

災害時の管理者責任追及への懸念

静岡大学防災総合センター 教授

牛山 素行

自然災害による被害で最も心が痛むのは「犠牲者の発生」と言っていいただろう。自然災害の原因となるハザード（地震、津波、大雨など）は自然現象だが、ハザードにより生じた災害は人間社会の現象である。「犠牲者の発生」も、ハザードが人間社会に作用して生じる現象の一つであり、いわば自然の力によるものであって誰のせいでもない、という考え方もありうる。一方で、誰かが対応を誤った結果として犠牲者が発生したのであり、責任者を追及するべきだとの考え方もあり、訴訟となる場合もある。

東日本大震災に関してもいくつもの訴訟が進行中である。判決内容は様々だが、いわゆる「予見可能性」を比較的広く認め、災害時における管理者側の責任を強く求める傾向があるように感じられる。筆者自身、個々の犠牲者の遭難状況をみれば、あまりにも痛ましく、悲しい気持ちに打ちのめされる。しかしながら、災害時の管理者責任を強く問う考え方については、違和感を持っている。

東日本大震災に関連した訴訟で最も早期に判決が出たのは、2013年9月17日の仙台地方裁判所による、宮城県石巻市の（私立）日和幼稚園に関するものだった。同園を経営する学院に対し、被害を受けた園児遺族の一部が損害賠償を求め、裁判所は学院の責任を認めた。なお、その後控訴審の途中で園側が責任を認め和解となっている。

同園は石巻湾に面する高台にあり、地震・津波による大きな被害は受けなかったが、地震後に園児を帰宅させようとバスを出した所、バスが津波

に襲われ、園児5人と同行の職員1人が死亡した。争点はいくつかあったが、バスで帰宅させたことについて判決は「地震発生後に津波に関する情報収集義務の履行を怠った結果、バスを眼下に海が間近に見える高台にある幼稚園から海側の低地帯に出発させて園児ら4名の津波被災を招いた」などとし、他の争点についても原告の主張をほぼ全面的に認めた。

園児の自宅や、バスの走行経路は、低い所で標高3～4m、最も海岸から近い所で200～300mほどで、いずれも震災前に公表されていた津波浸水想定区域からは明確に離れた場所だった。しかし判決は、ハザードマップに「浸水の着色のない地域においても、状況によっては浸水するおそれがあるので、注意してほしいこと、津波に対してはできるだけ早く安全な高台に避難することが大切であること」の注記があったことや、バスの走行ルートが「浸水が予想された海沿いの区域との標高差がほとんどない上、防災行政無線やラジオ等を通じて大津波警報と高台避難が呼び掛けられ、宮城県への津波到達予想時刻が午後3時であり、予想される津波の高さが6mであることが報道されていた」ことから、「津波被害を回避するために高台に位置する本件幼稚園Cにとどまる契機となる程度の津波の危険性を予見することができたというべきである」としている。また、「最大震度6弱の揺れが約3分間も続いていたから、地震の震源地等によっては巨大な津波に襲われるかもしれないことは容易に予想されることであって」

とも言っている。

ハザードマップの記載の情報には不確実性があり、いわゆる「想定外」の現象が起り得ること、巨大な地震に伴って大きな津波が生じることなどは、東日本大震災経験後の現代日本に暮らす人々にとっては「常識」と言っていいかもしい。しかし、東日本大震災を引き起こした2011年3月11日14時46分の地震発生時点の人々にとって、それは「常識」だったと言えるだろうか。この判決は、現時点の「常識」を持って、過去の人の行動を裁いたものと筆者には思えてならない。

2016年10月26日には、同じく石巻市内の市立大川小学校での被害に関する判決が仙台地方裁判所から出された。同校では所在した児童72人、教職員10人が津波に襲われ死亡または行方不明となった。これら児童の一部遺族が石巻市および宮城県に対し損害賠償を求め、裁判所は基本的に被告側の責任を認めた。

同校は、北上川河口から約4km（川からは約200m）、標高約1mにあった。津波浸水想定区域からは離れており、地震・津波の際にも用いる指定避難所となっていた。地震発生後に校庭へ避難したが、15時30分頃に標高約7mにある北上川堤防付近の「三角地帯」へ移動をはじめ、数分後に津波に襲われたと考えられている。この判決では、日和幼稚園のように地震発生直後から津波到達が予測できたはずだ、といった幅広い予測可能性は認められなかった。同校の海岸側で津波の陸上への遡上を目撃した石巻市の広報車が、15時30分頃に同校脇の道路を通過し、津波の接近と避難を放送で呼びかけたことから、この時点以降であれば津波の到達を予測できたはずとの限定的な認定がなされた。しかし、その後に避難先として、同校の裏山（車道は存在せず、歩ける斜面だったかは見方が別れる）を選択せず、「三角地帯」を目指したことが不適当だったと判断した。判決は、大津波警報で予想津波高が伝えられていたことから「同所は、当面の避難場所としてであればまだしも、

6ないし10mもの大きさの津波が程なくして到来することが具体的に予見される中での避難場所として適していなかったことは明らかである」、「現実には津波の到来が迫っており、逃げ切れるか否かで生死を分ける状況下にあつては、列を乱して各自それぞれに山を駆け上がることを含め、高所への避難を最優先すべきであり」としている。しかし、このような知識や考え方が広く一般化したのも東日本大震災以降ではなかろうか。無論このような判断ができれば、それに越したことはないが、当時、当然そうすべきだったとまで言えるのだろうか。

また、同校は指定避難所であり付近の住民も多数避難してきていた。同校関係者は、住民に裏山への避難について相談したが、否定的な反応だったとみられている。これについて判決は「(住民)の意見をいたずらに重視することなく、自らの判断において児童の安全を優先し、裏山への避難を決断すべきであった」としている。しかし、住民と混在した避難場所での状況を踏まえると、そのような「判断」を「すべきだった」と言うのが現実的だろうか。

個々の訴訟において、争点は「予測可能性」だけではなく、判決に対して単純な論評をすることは適切でないだろう。しかし、不確実性が非常に高いという特性を持つ自然災害に伴って生じた人的被害について、災害後の知見を元に予測可能性を幅広く認め、管理者側にあたる組織・個人の災害時（及び平時の備えにおける）の判断・対応について、結果責任を強く問うありかたには懸念を捨てきれない。いわゆる「管理者」は、なにも行政機関とは限らない。民間企業、任意団体など、国民のかかなりの割合が「管理者」側となる可能性がある。大規模災害の発生も想定される中、多数の「管理者」の責任を強く問うやり方は、社会的に本当に対応可能なのだろうか。正直なところ、解決のための方向は筆者にも全く見えない。しかし、こうした現実があることは、防災に関わるものとして知っておく必要があるだろう。