

平成 29 年 6 月 16 日現在

機関番号：18001

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2016

課題番号：25590228

研究課題名(和文)災害発生時における学校の法的責任

研究課題名(英文)School Legal Responsibility in Natural Disasters

研究代表者

田中 洋(TANAKA, Hiroshi)

琉球大学・大学院教育学研究科・教授

研究者番号：00381195

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、学校の災害安全に対する備えとして求められる法的制度について、その現状と課題の検討を試みたものである。学校の災害安全に対する法的枠組の基本となる学校保健安全法が、学校保健法を改正する形で2008(平成20)年に制定されてからまだ日が浅いため、それを補完するものとして、裁判例の分析を行った。

学校を当事者とする自然災害に関わる裁判例を中心に分析したところ、次の2点が明らかとなった。即ち、情報収集義務の重要性と子どもの発達段階・状況に応じた対応の重要性である。

研究成果の概要(英文)：This study is about the present situation and the issues of the school legal system to prepare for natural disasters. School Health and Safety Law is fundamental to school legal responsibility in natural disasters, but it was revised only in 2008. In order to supplement it, I analyze the cases.

I focus on the school cases concerning natural disasters and find out the two important things. One is to gather information and the other is to manage in accordance with the children's development and situation.

研究分野：教育学

キーワード：学校事故 自然災害 学校の法的責任 安全配慮義務 東日本大震災

### 1. 研究開始当初の背景

2011(平成23)年3月11日の東日本大震災では、多数の死者および行方不明者が発生し、その中には、学校で被災した児童・生徒も含まれていた。この経験を教訓として、学校においても、防災教育の重要性が認識され、具体的なカリキュラムの開発も含めた研究が活発になりつつあったが、一方、現実の被害に対する学校の管理責任については、事実確認が進展していない状況もあり、その責任の所在は、今後の課題として残されたままであった。

そこで、地震等の自然災害などの際に、学校が負うべき法的責任について、その枠組みを検討することが求められていると考えた。

### 2. 研究の目的

本研究は、これまで行われてきた学校教育に関わる判例研究が、学校管理下において発生した人的事件・事故についての訴訟や、教職員の職務命令や労働条件に関わる訴訟を中心に行われてきたのに対し、地震のような自然災害などの際に、学校がいかなる法的責任を負うのか、を中心として判例を整理するという点において、従来とは異なる視点をもたらすものである。その点において、本研究は、いわば人的事件・事故に対する責任を中心に検討されてきた従来の判例研究に加えて、自然災害時等における学校の責任について、より詳細な検討を行うものである。

そのような災害時における学校教育現場の責任について、法的にアプローチする試みを通じて、学校教育において最も重要な児童・生徒の安全の確保に資するとともに、学校現場の管理運営の一助となることを目的とする。

### 3. 研究の方法

学校教育の分野においても、これまで判例研究は数多くなされてきてはいるが、そのほとんどは、学校の管理下で発生した人的事件・事故に関わるものや、教員の雇用や労働条件をめぐる裁判であり、地震等の自然災害などの際に、学校がどのような法的責任を負うのか、ということについて争われた裁判はそれほど多くないのが現実である。

一方、危機管理の側面からの研究も行われているが、これは、学校の安全・安心をいかに確保するののかということに重点が置かれていたり、事件発生の際に学校が説明責任を果たすための対処法に焦点を当てていたりすることがほとんどである。そのため、自然災害等における学校の法的責任については、具体的なケーススタディも乏しく、十分な研究がなされているとは言い難い。

そこで、本研究では、これまであまり意識されてこなかった自然災害等の際に問われる学校の管理責任という視点から、改めて裁判例を検討し直し、整理を試みることによって、学校の法的責任を一定程度明らかにする。

それと同時に、現在の学校教育現場における防災マニュアルについて、その現状と問題点等の検討を行う。

### 4. 研究成果

(1)日本においては、地震を始めとして、大雨や台風などの自然災害が他国に比べても少なくないが、幸いなことに、児童・生徒が学校管理下にいる中で、自然災害が発生し、何らかの被害が生じたケースは必ずしも多くはない。ましてや、発生した被害の責任をめぐって学校側が訴えられた事例については、さらに少ない。これまで自然災害発生時に学校の法的責任が問われた裁判例を整理すると、その発生原因により、雪崩 大雨 落雷 突風 離岸流及びリーフカレント 津波、以上の6つに分けることができる。

(2)自然災害発生時の学校の法的責任が問われた裁判を概観することによって見えてきたものは、情報収集義務と子どもの発達段階・状況に応じた対応、それぞれの重要性である。

(3)情報収集義務の重要性について、東日本大震災を始めとする様々な自然災害を経験した我々には、自然は人智を超えるものであり、その前には人間はほとんど無力であることは自明である。しかし、たとえそうだとしても、いやそうであるからこそ、自然災害に臨んでは正確な情報を集めることが何よりも重要なのである。この点については、分析した判決の多くが指摘するところである。

まず、落雷の予見可能性が問題となった裁判(最高裁判所平成18年3月13日判決)では、当時の一般的な認識よりも科学的知見を優先すべきことを明言している。即ち、事件当時「平均的なスポーツ指導者」が有していた「落雷事故発生の危険性の認識が薄く、雨がやみ、空が明るくなり、雷鳴が遠のくにつれ、落雷事故発生の危険性は減弱するとの認識」は、「当時の科学的知見に反するものであって、その指導監督に従って行動する生徒を保護すべきクラブ活動の担当教諭の注意義務を免れさせる事情とはなり得ない」と述べ、教員は、落雷についての科学的知見を有していなければならないと断じている。

次に、修学旅行中のリーフカレントによる事故が問題となった裁判(横浜地方裁判所平成23年5月13日判決)では、「安全保持義務の一内容」として、「生徒の集合場所、見学場所、活動場所等について十分な事前調査を行い、危険個所の有無等を確認するとともに、その調査、確認に基づいて、生徒の学年、年齢や状況に応じた適切な安全指導を行う義務を負う」と指摘して、引率教員に対して、事前の情報収集とそれに基づく生徒への指導を義務付けている。

東日本大震災時に、送迎バスが津波に襲われて園児が亡くなった事件(仙台地方裁判所

平成 25 年 9 月 17 日判決)では、幼稚園の職員は「できる限り園児の安全に係る自然災害等の情報を収集し、自然災害発生の危険性を具体的に予見し、その予見に基づいて被害の発生を未然に防止し、危険を回避する最善の措置を執り、在園中又は送迎中の園児を保護すべき注意義務を負う」とされ、即時的な情報の収集が不可欠と判示された。

次に、同じく東日本大震災時に、担任が、児童をその友達の父親に引き渡した後に自宅で津波に吞まれて亡くなった事件(仙台地方裁判所平成 28 年 3 月 24 日判決)でも、「災害に関する情報を収集することは、防災対策業務を的確かつ迅速に実施し、避難者の生命や身体の安全を確保する前提として欠かせないものである」と述べたうえで、「本件校長や本件教頭が行った情報収集は明らかに不十分なものであったというべき」とされた。

さらに、東日本大震災時に、自動車学校の送迎バスが津波に巻き込まれ、教習生らが亡くなった事件(仙台地方裁判所平成 27 年 1 月 13 日判決)では、大津波警報(第 2 報)の発令を知らず、「テレビ報道等から G 教習所への津波の襲来を予期できなかったのだとしても、校舎外にいた...学校長を含む教官らのうち少なくとも一部は、G 教習所の敷地内において、目の前で行われていた本件消防車による『津波警報が発令されました。坂元中学校に避難して下さい。』と避難先まで特定し、G 教習所付近にいる者に対して避難を呼び掛ける広報を現実に聞いていたと推認されることからすれば、遅くともその時点において、G 教習所付近にも津波が襲来する事態を具体的に予期し得たものというほかない」と判じ、消防車による広報を予見可能性の根拠としている。

同様に東日本大震災で、小学校の 70 名余りの児童と 11 名の教職員が、避難場所へ向かう途中で津波に巻き込まれ、児童 4 名と教員 1 名を除いて亡くなった事件(仙台地方裁判所平成 28 年 10 月 26 日判決)では、証拠上確定し得ないテレビ情報については、「教員が収集した情報としては考慮しないこととする」一方で、行政の広報車による呼び掛けが聞こえたことを根拠に、「この時点で、...小学校の教員は、「宮城県内」という幅をもたせたものではなく、...小学校の所在地を含む地域に対し、現に津波が迫っていることを知ったということができ、また、「小学校の周囲の地理的状况を考慮すれば、「程なくして近時の地震で経験したものと全く異なる大規模な津波が...小学校に襲来し、そのまま校庭に留まっていた場合には、児童の生命身体に具体的な危険が生じることを現に予見したものと認められる」と断じ、「その時点では、教員は、速やかに、かつ、可能な限り津波による被災を避けるべく、児童を高所に避難させるべき義務を負っていたものと認められる」と述べ、それは、「ハザードマップ等で...小学校が避難場所として指定

されているなどしていたとしても、」津波の予見可能性には関係がないと判示している。

いずれも、災害にあたって、事前にあるいはそれに直面して、学校側に適切な情報収集を義務づけるものであることがわかる。

(4)子どもの発達段階・状況に応じた対応の重要性については、学校が、発達途上の子どもたちを預かる場所である以上、自然災害の時にも、その発達段階に応じて子どもたちに対応することは当然である。また、教育活動が、必ずしも定型的なものではなく、子どもの発達段階はもちろん、その目的や子どもの興味・関心などに応じて、様々な場所や方法で行われるものである以上、自然災害の際にも、その状況に応じた対応が求められることは、やはり自明なことといえる。

登山での事故において学校の責任が問われた裁判(東京高等裁判所昭和 61 年 12 月 17 日判決)では、「学校行事としての登山は、一般の冒険的な登山あるいは同好の士による登山とは異なり、より一層安全な枠の中で行うべきことが要求され、その危険の回避については、より一層の慎重な配慮が要求されている」と判示され、学校行事としての登山に対して、より高い注意義務が要求された。

また、落雷事故での学校の責任が問われた事件(最高裁判所平成 18 年 3 月 13 日判決)において、「教育活動の一環として行われる学校の課外のクラブ活動においては、生徒は担当教諭の指導監督に従って行動する」というクラブ活動の性質を述べたうえで、学校の責任を肯定している。即ち、生徒は顧問の指導監督に従わなければならないため、生徒が勝手に練習や試合を途中で放棄することは通常困難であり、その分、学校に責任が強く求められることになるのである。

東日本大震災時の学校側の責任が問われた裁判でも、子どもの発達段階に応じた対応が求められる点は同様である。「災害時児童引取責任者」以外に児童を引き渡したことについて、仙台地方裁判所平成 28 年 3 月 24 日判決では、「災害時児童引取責任者」の制度の目的を「災害時の児童の安全確保」とし、「児童の安全確保に責任を持てる者への確実な引渡しを実現するための制度である」としたうえで、「災害発生後に児童が本件小学校に避難してきた場合には、たとえ一旦下校した児童であったとしても保護者の保護下にはない状況であれば、児童の安全を確認できない限り、災害時児童引取責任者以外の者に引き渡してはならない義務」を学校に課している。小学生という判断能力の未熟な子どもを保護する必要から「災害時児童引取責任者」を予め定めていることに鑑みれば、当然の判示であろう。

さらに未熟な幼稚園児が、送迎バスが津波に吞まれて亡くなった事件(仙台地方裁判所平成 25 年 9 月 17 日判決)では、「特に幼稚園児は 3 歳から 6 歳と幼く、自然災害発生時

において危険を予見する能力及び危険を回避する能力が未発達の状態にあり、園長及び教諭らを信頼してその指導に従うほかには自らの生命身体を守る手だてがない」と述べ、幼稚園児という発達段階を重視している。だからこそ、「園児らの上記信頼に依りて、できる限り園児の安全に係る自然災害等の情報を収集し、自然災害発生の危険性を具体的に予見し、その予見に基づいて被害の発生を未然に防止し、危険を回避する最善の措置を執り、在園中又は送迎中の園児を保護すべき注意義務を負う」とするのである。

一方、修学旅行中の事故で生徒が溺死した事件（横浜地方裁判所平成 23 年 5 月 13 日判決）では、生徒の過失を認め、4 割の過失相殺を認めている。即ち、事故当時 17 歳の高校 3 年生の生徒について、「このような年齢及び学年に相応して、成人に匹敵する判断能力の下、危険箇所を発見し、これを回避する自主的な行動をとることが期待されていた」としたうえで、教員の指示に反する行動について、「本件事故に至るまでの両生徒の行動には、両生徒の年齢及び学年に相応して備わっていることが期待される判断能力等に照らし、かなり軽率な面があったことは否定できない」と判示している。これは、高校生であれば、子どもであっても「成人に匹敵する」高い判断能力を求めたものであり、発達段階に応じた対応を求めたものと考えられる。

今後は、学校保健安全法によって各学校に作成が義務づけられている「危険等発生時対処要領」などに、これらの視点を具体的に反映させていくことが課題となるであろう。

(5)危険等発生時対処要領（危機管理マニュアル）について、文部科学省初等中等教育局健康教育・食育課「学校安全の推進に関する計画に係る取組状況調査（平成 27 年度実績）」等からいくつかのことが読み取れる。

まず、ほとんどの学校(97.2%)において、危険等発生時対処要領が策定されているが、わずかながら(2.8%)策定されていない学校も存在する。学校保健安全法で策定が義務づけられているにもかかわらず、東日本大震災の経験から4年が経過した時点でなお危険等発生時対処要領が策定さえされていない学校が、たとえわずかであっても存在することは、許されない。直ちに策定されるべきである。もっとも、災害安全については、危険等発生時対処要領を策定している学校のほとんどすべて(97.3%)が、その中に盛り込んでおり、東日本大震災の経験が大きく影響していることが推測される。同様に、事件事故災害発生後の児童生徒等とその家族への対応方策や事実経過の確認方法をマニュアルに盛り込んだ学校(90.9%)や、マニュアルの見直しを行った学校(90.5%)、さらには、事件・事故災害発生時の初動対応等での救急及び緊急連絡体制等をチャート図等で記載している学校(96.0%)が、それぞ

れ危険等発生時対処要領を策定した学校の9割以上あることは、東日本大震災の経験によるところが大きいといえよう。

津波浸水区域にある学校については、東日本大震災の記憶が与える影響が顕著に表れているようである。具体的に津波被害を想定して危険等発生時対処要領を策定している学校(91.1%)と、同じく津波被害を想定して避難訓練を行っている学校(90.5%)とが、ともに9割を超える高い割合となっている。ただし、前回調査(平成25年度)に比べて、いずれの学校も若干ではあるが減少している点が少々気になる。もしも震災の風化ということであれば、決して軽視してはいけない。今後の調査結果に注意が必要である。

また、東日本大震災の際に発生した原子力発電所の事故による放射能被害はいまだに収束のめどさえ立っていない。この状況に対しては、学校も現実を直視せざるを得ないようである。即ち、原子力施設から概ね30km内に位置する学校のうち、78.6%が原子力被害を想定した危険等発生時対処要領を策定し、55.7%が原子力被害を想定した避難訓練を実施している。まさに「学校の実情に応じて」(学校保健安全法第29条第1項)危険等発生時対処要領を作成するという、学校保健安全法が求める対応を多くの学校がとっていることの一例といえよう。

以上からは、危機管理マニュアルの作成が、確かに目指すべき方向に進んできたように思われるが、いまだ不十分であることも否めない。現在の方向性を維持しつつ、関連した裁判例から得られる知見も加えて、より安全の確保に実効性を有する危機管理マニュアルの作成に努めるべきである。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

田中 洋、災害時の児童引渡をめぐる学校の安全配慮義務、学校事務、査読無、67巻12号、2016、172-177

田中 洋、判例に見る災害発生時における学校の法的責任、琉球大学大学院教育学研究科高度教職実践専攻紀要、査読無、1巻、2017、7-15

〔学会発表〕(計1件)

田中 洋、判例に見る災害発生時における学校の法的責任、日本教育制度学会、2014年11月8日、高知大学(高知市)

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

田中 洋(TANAKA, Hiroshi)  
琉球大学・大学院教育学研究科・教授  
研究者番号: 00381195