

自然災害関連訴訟と組織のリスクマネジメントに関する考察

—御嶽山噴火訴訟 令和4年7月13日判決の教訓を探る—

A Study of Organizational Risk Management in Natural Disaster Cases

— Lessons from the Ontake Eruption Litigation Case 2022/07/13—

岡本 正*1

Tadashi OKAMOTO

1. はじめに：御嶽山噴火訴訟

2014年（平成26年）9月27日午前11時52分、長野県と岐阜県の県境に位置する御嶽山（標高3067m）山頂付近において水蒸気噴火が発生し、登山者58名が亡くなり、5名が行方不明となったほか、多数者が負傷した。2017年1月、本件噴火による犠牲の理由は、国（気象庁）が御嶽山に係る噴火警戒レベル判断基準によりレベル1からレベル2へ引き上げて噴火警報（火口周辺警報）を発表する注意義務を怠り、レベル1に据え置いたこと等によるとして、本件噴火による死者遺族らが国及び長野県に対し国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求訴訟を提起した（御嶽山訴訟）。2022年7月13日、長野県地方裁判所松本支部にて判決があり、原告（遺族・負傷者）の請求は全部棄却となった。なお、原告らは控訴し訴訟はなお継続中である。

本稿は、本判決で裁判所が適示して明らかになった事実関係や判断事項から、自然災害に対する組織のリスクマネジメントについて参考になる教訓を抽出することを試みるものである。なお、筆者は御嶽山訴訟の当事者とは特段の利害関係はない。本稿はあくまで判決を踏まえての筆者独自の簡易考察に止まる。

2. 裁判例から組織安全の教訓を読み取る試み

2.1 法律実務家による関連先行研究

自然災害により、組織の構成員・関係者や組織が運営管理等する施設設備の利用者らが犠牲となった事例では、過去に、国家賠償、不法行為、安全配慮義務違反等を巡る数多くの損害賠償責任に関する判決がある。その中で主要なものを分析し、行政機関や民間組織のリスクマネジメントや事業継続計画（BCP: Business Continuity Plan）に反映できる教訓を抽出しようとした試みとして、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」¹⁾、書籍「防災・減災の法務 事業継続のために何をすべきか」²⁾などが成果物として残されている。いずれも、弁護士による先行研究である。筆者自身は、上記研究と

連動して、裁判所が適示した事実を読み取り、当時の詳細かつ具体的な事情を時系列や登場する人物の行動を基に把握することで、将来に残せるリスクマネジメントのヒントや教訓を抽出できないかと考え、「判決の検証的な利活用」を提唱しているところである³⁾⁴⁾。

2.2 裁判例から読み取れた共通の教訓事項

災害復興法学においても、自然災害を原因として組織側の安全配慮義務違反などが争われた訴訟を分析し、その結果をいかにして組織リスクマネジメントに活かせばよいかという視点をまとめている。たとえば、自然災害が発生した前後においていかなる経営上の視点を持つべきかや、既存のBCPの見直しのポイント等を簡単に図式化したものが図1である。

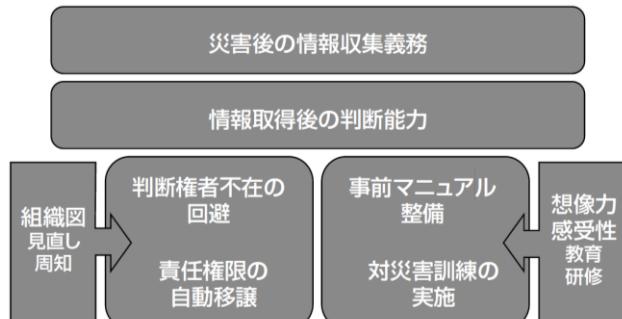


図1 組織のリスクマネジメント・チェックポイント

また、同時に、行政機関の業務継続計画や企業等の事業継続計画の策定や見直しを目指す際のチェックリストとして以下のようないくつかの視点を提示しているところである。

- 組織図の見直しを行うこと（各人の権限と役割分担の明記と組織全体への周知）
- 研修と訓練の実施（職員全体への意識付け、感受性や想像力の醸成）をすること
- 情報収集活動や情報伝達活動をするために最低限必要な備蓄品（企業の規模や職種に相応の情報収集機器等）を用意する

*1 銀座パートナーズ法律事務所 弁護士・博士（法学）、岩手大学地域防災研究センター客員教授、人と防災未来センター特別研究調査員 Attorney-at-Law (Ginza Partners Law Office), Doctor of Laws, Visiting Professor (Iwate University Research Center for Regional Disaster Management), Lecturer (Keio University Law School /Keio University Faculty of Law/Aoyama Gakuin University Graduate School of Law/Nagaoka University of Technology Graduate School of Management of Technology System Safety Program /Nihon Fukushi University), Researcher (Disaster Reduction and Human Renovation Institution)

ること

- 被害想定のみに依拠しない危機を想定すること
- イレギュラーな情報に接した場合の情報共有の方法・手段についての訓練をすること

3. 御嶽山訴訟において注目される裁判所の判断

3.1 主な争点と前提事情

御嶽山訴訟の最大の争点は、「気象庁火山課の職員が本件噴火前に警戒レベルをレベル2に引き上げなかったことは、職務上の義務に反し違法であるか」という点である。この国家賠償法上の違法性は「気象庁火山課の職員の判断の過程及びその結果が、その許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められる」かどうかで判断する。

気象庁では、事前に御嶽山噴火警戒レベルの判定基準を定めており、レベル2への引き上げ基準は、「火口周辺に影響を及ぼす噴火の可能性（次のいずれかが観測された場合）」で、

- 「■火山性地震の増加（地震回数が50回／日以上）」
- 「■山体の膨張を示すわずかな地殻変動」

といった具体的な列举事由が、既に基準として設けられていた。そして、本件では、2014年9月10日から噴火間近の9月25日までの間に、現実にこれらの基準に該当する事象が発生し観測されていたか、あるいは、少なくともその発生を否定できなかった（発生していた可能性があった）ことはほぼ争いがない事実であった。

一方で、本件判断基準には、

- 「■これらの基準は目安として、上記以外の観測データ等も踏まえ総合的に判断する」

とも明記されており、単に形式的に上記の列举事由該当性のみをもって直ちにレベル2への引き上げが決定される基準や定めではないことも前提事実となっていた。

3.2 各場面における違法性有無の判断

判決は、このような前提と現実に起きていた事象を踏まえながら、時系列を丁寧に分析して、各時点での気象庁の行動や判断について評価を加えている。

まず、9月10日及び11日と続けて1日当たり火山性地震の回数が50回を超えており、9月12日にはレベル2に引き上げるべきであったかどうかについては、これを否定している。つまり12日にレベルを1のまま維持したことについては、過失や違法性はないとした。

次に、9月12日から24日までの間については、「12日の時点で、低周波地震や火山性微動の発生について中止するなど、他の本件列举自由の発生の有無や、噴火可能性を示唆する他の観測データ等について、前日まで以上

に、高度の注意をもって観測データを検討し、低周波地震や火山性微動が発生した場合には、より噴火の可能性が高まったとして、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警報の発表の要否を判断すべき義務を負う」としながらも、「24日までの時点で、噴火警戒レベルをレベル2に引き上げなかった気象庁火山課の職員の判断の過程が十分なものといえるか疑問が残るところではあるが、それでもその過程、少なくとも判断の結果については、その許容される限度を逸脱して著しく不合理であるとまではいえず、職務上の注意義務に反するとはいえない」とした。9月24日まではレベル2への引上げをしなくても違法ではないという判断である。

ところが、25日になり、山体膨張の可能性が気象庁職員から指摘された。これは、噴火警戒レベルをレベル2に判定する基準として列挙された「■山体の膨張を示すわずかな地殻変動」の可能性を示すものである。これを踏まえ、判決は山体膨張それだけではレベル2に引き上げる義務があるとはいえないものの、「…10日の火山性地震の増加から始まる御嶽山の火山活動の状況や気象庁火山課の職員の対応、それから認められる気象庁火山課の職員が負うべき注意義務の程度・内容に照らすと、気象庁火山課の職員は、山体膨張を示すわずかな地殻変動の可能性が観測されたと指摘された以上は、現に山体膨張を示すわずかな地殻変動が認められるのかを更に慎重かつ適切に検討しなければならず、…更に検討しても地殻変動の可能性が否定できない場合には、これを生じていないものとして考慮しないのは不合理というほかな」いとの規範を定立し、本件については、「気象庁火山課の職員は、平成26年9月25日に山体膨張の可能性を示す地殻変動が観測された可能性が指摘された時点において、現に山体膨張の可能性を示すわずかな地殻変動が生じたのかを慎重に検討しなければならず、更なる検討を行っても地殻変動の可能性が否定できない場合には、山体膨張の可能性があるという限度でこれを考慮した上、総合的に、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警報の発表の要否を判断し、山体膨張の可能性を示すわずかな地殻変動の可能性が否定できない場合には、噴火警戒レベル2に引き上げ、噴火警報を発表すべき職務上の義務を負っていたが、同指摘について、さらに調査し、その結果に基づく評価、解析をすることもなく、わずか15分から20分程度の検討に基づき安易に地殻変動と断定できないとの結論を出してしまったものであり、上記注意義務をつくしたとはいせず…噴火警戒レベルをレベル2に引き上げず、漫然とレベル2のまま据え置き、噴火警報を発表しなかった火山課長の判断は、その過程及び結果について、

その許容される限度を逸脱して著しく合理性に欠けるものとして、国賠法1条1項の適用上違法である」とした。判決は、9月10日以降の実際に起きていたことと気象庁内における対応を仔細に検討し、遅くとも25日の時点では職務上違法な判断になっていたという評価となった。

なお、判決は、気象庁の25日の時点の漫然とした対応は上記のとおり国家賠償法上の違法性があるとしたが、仮にその時点で注意義務を尽くして噴火警報レベル2への引上げ判断をしていたとしても、更なる検討時間や、その後に行われる立ち入り規制等が間に合わないであろうことなどを理由として、公務員の違法行為と今回の損害発生には因果関係がないと判断した。このため、判決としては請求棄却になっている。

3.3 判決から教訓を抽出する際の留意点

国家賠償法1条1項は「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる」としており、あくまで公務員個人についての「過失」と「違法性」の存在が賠償要件になっている。このため、裁判上の争点は、常に個別の公務員の過失と職務行為の違法性（職務上の注意義務違反）が議論される。しかし、「判決の検証的な利活用」という観点からは、公務員個人への責任追及（即時的エラー）の観点ではなく、あくまで行政機関側にとって何が事故や事件を引き起こすことになってしまったのかという、組織全体の課題と原因（潜在的エラー）を探るという視点が重要になるように思われる⁷⁾。

4. リスクマネジメントの視点で注目すべき判決内容

4.1 御嶽山噴火警戒レベルの判断基準への評価

判決は、平成20年3月31日運用開始の「御嶽山の噴火警戒レベル判定基準」について、それらが策定された経緯は過去の経験や当時の最善の科学的知見が採用されたものと評価でき、「制定当時の火山学の専門的知見に照らし合理的」で、「気象庁火山課の職員は、本件噴火当時、本件判定基準に従い、専門技術的に噴火警戒レベル引上げの判断をすべきであったのであり、かつ、基本的にはそれで足りたはずである」としている。およそ大規模な自然災害や危険産業などにおいては、もし想定されているリスクが顕在化した場合には、人命を含む重大事故・事象が結果として発生することになる以上、定められた基準が適切ならば、それらを下回る対応が行われてはならないという、リスクマネジメントの基本と合致した考え方を、当たり前のように述べているといえる。御嶽山では判断基準が示されていたのであるから、ある意味現場のリスク判断は円滑にできるように組織のマネジメント

が進んでいたという評価もできるように思われる。

4.2 閾値と組織のリスク対応方針

注意警戒のターニングポイントとなる、いわば閾（しきい）値を設けていた場合、それらが蔑ろにされてはならないことは当然である。本件では、9月10日と11日に「1日当たり50回以上の火山性地震の発生が観測」され、判断基準の1つに該当した。裁判所はその段階における気象庁職員の注意義務は「静穏期に比べ、高度の注意をもって、観測データを評価、解析し、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警報の発表の要否を判断すべき状況であったというべき」としている。また、その後9月12日以降についても、名古屋大学教授の見識なども踏まえ、「12日時点で…前日まで以上に、高度の注意をもって観測データを検討し、低周波地震や火山性微動が発生した場合には、より噴火の可能性が高まったとして、噴火警戒レベルの引上げ、噴火警報の発表の要否を判断すべき義務を負う」としている。このように、事前に定められていた基準のひとつに該当している以上は、その時点で判断をしないこと自体は総合判断として許されるとしても、その後の注意義務は、噴火の可能性がない、あるいは著しく低いという積極的な反証ができるようになるまで（もちろん相応の根拠とともに示すことが必要である）、静穏時とはフェーズが大きく切り替えられなければならないのである。判断基準に該当しないという積極的な論証ができるまでは、その可能性を疑いながら、より注意度を増すようにして、リスク回避を目指すという対応を尽くすことが重要になる。なお、気象庁職員らが火山学や地震学など自然科学のエキスパートでなければ注意義務を果たせないというわけではないことは当然である。

4.3 いわゆる「総合的判断」への誤解に警鐘

前述のとおり、「御嶽山の噴火警戒レベル判定基準」には、レベル2への引上げについて、地震回数やわずかな山体膨張などの具体的な事象への該当性に加え、「これらの基準は目安とし、上記以外の観測データを踏まえ総合的に判断する」という記述もある。この点について判決は、「…総合的に判断することが許容されるとしても、本件列举事由が一つでも発生した場合には、火山活動が活発化している状態といえるのであるから、…静穏期に比べ、高度の注意をもって…噴火警戒レベルの引上げ、噴火警報の発表の要否を判断すべき義務を負うものと解すべきである。「総合的に判断する」ことが許容されるにしても、このように解きなければ、過去の噴火事例を踏まえ、火山学の専門的知見に照らし、噴火警戒レベルが導入され、本件判定基準が制定された意味が失われてしまうというべきである」としている。国側の主張は、自然科学的な

知見に基づく広範な裁量を認めた総合判断とならざるを得ないという論調であるが、リスクマネジメントの観点からは適切とは言い難いだろう。現に御嶽山噴火の翌年には、「総合判断」という文言が削除され、「これまでに観測されたことのないような観測データの変化があった場合や新たな観測データや知見が得られた場合はそれらを加味して評価した上でレベルを判断することもある」と変更になっている。結果が重大な事象については専門的裁量があってもそれは自由裁量ではなく、安全側に傾いて解釈されるべきなのである。

4.4 科学的明確性と安全論のミスリードを指摘

国は御嶽山訴訟で、9月25日の時点では「山体膨張であったかどうかは観測データだけから断定することはできない」ので、山体膨張があったとして噴火警戒レベルを引上げるとことは気象庁としては困難だったという主張もしている。これに対して判決は、「噴火警戒レベルが防災対応に直結するものである以上、本件列挙事由が発生したと断定できる場合はもちろん、本件列挙事由が発生したか否か不明な場合であっても、その可能性に一定の合理的根拠があるときは、これが発生していないことを前提とすべきではなく、その可能性を一つの要素として考慮すべき」としている。未知のものであるからこそ当時の最先端の水準で努力していくことが求められるのである。過去に化学工場の排水処理場の注意義務違反と過失責任を認めた熊本水俣病事件⁶⁾でも、判決ではその注意義務の水準を、科学的に予見できないような危険が発生するかもしれないことを念頭に置きながら「常に最高の知識と技術を用いて…その安全性を確認」すべきであり、「その安全性に疑惑を生じた場合には、直ちに操業を中止するなどして必要最大限の防止措置を講じ」るべきという見解が示されている。未確定の知見でかつ重大結果発生の危険があるからこそ（つまり、火山噴火が科学技術の限界で明確な予知が不可能であるからこそ）、危険発生の可能性が排除できない限りは、より一層安全性を重視した対応が求められるという考えが重要であることは、過去の判例からも導き出されるのである。

4.5 警報効果希薄性の反論を排斥

判決は「…国は、噴火警報を発表したにもかかわらず、結果的に噴火が発生しないという事態が続発すると、警報自体の信頼性を損なうことになりかねず、かえって警報による警告の効果が希釈されることにもなりかねないことを指摘するが、このような問題は、噴火予測の性質や、それによる噴火予報の限界を踏まえ、気象庁及びその発表する噴火予報等の果たすべき役割に関する一般への周知、啓蒙により解決すべき事柄であって、警報の効

果希釈化を考慮して警報の運用を慎重にせざるを得ない」とすれば、気象庁火山課の職員に、必要かつ最低限の場合の場合のみ警報を発表することを求めるこことなりかねず、無理を強いるものであって相当ではない」としている。警報や避難指示の空振りによる「狼少年」的な状況を考慮することを明確に排斥しているのである。これは気象庁の職員自身が個人としてその判断の是非を追求されないためにも（職員が委縮して適切な判断ができないくなる恐れを回避するためにも）、組織として万一のときに過去の知見に従った判断をしていたことについて説明責任を果たすためにも必要な考え方であり、当然の帰結というべきである。訴訟の場である以上、様々な主張反論を国側が行うことは理解できるが、リスクマネジメントの観点からやや無理のある反論だったように思える。

5. 気象業務法に対するリーガル・リテラシーのギャップ

判決は、気象業務法や災害対策基本法の制定や実務運用に照らせば、噴火警戒レベルの発表は、「個々の国民の生命又は身体を災害から保護することまで目的とするものである」としている。噴火警戒レベルの発表等が、気象庁に地象等についての情報提供を義務付けているだけで、国民の生命保護はその反射的効果にすぎないという国の主張を排斥している。このような法令や組織のミッションに対する、立法者の意思と行政の現場との温度差・ギャップが、気象庁全体の職員育成の在り方、政府全体としての人員配置、教育プログラムなどにも影響していないだろうか。今後、気象庁を含む行政側の内部統制システム構築義務や危機管理意識の醸成（あるいはそれを実現する更なる予算配分）を確実なものとするための政策論や組織ガバナンス論についても検討を進めたい。

参考文献

- 1) 関東弁護士会連合会「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）
- 2) 中野明安・津久井進編「防災・減災の法務 事業継続のために何をすべきか」（有斐閣 2021年）
- 3) 岡本正「東日本大震災における津波被災訴訟判決の検証的活用—事故調査と裁判手続の簡易な整理を踏まえて—」災害情報 2019年17巻2号 pp.69-76
- 4) 岡本正「津波被災訴訟を教訓とした組織のリスクマネジメント—組織安全文化の視点を事業継続計画へ反映する」論究ジュリスト 2019年第30号 pp. 100-105
- 5) 岡本正「災害復興法学II」（慶應義塾大学出版会 2018年）
- 6) 熊本地裁昭和48年3月20日判決 判例タイムズNo.294 pp.108
- 7) J.リーズン(著) 塩見弘ほか(訳)「組織事故一起こるべくして起こる事故からの脱出」（日科技連出版社 1999年）