えた金額，報酬金として同利益の6%に138万円を加えた金額を支払うことを約した。

(第1審被告らの主張)

1 主位的主張について

- (1) 第1審原告らの受けた精神的苦痛が大きいことは特段争わないが，個々の事情は知らず，評価にわたる主張ないし法的主張は争う。
- (2) 学校ないし教員の管理下で発生した被害に関する損害額が，他の事案と比べて大きくなるという関係にはないし，本件震災の津波災害の性質・甚大さに起因する事情も，損害賠償額を増大させる理由として具体的に考慮されるべき事情には当たらない。

2 予備的主張について

(1) 逸失利益

基礎収入は，男子については男性労働者の全年齢・学歴計の平均賃金額を，女子については全労働者（男女計）・全年齢・学歴計の平均賃金額を用いるのが相当である。また，就労可能年数は67歳まで，生活費控除率は，男子については50%，女子については40ないし45%とし，年5%の割合で中間利息を控除するのが相当であり，これと異なる主張は争う。

(2) 死亡慰謝料

マグニチュード9.0の巨大地震の発生という稀有な自然現象が発端となっていることを考慮すると、死亡慰謝料は、通常の事案より低額になると考えるべきである。

(3) 葬儀費用、仏壇仏具購入費用、墓碑建立費用、法事費用

被災児童1名当たり合計して150万円程度に限定されるべきである。

(4) 近親者慰謝料等

ア 近親者慰謝料が各原告につき1000万円を下らないとする主張は過大である。

イ 死亡慰謝料との合計額で2200万円を超えず、被害の発端がマグニチュード9.0の巨大地震の発生という稀有な自然現象であることを考慮すると、より低額になると考えるべきである。

ウ 現在まで遺体が発見されていない被災児童の親である第1審原告らの精神的苦痛に関しては、近親者慰謝料として上記金額の範囲内で考慮されるべきである。

また、第1審原告A20が行方不明の被災児童を捜索するために退職したことは、相当因果関係のある損害には当たらない。

(5) 不妊治療費

被災児童の死亡と不妊治療費の支出との間に相当因果関係はない。

(6) 事後的違法行為による損害

ア 否認ないし争う。

イ 本件震災後のE教務主任、C1校長、市教委関係者、石巻市長、市教委教育長及び宮城県知事の各対応に関して、損害賠償責任の対象となるような損害は生じていない。

(7) 弁護士費用

争う。

(8) 損害の填補

第1審原告らは、独立行政法人日本スポーツ振興センターとの間で災害共済給付契約を締結していた第1審被告市から、東日本大震災特別弔慰金として、被災児童一人につき500万円の支給を受けたから、これを損益相殺の対象とすべきである。損益相殺の対象とならないとしても慰謝料の算定において考慮すべきである。災害弔慰金の支給等に関する法律に基づいて支給された災害弔慰金についても、同様に慰謝料の算定において考慮すべきである（第1審被告ら合同準備書面(1)・62頁）。

以上