

2018.09.01

BCMニュース <特別号>

津波訴訟判決から学ぶ組織の事業継続計画（BCP）の見直し

【要旨】

- 企業等は自然災害時には、建物への立入り、帰宅・出社時期、近隣対応等において、社員の安全確保に配慮しながらの対応が求められる局面に直面する〔安全配慮義務〕。
- この安全配慮義務に関して、本年4月、注目すべき裁判所判断が示された。
- そこで今回、企業や行政の危機管理に詳しい岡本正弁護士にBCMニュースへの特別寄稿をいただいたので、事業継続計画（BCP）策定・見直しの一助としていただきたい。

今年度に入り、大阪府北部地震・平成30年7月豪雨（西日本豪雨）と自然災害が続発し、事業継続計画（BCP）策定・見直しの必要性がますます高まっているが、企業等は自然災害時には、建物への立入り、帰宅・出社時期、近隣対応等において、社員の安全確保に配慮しながらの対応が求められる局面に直面する。これを企業等の「安全配慮義務」という。

この企業等の安全配慮義務に関連して注目すべき判決が本年4月に出された。東日本大震災に関する大川小学校津波訴訟の控訴審判決である。今般、この判決が及ぼす影響などについて、企業や行政の危機管理に詳しい岡本正弁護士にBCMニュースへの特別寄稿をいただいたので、事業継続計画（BCP）策定・見直しの一助としていただきたい。

なお、岡本弁護士には、本年1月、当社刊行のリスクマネジメント情報誌「RM FOCUS」に「企業の安全配慮義務と事業継続計画」と題する寄稿いただいており、本特別稿は、直近の高裁判決を受けての「続編」の位置づけとなるので、「RM FOCUS」の寄稿も併せてお読みいただけると幸いである。（RM FOCUS 第64号 https://www.irric.co.jp/pdf/risk_info/rm_focus/64.pdf）

<特別寄稿>

津波訴訟判決から学ぶ組織の事業継続計画（BCP）の見直し
～企業・行政の安全配慮義務と目指すべき人材育成～

銀座パートナーズ法律事務所
弁護士・博士（法学）
岡本 正 氏



1. 東日本大震災と津波訴訟判決

2011年3月11日、東日本大震災に伴う大津波で、沿岸各地の施設等で多くの方が犠牲となった。遺族らが施設を管理する企業や行政の責任を問うべく訴訟提起に至った事件も多い。宮城県石巻市立大川小学校では、在学する児童74名（うち2名は当日は学校を欠席・早退）、教員10名が犠牲となった。校庭から「三角地帯」へ向かった児童76名と教員11名のうち、児童4名と教員1名を除き全員

が亡くなっている。児童 23 名の遺族が学校側に対して損害賠償を求める訴訟を提起した結果、第 1 審も控訴審も行政の損害賠償（国家賠償）責任を認める判決となった（仙台地方裁判所 2016 年 10 月 26 日判決、仙台高等裁判所 2018 年 4 月 26 日判決）。このほか、判決のあった主な事件として、①日和幼稚園バス津波訴訟、②七十七銀行女川支店津波訴訟、③山元町東保育所津波訴訟、④常磐山元自動車学校津波訴訟、⑤新岩手農業協同組合津波訴訟、⑥野蒜小学校津波訴訟、⑦釜石市鶴住居地区防災センター津波訴訟などがある。企業や行政の責任が認められた事案、認められなかった事案のいずれから、その事実経過から学び取るべき教訓は多い（後掲「災害復興法学Ⅱ」「RM FOCUS」「関東弁護士会連合会」等を参照）。本稿では、これらの判決のうち大川小学校津波訴訟を中心としてリスク対策の観点から判例を検証する。企業や行政が自然災害時に果たすべき「安全配慮義務」の内容とは何か、そして危機管理マニュアルや「事業継続計画」（BCP）に反映すべきポイントは何かを考察する。

2. 事業継続計画と安全配慮義務・内部統制システム構築

企業や行政は、その従業者や関係者等の特別な社会的接触関係に入った当事者に対してその生命・健康を危険から保護すべき義務を負っている。これを「安全配慮義務」という。法令や契約で明記されていなくても、当然に発生する義務であるとされ、自然災害による危険発生があった場合でも同様に義務を負う（七十七銀行女川支店津波訴訟の判決でも明示されている）。また、企業では、取締役会等においてコンプライアンスやガバナンス維持のための「内部統制システム構築」の内容として「当該株式会社の損失の危険の管理に関する規程その他の体制」等が会社法・同施行規則で求められている（会社法施行規則 100 条 1 項②、会社法 362 条 4 項⑥）。これには事業継続計画（BCP）の在り方を含むと考えてよいだろう。事業継続計画の整備の有無が、取締役等の善管注意義務の履行の是非を判断する要素となり得るのである。

事業継続計画を適切に策定し、災害後の事業を早期に再開することは企業にとって重要なミッションであるが、その大前提として、従業者や関係者の生命・健康が守られることが不可欠である。事業継続のスタートラインに立つためには企業が災害前と災害後に「安全配慮義務」を果たしているかどうか重要な分岐点となる。事業継続計画のなかに、災害発生直後の危機状況において、命を守るためにどのような行動をとるべきか、また、そのためには何を準備し、訓練しておくべきかを定めておく必要がある。

3. 大川小学校津波訴訟の判断

大川小学校津波訴訟で注目されたのは、①学校側が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義務を懈怠したといえるかという、学校組織上の注意義務違反にかかる責任原因、②学校側が地震発生後の津波来襲により児童の生命・身体が損なわれる具体的危険を予見し、これを前提として児童を高所へ避難誘導すべき結果回避義務を懈怠したといえるかという、津波からの避難誘導義務違反にかかる責任原因、という 2 つの争点である。第一審では、①の学校組織上の注意義務違反はないとしたうえ、②の避難誘導に関する注意義務違反を認定した。これに対し、控訴審では、①の学校組織上の注意義務違反、すなわち学校保健安全法に基づく市教育委員会や校長らの作為義務であった「安全確保義務」の履行を懈怠したことを根拠にしたことが大きな特徴である（安全配慮義務とは異なる、より積極的な法令上の義務を認定している）。

第一審の判断からも、控訴審の判断からも、企業や行政が参考にすべき多くの教訓を読み取ることができる。たとえば、地震発生当日、学校長を含む 2 名の教職員は不在だった。判例ではその影響に

ついて直接の言及はないが、検証結果報告書においては、責任者として本来リーダーシップを発揮するはずの学校長の不在が、情報収集・判断が十全ではなかったことに影響したとしている。トップ不在など重要な意思決定に関わる人材が不足している場合でも、残された者がその立場や肩書に応じた最低限の危機管理対応を実行しなければならないという自覚を持たせる必要があるのではないだろうか。また、市の広報車が津波来襲を直接伝達していたことが、学校側において具体的危険を認知できた唯一の情報源であったとする第一審判決の認定事実からは、危機管理マニュアルの有無にかかわらず、命を守ることを最優先に考えたとき、災害後に情報を収集できる最低限の準備を行い、現場がそれを現実に使えることが不可欠であるという教訓が導かれる。常磐山元自動車学校津波訴訟（仙台地方裁判所 2015 年 1 月 13 日判決）も消防ポンプ車の広報が、会社が具体的危険を察知しうる唯一情報源であったとしている。七十七銀行女川支店津波訴訟（前掲）では、銀行職員らが地震のあった時点で支店長不在であったが、大津波警報を認識してすぐさま支店に帰還し、海の見張り、ラジオ放送の視聴、ワンセグ放送の視聴などを行員に指示し、作業を開始しており、情報収集義務違反はないとしている点が参考になる。

4. 事業継続計画（BCP）へ反映のポイント

大川小学校津波訴訟ほか東日本大震災の津波訴訟の判決や、過去の自然災害における訴訟事件を分析した結果から、特に事業継続計画に反映させることが急務なポイントを筆者にてまとめたのが次の【1】から【5】である。

- 【1】災害後の情報収集体制の確立とそのための最低限の設備
- 【2】収集した情報に基づく円滑・的確な判断と立場に応じた行動ができる人材
- 【3】現場の判断権者の不在を回避するための自動的な権限委譲ルール
- 【4】組織図・指揮命令系統への権限委譲の具体的な反映と残された者の行動指針
- 【5】以上の危機管理マニュアルへの記述、周知、訓練での参照

まず、正しい情報をできる限り円滑に入手することは、地震津波だけではなく、大規模火災や水害についてももちろんのこと、首都直下地震や南海トラフ地震でも予想される従業員の一斉帰宅抑制や帰宅困難者受け入れ対策にも参考になる。組織が従業員の出勤や帰宅に対する指示・判断を誤らないための前提ともなるのである。但し、通信インフラが完全に遮断してしまうほどの巨大災害や、時間的な切迫性の高い津波情報のように、注意をしても災害後では正確な情報を掴めないおそれも高い。人員が限られている場合に災害後に特定の担当者を情報収集作業だけに従事させられない場合もある。七十七銀行女川支店津波訴訟では、相応の準備と行動をしていたにもかかわらず、後刻に気象庁の警報が津波を大幅に高く変更した情報を察知できなかったとされる。したがって、情報が遮断していることも念頭に置き事前の避難行動や危険回避行動をマニュアルにしておく必要があるのではないかと。大川小学校津波訴訟の控訴審が、あくまで事前の危機管理マニュアル整備不足を組織の責任要素と捉えたのもこの点を意識したものではないかと思われる。

また、必ずしも部署や組織のトップが現場で指揮をとれるとは限らない。事前の危機管理対応マニュアルに、トップや担当者が不在や行動不能である場合の自動的な権限委譲のルールを定め、残された者がその立場を認識できるように、組織として周知しておく必要があるだろう。災害時になって現場だけに咄嗟の判断を求めるのはあまりに酷である。事前のルールがあり、それらが周知されてこそ咄嗟の行動を助けることになるはずだ。

大川小学校津波訴訟の第一審判決で示された事実や控訴審の判断のいずれを参照したとしても、結

局のところ、組織としては、①自動的な権限委譲を定めた危機管理マニュアルの作成・周知、②トップや担当者が不在の前提での情報発信・連絡・相談の模擬訓練の実施（例えば、担当者とされていない者も担当者と同様に本部での情報収集・取次の模擬訓練を担う）を、事前の取り組みとして実施しておく以外に、有効な途はないのではないだろうか。危機管理マニュアルがなく、それに基づいた教育研修や避難訓練・情報伝達訓練もないなかで、災害後の現場の臨機応変な対応を求めることはあまりにリスクが大きい。かかる視点から「事業継続計画」（BCP）や危機管理マニュアルを見直したうえ、それらを活用した避難訓練を行う必要がある。企業や行政組織内での「人材育成」の指標としても、「安全配慮義務」を意識した研修や訓練を取り入れることが欠かせなくなったものと思われる。

【表】大川小学校津波訴訟判決における第一審及び控訴審の判断概要

争点① 学校組織上の注意義務違反		争点② 津波からの避難誘導義務違反
第一審	控訴審	第一審（控訴審では判断されず）
●改正学校保健安全法施行後であっても、学校の事情として、危機管理マニュアル等に津波発生時の具体的な避難場所や避難方法、避難手順等を明記しなかったということまではできず、同法を根拠に、教員が、そのような内容に危機管理マニュアルを改訂すべき注意義務があったともいえない。 ●教員において、地震発生前の段階で、地震津波が襲来して児童が被災する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とはいえず、危機管理マニュアルに関する注意義務違反はない。	●学校長等は学校保健安全法に基づき、想定されていた地震による発生する津波の危険から児童の生命・身体の安全を確保すべき義務を負っていた。その安全確保義務は、児童及び保護者に対する具体的な職務上の作為義務を構成する。 ●学校長等は危機管理マニュアルを作成し、教職員に周知するとともに、マニュアルに従った訓練の実施その他の危機等発生時において教職員が円滑かつ的確な対応ができるように必要な措置を講ずべき義務を負う。 ●市教委は危機管理マニュアルを作成すべきことを指導し同マニュアルの内容に不備があるときにはその是正を指示すべき義務があった。 ●学校長等が危機管理マニュアル中の第三次避難に係る部分に津波による浸水から児童を安全に避難させるのに適した第三避難場所を定め、かつ避難経路および避難方法を記載するなどして改訂する義務（安全確保義務）を懈怠した。 ●安全確保義務として危機管理マニュアル中の第三次避難にかかる部分に「バットの森」を定め、かつ避難経路および避難方法について、三角地帯経由で徒歩で向かうと記載してあれば、児童が津波で被災して死亡するという結果を回避できた。	●収集された情報や四囲の状況をもとに、校庭で避難を継続することに具体的危険があると合理的に判断できる場合には、教員としてもその危険を予見しなければならず、これを怠ったことにより危険を避け得なかったときには、予見義務違反の過失がある。回避を怠りあるいは予見された危険の種類内容との関係で不適切・不十分な回避行動しかとらなかったため危険を回避できなかった場合にも結果回避義務違反の過失がある。 ●遅くとも午後 3 時 30 分頃、大規模な津波が小学校周辺に迫りつつあり、速やかに避難すべきことを認識した教員は、本件地震後、校庭で避難中であった児童らを裏山に避難させるべき注意義務を負っていたにもかかわらず、不適切な避難場所というべき三角地帯に移動しようとした。

（参考文献）

- 1) 岡本正『災害復興法学Ⅱ』第 2 部第 7 章「津波犠牲者訴訟と安全配慮義務～災害後の情報収集力と事業継続計画（BCP）の本質」（慶應義塾大学出版会 2018 年 7 月）
- 2) 岡本正『災害復興法学の体系：リーガル・ニーズと復興政策の軌跡』（勁草書房 2018 年 2 月）
- 3) 岡本正「企業の安全配慮義務と事業継続計画～BCP の本質と『生活再建情報の知識の備え』による人づくり～」(RM FOCUS vol.64 p25-29 2018 年 1 月)

- 4) 関東弁護士会連合会「平成 29 年度 関東弁護士会連合会シンポジウム 将来の災害に備える平時の災害対策の重要性」小冊子「事業継続に求められる企業の安全配慮義務と安全対策」(2017 年 9 月 29 日)
- 5) 岡本正「常磐山元自動車学校津波訴訟第一審判決から考える 企業のリスク・マネジメント 防災人材育成支援の充実を[仙台地方裁判所 2015.1.13 判決]」(リスク対策.com Vol48 p64-66 2015 年 3 月)
- 6) 大川小学校事故検証委員会「大川小学校事故検証報告書」(2014 年 2 月)
- 7) 中野明安「七十七銀行判決 (2014 年 2 月 25 日仙台地裁) の意義」(リスク対策 com Vol42 p6-p10 2014 年 3 月)

岡本 正 氏 プロフィール

1979 年生まれ。慶應義塾大学法学部法律学科卒業。博士(法学)。2003 年弁護士登録(第一東京弁護士会)。マンション管理士、ファイナンシャルプランナー(AFP)、医療経営士、防災士、防災介助士。内閣府上席政策調査員として出向中に東日本大震災が発生。国家公務員や日本弁護士連合会災害対策本部嘱託室長として災害復興支援に関わったを契機に「災害復興法学」を創設。企業・マンション・病院・自治会などへの防災研修や個人情報の利活用研修を精力的に展開し、官民を問わず高い信頼を得ている。総務省地域情報化アドバイザー、文部科学省研究開発局アドバイザー等公職多数。

MS & AD インターリスク総研(株) リスクマネジメント第四部
マネジャー・上席コンサルタント 坂井田 輝

MS & AD インターリスク総研株式会社は、MS & AD インシュアランス グループのリスク関連サービス事業会社として、リスクマネジメントに関するコンサルティングおよび広範な分野での調査研究を行っています。

事業継続マネジメント(BCM)に関するコンサルティング・セミナー等を実施しております。コンサルティングに関するお問い合わせ・お申込み等は、下記の弊社お問合せ先、またはあいおいニッセイ同和損保、三井住友海上の各社営業担当までお気軽にお寄せ下さい。

お問い合わせ先

MS & AD インターリスク総研(株)

リスクマネジメント第四部 事業継続マネジメント第一・第二グループ

千代田区神田淡路町2-105 TEL:03-5296-8918(第一グループ) / TEL:03-5296-8976(第二グループ)

FAX:03-5296-8941

<https://www.irric.co.jp/>

本誌は、マスコミ報道など公開されている情報に基づいて作成しております。
また、本誌は、読者の方々に対して企業のRM活動等に役立てていただくことを目的としたものであり、事案そのものに対する批評その他を意図しているものではありません。

不許複製 / Copyright MS & AD インターリスク総研 2018