

予測できる災害についての「避難」に関する考察
—「避難」を争点とした津波事故裁判の比較研究から—

Consideration about "refuge" about the disaster which can be predicted.
—From the comparative study of the tsunami accident trial which made "refuge" the point at issue.—

教授 烏野猛

[要約]

本論文では、東日本大震災による津波事故の裁判事例を素材に、大規模災害の発生後、被災するまでの予見可能性について考察したものである。とくに東日本大震災時の津波によって保育園児や幼稚園児等が犠牲となった裁判事例から、「避難」するうえにおける被災への予見可能性と「避難」のあり方を整理しながら、予測できる災害についての避難に関する問題提起を行ったものである。

[キーワード] 東日本大震災 予測できる災害 避難 予見可能性 津波

序論

全国各地でいまだ余震と考えられる地震が頻発し、昨今では特別警報を伴うような豪雨による土砂災害や土石流そして火山噴火と、2011年の東日本大震災以降、顕著となった自然災害の驚異に我々は立ち竦んでいる状況である。

災害の種別で考えると、巨大地震や火山噴火等は、現代の科学をもってしても予知することは難しく、また人災である原発事故の災いも含め、予知できないだけでなく、制御すらできないことが露呈された。

だからといって、今後起こる可能性が極めて高い大規模災害に対し、理由のない楽観や、逆に諦めは禁物であろう。

国内における過去の巨大地震といえば、20年前に発生した阪神・淡路大震災を思い起こすが、人口密集地である内陸・都市直下型の地震であり、それによる火災、瞬時に起こった建物の倒壊等、被災に関しての予測はほぼ不可能であった。一方、東日本大震災では、直接的な地震による被害というよりはむしろ、地震の発生に伴う津波による被害が甚大であったことを考えると、津波被害の場合には被災まである一定程度の予見できる可能性が残されていたといえる。

本論文では、東日本大震災による津波事故の裁判事例を素材に、大規模災害の発生後、被災するまでの予見可能性について考察するものである。

とくに東日本大震災時の津波によって、保育園児や幼稚園児等が犠牲となった裁判事例から、「避難」するうえにおける被災への予見可能性と「避難」のあり方を考察するものである。子どもや障がい児・者、そして高齢者といった災害弱者は、災害弱者というよりはむしろ避難弱者¹であり、彼ら避難弱者は判断能力や意思能力が低下もしくは減退している者であることを考えると、保育士や幼稚園教諭、そして介護現場等で働く職員にとって「避難させた方がいいのか」、「このまま留まっておくべきなのか」の判断が強く求められる。

つまり、「避難するのか」または「留まるべきなのか」という避難の是非については、震災直後から発信される災害情報を如何に入手するのか、といった点に集約される。具体的には、誰が、どのような手段で、そしてどの情報を入手し、避難するのか否かの判断が迫られるということである。

ちなみに東日本大震災に並ぶ過去の大規模災害として、1995年（平成7年）1月17日に発生した阪神・淡路大震災後に提訴された争点を整理すると、発災後6年程で約100件以上²を数える。鳥瞰すると地震によって雇用先が倒産もしくは事業再開に時間がかかったことによる退職金未払い請求訴訟³や賃金不払い請求訴訟といった雇用をめぐる争い⁴。地震によって倒壊したマンション等が欠陥住宅であることが判明し、瑕疵物件であったがために倒壊の際押しつぶされて亡くなったような建物に関する損害賠償請求⁵、また仮設住宅等避難所閉鎖に関する訴え⁶や災害弔慰金不支給決定の取消請求⁷等が代表的なものであった。

これら阪神・淡路大震災をきっかけとした訴訟では、直下型地震と地震に伴う火災によって発生した、いわば予想できなかった災害に対して派生した訴えであった。しかし、東

日本大震災の場合には、地震による直接的な被害というよりもむしろ、地震に伴う大津波によって多くの犠牲者が出た点が、両者の違いであるといえる。つまり、津波による被災の場合には、地震発生直後から少なくとも数十分後に到達し被害を与えるということを考えると、被災までの予見可能性が、情報収集の方法やその内容によって生まれることになり、この予測できる災害についての避難のあり方がいま問われている。

本論文執筆段階で東日本大震災における大津波で亡くなった者の遺族から損害賠償請求が起こされ、判決が言い渡されたものは3件存在する。そのうち、判断能力が乏しい子どもが犠牲となった2件の事例から以下に分析を試みたい。

1章 宮城県山元町立保育所の事例⁸

1節 事件の概要

この事例は、東日本大震災における大津波によって、山元町立保育所の園児らが死亡した事故で、津波被害の予測や浸水範囲が保育所のある陸地にまで及ぶことを予測し得たかどうか争われたものである。

提訴された町立保育所は、保育室と職員室が渡り廊下でつながっており、海から1.5 km離れたところにある平屋の建物で、町のハザードマップでは津波浸水予測区域外となっていて立地していた。発災当時62人の園児がいた町立保育所では、その直後、防災無線やサイレン設備が破損し、ラジオやテレビも停電になり視聴不能となったことから、保育士が町の災害対策本部まで車で赴き、町の災害対策本部総務部長に指示を仰いだ。その結果、「現状待機」との返答を得、その回答を町立保育所に戻り園長に伝えた。現状待機という指示があったことを受け、発災直後から1時間15分の間、園児らと保育士は園庭に待機し続けたところ津波の来襲を受け、避難が遅れた3名の園児が亡くなったケースである。町立保育所付近の浸水深は2.4mに達していた。

争点としては、保育委託契約の債務不履行ということで、①町立保育所である園児の避難方法を求められた際に、避難を要する旨の指示をすべき義務、②保育士に園児らを安全な場所に避難させる義務、③保育士らに、避難の際に少なくとも一人の保育士が一人の園児を誘導するなどの適切な方法で避難すべき義務等があげられている。

2節 被災と予見可能性についての裁判所の判断

避難するタイミングに絞って町立保育所での争点を整理すると、避難指示を出すほど保育所に津波が到達することを予見できていたか否か、予見するための情報を収集できていたか、その情報のなかから予見すべき危険性の程度、保育士や現場の職員に求められる避難させるべき義務、そして避難指示を仰ぐ、避難指示を受けるその指示が妥当なものであつたか否か、といった点である。

地震や津波に対する情報収集という点でいうと、電気等のインフラがストップするなか、

町の災害対策本部は、設置されたテレビ（ワンセグ）やラジオによる情報収集、つまり災害対策基本法第23条の2第4項1号で定められた情報収集の事務が、適切に遂行できたのか否かが問われたものである。また町立保育所では、保育委託契約に基づき園児を保護者に引き渡す義務を行うにあたって考慮すべき点が問われ、被災している周囲の状況により園児を他所に移動させることについての危険性の有無や、園児を迎えに訪れる保護者に保育所において引き渡しを受けることへの期待、さらに町立保育所において園児を引き渡すことの確実性とその具体的な方法などが問われた。そして個々の保育士に対しても、保育委託契約に基づいて、園児らを安全に保護者に引き渡すため災害発生時に情報を収集し、入手した情報をもとに避難させる等の義務について問われたが、今回のケースでは保育士の一人が災害対策本部に避難指示の伺いをたてたところ、災害対策本部による「現状待機」の指示を得ていたことから、保育士個人による被災予見の可能性を低くみた結果となった。

また、1人の保育士が1人の園児を誘導するなどの方法で避難すべき義務については、どの方向からどの程度の津波が押し寄せているのかの情報を得ることなく、津波が目前まで迫ってきている危機的状況のもとでは、避難行動として保育士各自が速やかに園児とともに津波から遠ざかることしかできなかつたであろうと結論づけている。

町立保育所まで津波が来ることを予見できていたかについては、災害情報発信状況と山元町の災害対策本部、そして町立保育所それぞれの動向について、時系列的な整理が必要である（資料1「時系列的にみた災害情報と宮城県山元町災害対策本部・山元町立保育所の動向」）。

一方、ハザードマップや災害に関するマニュアル類の整理も重要な視点となるため、事実関係を整理したい。町立保育所は、山元町のハザードマップによると洪水時0.5m～1.0m未満の浸水が想定される洪水浸水域内であるものの、津波についての津波浸水予測では区域外に立地していた。そのため、町立保育所における当時の防災計画では、地震時の対策はあるものの津波の対策はなく、避難訓練についても地震を想定した訓練は実施しているものの、津波を想定した訓練はしておらずマニュアルも作成されてはいなかった状況であった。

海岸堤防の多くについても、台風や低気圧による高波・高潮を想定しており、地震による津波は想定外であった。実際に、東日本大震災の起こる1年前の2010年（平成22）2月27日に発生したマグニチュード8.6のチリ地震（マウレ沖）の際にも、山元町では避難指示を発令したが、指定避難場所への住民避難は3%程であった。岩手県沿岸部のようなりアス式海岸ではなく、山元町のようななだらかな平野であることも、津波に対する意識を鈍らせていたのかもしれない。

今回のケースにある町立保育所以外に、東日本大震災による津波で被災した宮城県内の公立・認可保育所は21か所あるものの、津波浸水予測域内に含まれていた保育所は、直近の平成16年第三次地震被害想定調査図上7か所のみであった。本件町立保育所のように、津波による浸水域外であった他の保育所や避難場所となっていた小学校では、津波による

被害を避けるために系統だった訓練や指示がなされていたかという点、そうではなかったと思われる。たとえば隣接する山下第二小学校は津波浸水予測区域外であり、校長が直ちに避難か、児童の保護者への引き渡しか思案していたところ、住民からの「あんたたち、何やっていた。津波がくるんだぞ」の言葉で、保護者への児童の引き渡しを中止し、山元町役場への避難を開始したという記録も残されている。

3 節 予見可能性を図るうえでの災害情報の入手について

本論文の争点でもある、避難の際に被災する予見可能性を図るうえで必要となる災害情報の入手という部分では、資料1「時系列的にみた災害情報と宮城県山元町災害対策本部・山元町立保育所の動向」に整理している通り、町立保育所内の防災無線やサイレンの設備が損壊し、ラジオやテレビも停電により視聴不能となり、町役場福祉課に携帯電話でかけるものつながらない状況のなか、避難指示を得るべく車にて災害対策本部に駆けつけた午後3時25分から午後3時30分までの間に、町の災害対策本部がどのような災害情報を入手・整理し、その結果、保育士から「保育所です。避難指示を下さい」という質問にどう返答をしたのかが、避難の是非をめぐって最も重要な鍵となる部分である。保育士が伺いをたてた午後3時25分から午後3時30分頃には、気象庁により大津波警報の予報区が拡大された第三大津波警報が発令された時刻と重なり、発災直後の午後2時49分からNHKテレビでも岩手県・宮城県・福島県の沿岸部の様子をヘリからの中継で放送し続けていた。

裁判所も、避難指示を行うという選択をする場合の、災害対策本部が町立保育所に津波が到達するであろうことを予測できたかという観点から、気象庁やNHKテレビといった災害報道の発信状況を、地震発生直後の午後2時46分から午後3時10分頃までと、午後3時10分頃から午後3時30分頃までの時間帯に分けた整理を行い、津波の襲来を町立保育所が受けるのかどうかの予見可能性を計っている。

結果として山元町では、災害対策本部内に設置されたテレビ（ワンセグ）やラジオによる情報収集を行うことができず、災害対策基本法23条2第4項1号における情報収集の事務が適切に行われていたとはいえない状況であった。

本件町立保育園にまで津波が来襲するかもしれない、という予見可能性を確定づける情報収集義務について本判決では、「山元町災害対策本部に設置されたワンセグを含めたテレビや、ラジオによる情報収集は行っておらず、災害対策基本法第23条2第4項1号に規定される情報収集の事務が適切に行われていたといえるかについては疑問が残る…」とし、また「本件指示がされた当時（午後3時25分～午後3時30分）、災害対策本部において…山元町に想定される津波高が最も大きい4.4mであった昭和三陸地震よりも大きい地震であり、山元町にも昭和三陸地震を想定地震として予測された高さを超える高さの津波が山元町に到達することを予見することができた状況であった」として得られた災害情報から津波被災の予見可能性を示唆しながらも、「…浸水範囲が内陸に広範囲に拡大することを予測し得たと直ちにいうことはできない」、「…海岸線から1.5kmの地点にあった本件保育所

に、津波が到達し得る危険性を予見することはできなかつた」として、津波による被災の予見可能性を退け、町の責任を否定した内容となっている。

4 節 専門職としての避難させる義務

また町立保育所に勤務する保育士らに、園児らを保育所から避難させるべき義務があったか否かについては、町立保育所に津波が到達する危険性を予見できたかどうか問われるところであるが、これら危険性の程度や危険性を予見することができたかどうかについては、町の災害対策本部からの現状待機という、避難を要しない旨の指示を受けていることから、町立保育所に津波が到達する危険性を予見することはできなかつた、と結論づけている。

ただ、今後の社会福祉施設における防災意識としては、個々の保育士らによる災害情報収集の精度を上げる工夫や、園や法人独自の避難基準、そのための保護者との合意等が保育委託契約等に盛り込まれる必要性を痛感する。さらに個々の保育士が、園児一人ひとりを誘導し避難すべき義務については、津波が目前に迫っている危機的状況では、各自が速やかに園児とともに津波から遠ざかることが優先であることから、避難に関するそこまでの義務は発生しないと結論づけているが、津波被害に至る予見可能性との関係について、津波が保育所の目前まで迫る以前に可能であったとすべき行動もあり、今後の専門職に求められる課題が浮かび上がったといえるだろう。判決では、避難に使用した保育士らの車両の園児乗車状況も詳細に整理されているが、感情として複雑なのは、結果として3名の園児が死亡したものの、保育士らの死亡は確認されていない点である。未曾有の大災害であり、かつ人命救助が主な業務ではない保育士らの責任を問うことはできないが、社会福祉施設における今後の大規模災害への取り組みのなかで、被災に関する予見可能性とそれらを裏づける災害情報収集のあり方が課題となる。

この判決を受けて、原告である遺族側は控訴していることから、情報収集義務と津波被害に関する予見可能性との関係が、予測できた災害という視点で今後高裁でも争われることになる。

2 章 宮城県石巻市私立幼稚園の事例⁹

1 節 事件の概要

東日本大震災時の津波に幼稚園児が園のバスとともに巻き込まれ死亡した事故については、メディアでも大きく取り上げられたことから、園児の死亡と津波被害に関する因果関係、つまり同じような津波の来襲があったものの、園児の死亡まで含めた大きな事故になった園と、園児や職員らすべてが助かった園との違いについて考えるきっかけが与えられた。

判決では、幼稚園園長に津波に対する情報収集の懈怠があったとして、同園の運営学校法人及び園長に対し遺族からの損害賠償請求が認められた。

主な争点としては、学校法人（幼稚園）の安全配慮義務違反と債務不履行責任、及び園長の不法行為責任の有無をめぐってである。

2 節 被災と予見可能性についての裁判所の判断

それぞれの争点を整理すると、次のようになる。

幼稚園側は、地震学者でさえ予想していなかったマグニチュード9.0の巨大地震であり、また二日前に起きた大地震の際にも津波は発生しておらず、ましてや石巻市の市街地を7m以上の津波が襲うことなど予見できるものではなく、幼稚園側が園児の生命身体を守るべき保護義務・注意義務があるものの、注意義務の具体的な内容である予見可能性と回避義務に照らして考えた際、幼稚園側に注意義務違反はないと主張した。

情報収集の怠りについても、地震後、停電となりカセットデッキのラジオを聞くこともできず、職員らが所持していた携帯電話にはテレビ等の機能がついているものもあったが、勤務中には携帯電話を手元に置くようなことはしていなかったため、保護者や園児の対応に追われ、携帯電話等で情報を確認する余裕はなかったと主張した。

これらについて裁判所は、予見（予想）義務の対象は、マグニチュード9.0クラスの巨大地震の発生ではなく、3分間以上にもわたって続いた地震による揺れを現実に体感した後の津波被災のおそれであり、防災行政無線やラジオ放送による情報収集によって、大津波警報や高台への避難等の呼びかけを知ることが可能であり、小さい送迎用バスを眼下に海が間近に見える海岸近くの低地に向けて出発させることにより、津波被害に遭うおそれがあることについての予見可能性であると判断した。また、情報収集に関する過失についても、2004年（平成16年）のスマトラ島沖地震が発生し、多数の死傷者を伴う大惨事が新聞やテレビ等で繰り返し報道され続けていたことや、今回の巨大地震によりラジオ放送等で震源地を確かめ、津波警報が発令されているのかどうか等の情報を積極的に収集し、サイレン音の後に繰り返される防災行政無線の放送内容にもよく耳を傾け、その内容を正確に把握すべき注意義務があったと判断。

また巨大地震による混乱で、保護者や園児の対応のため忙しかったとしても、地震の揺れが収まった直後からの園児らの安全に関する情報の早期収集を園長は行う義務があり、保護者や園児らへの対応の必要性が、情報収集義務を免除しその義務違反の有責性を否定する理由にはならないとして、学校法人である幼稚園と園長に対して損害賠償請求を容認したものであった。

3 節 幼稚園の立地や送迎ルートと予見可能性

事実関係を含め、幼稚園の立地条件や送迎ルートと予見可能性を整理すると以下のようになる。

原告は、亡くなった5名の園児のうち4名の遺族であり、被告である幼稚園は1954年（昭和29年10月設立）に設立、事故当時で57年目を迎えた法人であった（2013年3月休園）。

園長は、2008年（平成20年）から2011年（平成23年）3月31日まで勤めていた。

幼稚園は標高23mの高台に立地しており、園児103名の定員である。地震発生時の午後2時46分時点で45名の園児が既に帰宅し55名が在園、職員は12名が残っていた。在園していた園児55名は12名が小さいバスで、20名が大きいバスで帰る予定であり、23名が預かり保育の状態であった。

バスの送迎ルートは、標高0m～3m未満の低地であり、堤防から約200mないし約600m前後の地域を巡回していた。園長が午後3時、教諭らに園児らをバスで帰宅させることを命じ、小さいバスは途中、小学校の校庭で迎えに来ていた保護者に園児7名を引き渡した。その際に運転手は大津波警報を知らされる。急いで幼稚園にバスで戻っている途中、津波に巻き込まれバスが転倒し出火、運転手は津波により破れた窓から車外に押し出されるものの、気を失った状態で民家の屋根の上に乗っていたところを発見され生存。運転手の妻である添乗員と5名の園児が死亡した。

4節 ハザードマップやマニュアル等の整備と周知状況

石巻市のハザードマップによると、幼稚園は浸水想定外の区域であり、宮城県教育委員会震災マニュアルでは、「職員はラジオ等により情報収集に努める。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」と明記されていた。幼稚園の地震マニュアルでも、学校保健安全法29条1項に則り「危険等発生時対処要領」（危機管理マニュアル）が必要とされ、「地震の震度が高く、災害が発生する恐れがある時は、全員を北側園庭に誘導し、動揺しないよう声を掛けて落ち着かせて園児を見守る。園児は保護者のお迎えを待って引き渡すようにする」と規定されていた。幼稚園の防災避難訓練については、毎年6月に地震を想定したものを実施しており、11月には火災を想定した避難訓練を実施していた。

しかし園長は、防災マニュアル類を教諭らに配布、周知することがなかったため、教諭や運転手らは幼稚園の地震マニュアルの存在を知らず、保護者に引き渡すという取扱いさえ全く知らなかった。その結果、発災直後も地震マニュアルを再確認することなく、大地震発生後の園児の送迎や津波に対する備えを確認することができなかった。

5節 予見可能性を図るうえでの災害情報の入手について

避難の際に予見可能性を図るうえで必要となる災害情報の入手という部分では、資料2「時系列的にみた災害情報と宮城県石巻市私立幼稚園の動向」に整理している通りであるが、津波の被害を予見するために災害情報が時系列的にどう発信されていたのか、また幼稚園側がどの時点でどのような災害情報を入手し、その情報をもとに誰がどう指示し行動したのが鍵となる。午後3時02分過ぎ、「園児らをバスで帰せ」という園長からの指示がでた時点では、気象庁による大津波警報が防災行政無線、NHKラジオ、石巻コミュニティラジオ、東北放送ラジオ等でも宮城県沿岸部での津波高や津波到達時刻を発表していた。

たとえば、NHK 仙台放送局は、午後 2 時 51 分～午後 3 時 08 分までの間に、宮城県、岩手県、福島県沿岸部に対し大津波警報の発表を 9 回、宮城県への津波到達予想時刻が午後 3 時、予想される津波の高さは 6mであることを 12 回伝えている。

災害情報を入手・確認できないままであったことから、午後 3 時 10 分被災した小さいバスの運転手は、「まだ自宅でバスの送迎を待っている保護者がいるかも知れない」と思い、正規の送迎ルート of 停留所付近まで向かったが、保護者と出会うことができず幼稚園に戻っている最中、渋滞により停車していたところ津波に巻き込まれ被災する結果となった。

本件幼稚園にまで津波が来襲するかもしれない、という予見可能性を確定づける情報収集義務について本判決では、ラジオ等によって災害情報が繰り返し発信されていたこと、サイレン音の後に繰り返される防災行政無線の放送内容にも耳を傾けてその内容を正確に把握する注意義務があったこと、また学校保健安全法第 29 条 1 項により作成が義務づけられている幼稚園地震マニュアルでも、大地震発生時には高台にある幼稚園において園児を保護者に引き渡すよう定められていた点、そして予見義務の対象が巨大地震の発生ではなく、地震後の津波被災のおそれであって、災害放送等で高台への避難が呼びかけられていた段階で、送迎バスを海岸線近くの低地に向けて発進させたことで、津波被害に遭うおそれについての予見可能性であるとして、幼稚園側の主張を退ける内容となった。

とくに本判決では、地震と津波に関する一般的な知見に触れただけではなく、869 年に発生した貞観地震、明治以後に起きた 1896 年（明治 29 年）の三陸沖地震や、1960 年のチリ地震（バルディビア沖）、2004 年（平成 16 年）12 月にインドネシアスマトラ島沖で 22 万人以上の犠牲者を出したインド洋津波等、過去の歴史的津波被害にも言及し、津波による被災の予見や備えについても言及している。

3 章 大規模災害時における避難弱者をめぐる BCP（事業継続計画）の視点

子どもや障がい児・者、そして高齢者といった避難弱者は、その多くが社会福祉法人等の社会福祉施設を利用している場合が多いことから、前章でも触れた保育所や幼稚園などは、園における防災体制と、大規模災害に遭遇した場合においても一時的に業務の内容を変更、程度を下げるものの、彼らの安全を最優先にした業務の遂行が求められる。発災直後から短時間に求められる点は、「避難すべきか、否か」という視点であるが、次なる大規模災害を想定した場合、関東を中心とした首都直下型地震、もしくは東海から九州沿岸部に巨大津波を発生させる南海地震であることを考え合わせると、「避難した先」での長期にわたる生活の安全と安定を図らなければならない。

そういった意味では、社会福祉施設の場合、多くが福祉避難所の指定となっており、二次避難所としての機能が求められることになる。

避難先としての社会福祉施設である場合に、必要となる事業継続計画（BCP）の視点を以下に整理したい。

1 節 自施設の立地に関する正確な把握

まず、前章の保育所と幼稚園の事例にもあるように、自らの施設（建物）における災害対応力の強化・向上を図るため、立地に関する正確な把握を行う必要がある。市町村が発行しているハザードマップや、国土交通省が管理しているハザードマップポータルサイト等を見て、自らの施設がどのような立地条件・環境におかれているかを確認するという作業が求められる。立地の条件が海岸沿いであるのか、山間部であるのか、河川沿いであるのか、市街地であるのか、また埋立てた場所であるのかといった視点である。そして、施設周辺の避難場所や避難所の確認、そこへの経路・手段についても知っておかなければならない。最も有効なリスクの認識方法としては、自らの施設において、災害という視点から最悪の場面を設定しイメージ化することである。その設定やイメージから論議の中で認識を深めるしかない。具体的には、沿岸部に立つ施設であれば、前章の事例にもあったように、地震に伴う津波を警戒し、被災する程度や規模を災害情報から予見することが必要になる。山間部であれば、豪雨による土石流を含めた土砂災害の可能性が考えられるし、川沿いであればゲリラ豪雨などでの河川の氾濫や堤防の決壊などの浸水が考えられる。市街地であるなら地震による火災を連想し道路の大渋滞を想定しなければならないため、車での移動や避難は不可能となる。そして、埋め立てた場所であるなら、地面の液状化で建物が傾くことも考えられる。

2 節 社会福祉施設における BCP

そもそも BCP とは、Business Continuity Plan の頭文字をとったもので、一般的には事業継続計画といわれるものである。中小企業庁の定義によると、自然災害や大災害、テロ攻撃、大規模な感染症などの緊急事態に遭遇した場合に備えて、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法や手段を取り決めておく計画と定義づけられている。とくに社会福祉施設では、地域防災計画によって入所及び通所者の安全を確保するため、事業継続計画(BCP)の策定に努めることが規定されている。

具体的には、社会福祉施設において大規模災害に襲われた場合、電気、水道、ガス、通信、交通といったインフラ類が崩壊する危険性があることから、現在の業務遂行能力が極端に低下することが想定される。その低下レベルを半分までに抑え、また復旧までにかかるであろう時間を大幅に短縮させ、避難弱者のみならずそこで働く職員にとっても、より速やかに現状復帰させるための準備作業と考えられる。

そのために何をすべきなのか。東日本大震災における被災した福祉施設での調査研究から明らかになった視点としては、以下の 10 パターンである。

- ① 緊急地震速報発令時の対応について
- ② 情報収集について
- ③ 利用者の安否確認について

- ④ 放射能災害時の屋内退避について
- ⑤ 食事の提供について
- ⑥ 夜間の対応について
- ⑦ 疲労している職員に対する対応について
- ⑧ 下の階にいる利用者を上階に移動しなければならない場合について
- ⑨ 被災した施設からの利用者受入れ対応について
- ⑩ 緊急避難について

この発災直後から数日間に求められるリスクの 10 パターンについては、「できている」、「できていない」という認識ではなく、「気づき」や「課題」を引き出すための視点である。

本論文のテーマである、大規模災害における「避難」のための被災予見可能性という点では、②「情報収集について」という項目の取り組みに該当するが、災害情報の収集そのものが目的であるわけではなく、それらの情報をもって「避難すべきなのか」、「留まり続けるべきなのか」判断するうえでの根拠を求めているからに他ならない。

前章の保育所や幼稚園、また高齢者のサービスでいうところの通所介護(デイサービス)等では、一日の終わりに保護者や家族もとに返す形態をとる事業の大規模災害時における避難という視点では、避難するための災害情報を誰が、どのような手段で、そしてどういった情報を入手するのかが問われる。そして保護者や家族に引渡す場合、現在のマニュアル等ではどのように明記されているのか、その説明については適切なものであるのか、引渡す場合の条件等が問われることになる。また、特別警報を伴うような豪雨や土砂災害、津波や浸水被害によって避難する場合においては、保護者や家族に引渡しをしないとした根拠や、どこに避難するのか、経路や避難までの実効性や確実性が問われ、それらを誰が判断するのかという視点も重要になる。

また逆に、二階建て以上の施設である場合には、避難しないという選択が妥当なケースも多いと思われるが、災害情報の何をもって避難しない、つまり建物内に留まると判断したのか、留まる場所(スペース)について、そして備蓄品が十分であるのか、さらに備蓄品が十分であったとしても、いつまでその備蓄品がもつのか等、避難しない場合であっても考えておく必要がある。

結論

子どもや障がい児・者、高齢者、言い換えるなら避難弱者にとっての「避難」というテーマは、主に社会福祉施設における大規模災害時の課題ともなる。福祉施設の場合には、そのハード面から頑丈な建造物であるため、放射能災害や近隣での大火の場合を除いては、どこかに避難するというよりは、むしろ留まるという籠城型の方が望ましいと考えられる。ただ、いずれにせよ福祉避難所に指定されている関係から、地域の要援護者らが殺到した場合、在宅の福祉事業所においてどのような条件下で避難してくるのかという観点から、籠城型の選択を採る施設系であったとしても、避難における被災の予見可能性を図り、備

えを十分にしておく必要がある。

最近ではとくに、特別警報を伴うような豪雨や土砂災害といった水害や浸水被害を考えた場合、気象庁による発表をテレビやラジオから事前に情報収集し、予測を立てることは可能であるため、予測できる、つまり大規模災害でありながらも地震や噴火等予知できないものとは違い、予見可能性が争点となり避難のあり方やタイミングが鍵となるわけである。

「どこまでの備えが必要なのか」といった質問に対する明確かつ正確な回答は、非常に難しい。この20年程の間に起こった阪神・淡路大震災、新潟中越地震、東日本大震災、そして近年では広島市での土石流や、長野県と岐阜県の境にある御嶽山の噴火をみても、「助かった理由」と「亡くなった理由」について、その理由は分からなかった。分からなかったというよりも、その理由はないのかもしれないとさえ思っている。

災害に関する最近の調査でも、太平洋側や沿岸部だけが危険であるわけではなく、日本海側や山間部でも大規模災害の発生が疑われ、現実がそれを証明づけた。「どこまでの備えが…」という問いかけ自体に意味を持たせることが難しくなっている現状のなかであるにせよ、私たちは備え続ける使命があるように思う。なぜなら、避難弱者である子どもや障がい児・者、そして高齢者らは、自らの判断で自らの身を守ることでできない者であることから、福祉や介護の現場で働く職員に対しては、「避難するのか」、「留まるのか」の判断を、彼らに代わって行う必要が生じるからである。

しかし、東日本大震災を典型例としても、阪神・淡路大震災や新潟中越地震といった広域型災害の発生時期はいずれも冬期であった。夏期の大災害は我々にとって未知のことである。また、上述したように、津波や土砂災害等については、到達時刻や被災の規模等がある程度予測できるとはいえ、広島市の土石流災害でも、発災前から落雷による停電で入手できる情報に限りがあったこと、また携帯電話のワンセグテレビや携帯ラジオ、カーナビ搭載車でテレビを視聴できる車両であったとしても、平時から電波の受信状況が悪い山間地などでは情報が入手しにくく、予見できるであろう災害情報へのアクセスにも困難を極める場合が考えられる。さらに、災害情報を入手でき避難の必要性があると判断した場合であったとしても、それが深夜でありまた特別警報を伴うような豪雨であった場合などでは、避難そのものが非常にリスクの高い行為だといえる。

以下に、上記したような避難弱者ではないものの、東日本大震災による津波で12名が死亡または行方不明となった地方銀行の事例から、予見すべき危険性を判断する難しさについて整理したい。

時系列的にみた災害情報と、宮城県七十七銀行女川支店の動向については、資料3で整理してあることから、争点と留意点に限定した考察を行いたい。

この事例では、災害弱者、避難弱者ではないものの、監督者である支店長の部下に対する指示義務について争ったものである¹⁰。

具体的には、銀行側の安全配慮義務違反と監督者の指示義務違反を争ったもので、発災

当時 13 名の行員がいるなか、20m 程度の大津波に流された 12 名が死亡、1 名が行方不明となった。事実関係を整理すると、銀行支店は標高 0.3m の立地にあるものの、宮城県危機対策課に照会を行い、女川支店の 2 階屋上までの高さが 10m、3 階の塔屋までが 13.35m であることから、津波避難ビルとして適格性を有すると判断されていた。支店の防災避難態勢は「…直ちに避難場所または支店屋上等の安全な場所へ避難」となっており、避難場所の周知については、会議や朝礼等で避難場所が堀切山または銀行支店の屋上であることが日頃から周知徹底されていた。

行員らが携帯していた災害時連絡カードには、指定避難場所が「堀切山」と明記されていたが、指定避難場所であった堀切山の海拔は約 16m でありながらも結果として、床から 2m15 cm の高さまで津波が流れ込み 4 名の遺体が発見されるほどだった。つまり、指定避難場所であった堀切山に避難したとしても津波によって被災する可能性が高い状況であった。

支店長は、地震発生直後の情報収集義務について、車内ラジオでの大津波警報の発令と引き潮を確認しており、また海の見張りやラジオ放送による情報収集を他の行員に指示していた。午後 3 時 25 分頃、屋上に残っていた行員ら 13 名が、順次二階屋上にある塔屋に上り終えたときには水高が二階屋上にまで達していた。その後まもなく屋上の塔屋にまで水高が達し、行員ら 13 名全員が海拔 20m 程度の大津波に流された。直前の午後 3 時 14 分、気象庁が予想される津波の高さを 6m から 10m 以上へと変更発表しているが、午後 3 時までに避難を完了すべき時点において、屋上を超えるような 20m 近くの巨大津波が押し寄せてくることを予見することは困難だったと思われる事例である。

本論文では、避難のための被災予見可能性について、保育所と幼稚園における裁判事例の争点を中心に、予見すべき被災危険性の程度とタイミングについての整理を行った。

今後の大規模災害を想定し、可能な限りでの予見すべき危険性を図っていく必要性だけは認識できたものの、避難弱者といわれる子どもや障がい児・者、高齢者等の命を守るためには、そこで働く職員一人や、一法人だけで解決できるものではなく、地域との連携と公的な支援が必要であると思われる。

これは先の地方銀行支店の事例からも分かるように、避難弱者とはいえない者に対しても、単なる自己責任という言葉だけでは済まされないものであることが分かる。

広域にわたる大災害であった東日本大震災の例を取り上げるまでもなく、発災直後には「誰も何も助けてはくれない」、「誰かが助けたくても、何もできない」ことを大前提とした災害時の対応を図る必要がある。避難弱者である子どもや障がい児・者、高齢者にとっての避難は、一般健常者のそれとは異なる対応が求められる。地震や噴火を除いての自然災害、つまり津波や豪雨による浸水被害、土砂災害等は予見可能性を計ることのできる災害と位置づけられる。この予測できる災害に対して、情報をどう収集しその情報をもって避難する場合のリスクと、避難しない場合のリスクとを整理し、またそれだけではなく、その後はどういった行動を採るのかという BCP の観点を含めた「備え」が、今後の我々にとって必要な視点である。

以上

-
- 1 相川祐里奈『避難弱者』東洋経済新報社、2013年。
 - 2 「阪神・淡路大震災と司法の課題」第104号『都市政策』神戸都市問題研究所、2001年。
 - 3 神戸地裁 1995年6月28日提訴（ワ）751号。
 - 4 神戸地裁 1995年6月14日提訴（ワ）647号。
 - 5 神戸地裁 1996年8月9日提訴（ワ）1533号、神戸地裁 1996年2月27日提訴（ワ）289号。
 - 6 神戸地裁 1996年12月18日提訴（ワ）2395号。
 - 7 神戸地裁 1996年1月31日提訴（行ウ）2号。
 - 8 仙台地方裁判所 2014年3月24日判決棄却（控訴）、「判例時報」2223号60頁。
 - 9 仙台地方裁判所 2013年9月17日判決一部認容一部棄却（控訴）、「判例時報」2204号57頁。
 - 10 仙台地裁 2014年2月25日判決棄却(控訴)、「判例時報」2217号74頁。

[参考文献]

- ・東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調査委員会報告書』2012年。
- ・「災害時における特別養護老人ホームのリスクマネジメント調査研究事業報告書」平成23年度老人保健事業推進費等補助金事業、老施協会総研、2012年。
- ・「特別養護老人ホームにおける災害時の事業継続計画・復旧に関する調査研究事業報告書」平成24年度老人保健事業推進費等補助金事業、老施協会総研、2013年。
- ・相川祐里奈『避難弱者』東洋経済新報社、2013年。
- ・NHK 東日本大震災プロジェクト『証言記録 東日本大震災』NHK出版、2013年。
- ・大川小学校事故検証委員会『大川小学校事故検証報告書』社会安全研究所、石巻市教育委員会、2014年。
- ・鳥野猛「社会福祉施設における岐阜県防災ハンドブック」岐阜県社会福祉協議会、2014年。