

学校防災に関する安全確保義務と組織過失論

著者	米村 滋人
雑誌名	法学
巻	84
号	3,4
ページ	223-241
発行年	2020-12-30
URL	http://hdl.handle.net/10097/00130013

学校防災に関する安全確保義務と組織過失論

米 村 滋 人

1 はじめに

東日本大震災で発生した津波により児童 74 名・教職員 10 名が死亡した事例につき国家賠償責任の成否が問題となった大川小学校事件に関して、その控訴審判決である仙台高判平成 30 年 4 月 26 日判時 2387 号 30 頁は、学校関係者や市教委などに学校保健安全法の規定を根拠とする「安全確保義務」が課せられるものとしつつ、校長等の損害賠償責任を肯定した⁽¹⁾。筆者は既に、別稿において、同判決はいわゆる「組織過失」を肯定したものであるとの分析を行い、さらにこれは災害対策の不備による損害賠償責任に関する過失判断の一般的傾向として位置づけられることを述べた⁽²⁾。もっとも、ここでは紙幅の都合上、厳密な論証を行うことはできず、また組織過失の一般理論との関連性についても十分な議論を展開することができなかった。組織過失に関しては既存の不法行為法学説においてある程度の議論の蓄積が形成されつつあるものの、未だに理論的に未解明の部分が大きく、とりわけ、詳しくは後述する通り、組織過失による責任の帰責根拠、責任主体の選択、義務内容などにつき、なお検討すべき点が多い。そこで本稿では、同判決の提示

(1) 同判決は、上告・上告受理申立てがされた後に最高裁が令和元年 10 月 10 日付で棄却・不受理の決定を行い、そのまま確定した。

(2) 米村滋人「津波災害に関する過失判断——災害損害賠償責任論・序説」論究ジュリスト 30 号 92 頁

する「安全確保義務」の判断構造に関する分析を加え、それを組織過失の一般的解釈に還元させる形で、組織過失論に関する検討をあわせて行いたいと考える。

2 組織過失に関する学説状況と本稿の課題

(1) 「法人の不法行為」論の課題

組織過失に関しては、従来、「法人の不法行為」論として整理されていた問題の一環として論じられるのが一般的であった。「法人の不法行為」論とは、伝統的には使用者責任によらなければ法人の不法行為責任を問うことはできないと解されていたところ、一定の問題場面では法人自体の709条責任を肯定することができるとの立論を行う見解を包括的に指し示すものである。これに関しては、従来2つの異なる法律構成が存在するとされてきた。

第1に、「法人自体の行為」に基づく直接責任を肯定する見解がある⁽³⁾。これは、使用者責任において不法行為をなした「被用者」を特定する必要があるとの理解を前提に、しかし、公害・薬害事件等を始め、企業が主体となる不法行為事例の場合に義務違反行為をなした具体的な「被用者」を被害者が特定することはきわめて困難であることを理由に、「法人自体の行為」による直接の権利・利益侵害を観念することで法人の709条責任を肯定しようとするものであった。

第2に、権利・利益侵害や損害の発生防止に向けた適切な組織編成をなすべき義務を指定し、その違反による責任を法人に対して追及しようとする見解がある⁽⁴⁾。これは、ドイツ法における「組織編成義務」の議論を参照して

(3) この見解に分類されるものとして、神田孝夫『不法行為責任の研究』（一粒社、1988）4頁以下など。

(4) 田上富信「組織体の過失理論と現実（3・完）」NBL 507号47頁、潮見佳男「ドイツにおける組織過失の理論」林良平先生献呈論文集『現代における物権法と債権法の交錯』（有斐閣、1998）191頁を嚆矢とするが、近時はこの構成

提案されたものであり、特定の被用者の過失に還元されない法人内部の組織体制の不備により権利・法益侵害や損害が発生するというメカニズムに着目しつつ、ある種の間接侵害類型としての過失責任を構想するものであると言える。一般的に「組織過失」とは、この第2の構成における過失判断を指している。

近時は、これら2つの構成の違いが強調される場合が多い。特に、第1の構成に対しては、自然人の行為と（709条の要件論上）等価なものとして「法人自体の行為」を構想する点につき批判が加えられており、たとえば橋本佳幸は、「『法人自体の行為』による外界作用との結びつきは、自然人の行為の場合と質的に相違しており、客観的帰属を論じること難しい」として厳しい批判を向けている⁽⁵⁾。その一方で、橋本は、組織編成義務違反に基づく法人の709条責任は肯定する立場をとっており、両者の間に明確な区別を設けていることが明らかである。

もっとも、筆者から見れば、この両者の理論的差異については、なお慎重な検討の必要があるように感じられる。すなわち、仮に「法人自体の行為」を一切観念できないとするならば、第2の法律構成で過失判断を行う際に、法人の何に関して組織編成義務違反の評価を行えば良いのだろうか。自然人の過失認定においては、当該自然人の何らかの作為・不作為を対象に過失評価を行うところ、法人についても直接的な義務違反認定を行うのであれば過失評価の対象を特定する必要があり、そこではやはり、「法人自体の（組織編成）行為」（組織編成の不作為を含む）を問題とせざるを得なくなるのではないかが疑問となるのである⁽⁶⁾。仮に、「法人自体の行為」を観念せず法

に好意的な見解が多数を占めつつある。

(5) 橋本佳幸『『法人自体の不法行為』の再検討』論究ジュリスト16号57頁。

(6) 中原太郎「事業遂行者の責任規範と責任原理（10・完）」法協129巻10号2475頁も、「法人自体の行為」の問題が「（組織編成の不備という）間接的な加害行為」においてもなお問題となりうると述べており、本稿の問題意識と共通す

人の過失責任を直接的に肯定するのであれば、その判断過程や正当化根拠が詳細に提示される必要があると考えられ⁽⁷⁾、現状でその点が十分に解明されているとは言えないように思われる。「法人の不法行為」論全体が理論的どのような問題を指しており、第1・第2の構成の共通点と相違点がどこにあるのか、全体構造を整理する必要があるだろう。

(2) 組織過失論の課題

また、組織過失論それ自体に関しても、検討すべき点が多く残されている。たとえば前田太郎は、組織編成義務に関する潮見佳男の議論に関して、法人自身が負う義務と法人の首脳部個人が負う義務が区別されておらず、法人自身がなぜ義務を負うのかが明らかにされていない、との批判を行った上で、最終的に「法人への義務付け」の根拠を明確化すべきことを述べる⁽⁸⁾。確かに、同じく組織編成義務を問題とするとしても、法人の代表者やその他の幹部が個人として負う義務と法人自身が負う義務は理論的に区別されるのみならず、組織内の個人がなすべきことと法人全体がなすべきことは実際上も異なる可能性がある。むしろ、既述の通り個人の義務の形で義務を設定できない場合にこそ組織過失論に基づく過失認定の意義があると言うことがで

る。なお、筆者は、そもそも「行為」を不法行為要件としつつ「法人自体の行為」を否定することに消極的であるが（中原・前掲2477頁も同様の立場のようである）、少なくとも、「行為」を不法行為要件とする場合には、第1の構成と第2の構成のいずれにおいても「法人自体の行為」を認めるか否かが問題となる点を指摘しておきたい。

- (7) 橋本・前掲注(5)56頁は、「事業組織の編成に瑕疵があるというリスクは、……事業活動に内在するものであり、事業主体たる法人に割り当てることがふさわしい」と述べており、この種の責任を過失責任ではなく危険責任として構想することを示唆する。それであれば「法人自体の行為」の問題も回避できる可能性がある。ただし、その種の責任は709条からは導けず、原則として新規の危険責任類型を定める特別立法が必要となろう。
- (8) 前田太郎「法人の不法行為責任論に関する一考察」早稲田法学会誌59巻1号476頁以下。

き、これらの点を区別した議論が望まれることは確かであろう。

そしてこの点については、抽象的に論じていても明確な議論は難しいため、具体的な問題場面ごとに義務の内容を論じることが望ましい。たとえば、橋口賢一は、ドイツ法の分析を踏まえつつ、医療に関する組織過失の責任は病院開設者が負う場合と指導的地位に立つ医師が負う場合があり、義務内容の検討にあたってはこれらを区別して論じるべきものとした上で、病院開設者の義務は「直接患者に対する行為を対象にするものではない」ため、「病院開設者に対していかなる要求をなすのが適切かということ十分に顧慮した判断のなされる必要がある」とする⁽⁹⁾。これは、組織編成義務も主体によって義務内容が異なる可能性があることを示す好例であると言え、法人の性質や事業内容、個々の従事者と法人の関係性などを十分に考慮して個別に義務内容を定める必要があろう。

(3) 本稿での問題設定

以上の通り、組織過失論には一般的解釈論としても十分に検討されていない課題が多いのが実情である。もっとも、ここまでの分析から、組織編成義務に相当する義務を誰が負担するのか（義務主体の問題）、各主体が負う義務の内容は何か（義務内容の問題）、そしてそのような義務が生じる根拠は何か（義務の正当化根拠の問題）、が重要となることが示されたと言えよう。そこで以下では、大川小学校事件控訴審判決の内容につき、これらの諸点に着目する形で分析を加え、さらに一般的解釈論に対していかなる示唆を与えるかを検討することとしたい。

(9) 橋口賢一「ドイツにおける診療過誤と組織過失論」同志社法学 54 卷 5 号 1872 頁以下。

3 大川小学校事件控訴審判決の分析

(1) 事案の概要

まず、大川小学校事件の事案の概要を簡潔に示しておこう。

石巻市立大川小学校の児童らは、2011年3月11日14時46分頃の地震発生直後に一旦校庭に避難したものの、同校教員の指示により15時30分頃まで校庭で待機した。最終的に、北上川堤防付近の小高所（「三角地帯」）への避難を開始した直後（15時37分頃）に津波が到達し、巻き込まれた児童74名・教職員10名が死亡した。

なお、同校の敷地は石巻市地域防災計画のハザードマップ上で津波の予想浸水区域に含まれていなかった。同校の「地震発生時の危機管理マニュアル」（2007年策定）は、学校保健法改正（学校保健安全法29条施行）を受けて2009年に改訂され、表題が「地震（津波）発生時の危機管理マニュアル」とされた上、「火災・津波……等で校庭等が危険な時」の避難先につき「近隣の空き地・公園等」と記載された。以上の事実関係の下、死亡した児童の遺族（Xら）が事前の防災対応の不備、発災当日の避難誘導の誤りなどを主張し、 Y_1 （石巻市）・ Y_2 （宮城県）に対し国家賠償請求を行った。

一審判決（仙台地判平成28年10月26日裁判所ウェブサイト）は、学校保健安全法29条によってもマニュアルに具体的な避難場所や避難方法を明記する義務はないとし、また、これまで大川小学校付近に津波が到達した記録がないことや、同校敷地がハザードマップで津波浸水予想区域に含まれていなかったことを根拠に、事前の予見可能性はなかったとして事前防災の過失を否定した。その上で、15時30分頃（津波到達7分前）に同校脇を市の広報車が通過し避難呼びかけを行った時点で教員らに裏山への避難義務が発生するものとし、当該義務の違反による過失を肯定し請求を認容した。

(2) 控訴審判決の判示内容

控訴審判決は、以下のように判示して過失を肯定し、Xらの請求を認めた。

(a) 「市教委〔引用者注——石巻市教育委員会〕はY₁が処理する教育に関する事務を管理・執行する者（地方教育行政法23条）として、A校長、B教頭及びC教務主任は大川小の運営に当たっていたY₁の公務員として、学校保健安全法26条ないし29条に基づき、……平成22年4月末の時点において、その当時、平成16年3月に宮城県防災会議地震対策等専門部会が作成した平成16年報告……において発生が想定されていた地震〔引用者注——宮城県沖地震〕（以下「本件想定地震」という。）により発生する津波の危険から、大川小に在籍していた108名の児童（以下「在籍児童」という。）の生命・身体の安全を確保すべき義務を負っていたものであり、その安全確保義務は、平成22年4月末の時点においては、個々の在籍児童及びその保護者に対する具体的な職務上の義務……を構成するに至っていた」。

(b) 学校保健安全法「26条ないし29条は、地方公共団体が設置する学校に関していえば、教育委員会、その運営主体である学校及びその運営責任者である校長に対し、公教育制度を円滑に運営するための根源的義務を明文化したものと解することができる」。「26条ないし29条が、……A校長等の義務として明文で規定した作為義務は、……在籍児童の在学関係……成立の前提となる中心的義務であって、ある法律関係の付随義務として信義則上一般的に認められるに過ぎない安全配慮義務とはその性質を異にする」。

(c) 「平成9年3月、財団法人日本気象協会が……とりまとめた『津波災害予測マニュアル』……では、津波災害予測の数値計算には、津波初期波形が地震波の情報からは一意的にも正確にも定まらないこと、海底地形図の精度が十分信頼できるとは限らないこと、再現計算の検証に使われる痕跡値や検

潮記録の数が少なく、空間的な分布が詳細に分かる測定点が限られていること等により、その計算結果に誤差が伴うことが指摘されていた。「平成16年報告及び平成23年報告において行われた津波浸水域予測についても、相当の誤差があることを前提として利用しなければならなかった。「大川小が本件想定地震により発生する津波の被害を受ける危険性はあった」のであり、「A校長等がそれを予見することは十分に可能であった」。

(d)「A校長等……に必要とされる知識及び経験は、……地域住民が有していた平均的な知識及び経験よりも遙かに高いレベルのものでなければならぬ」。「A校長等は、Y₁の公務員として、本件安全確保義務を履行するための知識と経験を収集、蓄積できる職務上の立場にあった（すなわち、職務上知り得た地震や津波に関する知識や経験を、市教委や他の小中学校の教職員との間で相互に交換しつつ共有できる立場にあった。……）」。

(e)「新防災計画により指定された本件避難対象地区から大川小が立地する『釜谷字山根』が除外されていた」が、「『釜谷字山根』を……、本件避難対象地区から除外する合理的理由はなかった」。「Y₁の公務員であるA校長等の過失の前提として津波被災の予見可能性が問われている本件において、上記のようなY₁自身の過誤による本件避難対象地区未指定の事実を上記予見可能性を否定する事情として考慮することは、相当ではない。」

(f)「平成22年4月30日の本件時点において、A校長、B教頭及びC教務主任は、本件安全確保義務の内容として、大川小の危機管理マニュアルを、……少なくとも、津波警報の発令があった場合には、第二次避難場所である校庭から速やかに移動して避難すべき第三次避難場所とその避難経路及び避難方法を定めたものに改訂すべき義務を負った」。「市教委としては、大川小から送付された危機管理マニュアルの内容に上記定めがあるかどうかを確認し、仮にその定めの不備があるときにはその是正を指示・指導すべき義務を負った」。

(g)「A 校長等は、……本件安全確保義務（本件危機管理マニュアル中……に、本件想定地震によって発生した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次避難場所を定め、かつ避難経路及び避難方法を記載するなどして改訂すべき義務）を懈怠した」。「市教委は、……本件危機管理マニュアルの内容を確認せず、大川小に対し、その不備を指摘して是正させる指導をしなかった。……これは、市教委による本件安全確保義務の懈怠に当たる」。

(3) 本判決の分析

本判決の全般的な特徴に関して、筆者は既に別稿で詳しく論じたことから⁽¹⁰⁾、本稿では組織過失との関連性に絞った検討を行う。本判決の過失認定においては、A 校長や市教委の過失が認定されているようでありながら、実質的には組織過失の認定がされていると考えられる。以下では、まず、本判決の過失認定のあり方につきやや詳しく分析を加えた上で、そのような判断枠組みが何に由来するか、本判決の判示内容の全体構造の中で分析を行うこととしたい。

(a) 過失認定のあり方

本判決では、校長等に要求される知識・経験につき「地域住民が有していた平均的な知識及び経験よりも遙かに高いレベルのものでなければならぬ」（上記判旨(d)）とされた上で、最終的に校長等の過失が肯定されている（上記判旨(g)）。この点を捉えて、教職員等に防災専門家の知識を要求するに等しい判断であると批判する見解がある。たとえば、板垣勝彦は、「河川工学や防災の専門家でもない担当教職員に対し、ハザードマップまた

(10) 米村・前掲注(2) 95 頁以下参照。

は地域防災計画に対する独自の立場からの批判的検討を要求することは現実的でないのみならず、却って不適切な防災対策がなされることが強く懸念される」と述べる⁽¹¹⁾。これは、仮に当該判示が校長等個人の義務違反の認定を行ったものであれば、そのように批判する余地があるかもしれない。しかし、本判旨をそのように学校関係者個人の義務違反を認定したものと理解すべきではない、というのが本稿の立場である。

上記判旨(d)では、「A 校長等は、Y₁の公務員として、本件安全確保義務を履行するための知識と経験を収集、蓄積できる職務上の立場にあった」のであり、「職務上知り得た地震や津波に関係する知識や経験を、市教委や他の小中学校の教職員との間で相互に交換しつつ共有できる立場にあった」とされている点に注目する必要がある。ここで、わざわざ「Y₁の公務員として」と述べているのはなぜか、また、他の関係者等との情報共有の可能性に言及しているのはなぜか、というのが問題である。これは、津波防災の問題が、A 校長等の教員の個人的な知識・経験や職務上の義務の範囲内では解決できない問題であることを前提に、他の Y₁の公務員との間での情報共有や連携により解決すべきことを述べていると考えられよう。加えて、上記判旨(e)では、「Y₁の公務員である A 校長等の過失の前提として津波被災の予見可能性が問われている本件において、上記のような Y₁自身の過誤による本件避難対象地区未指定の事実を上記予見可能性を否定する事情として考慮することは、相当ではない」とされており、ここでも再び「Y₁の公務員である」と付言されている上に、「Y₁自身の過誤」(実質的には避難対象地区の指定に関わる防災担当者の過誤と考えられる)を根拠に A 校長等の過失を肯定する判断を行っている。これは、本判旨が A 校長等の個人的な義務違反を認定しているとすれば全く不当な判示であることになろう。

(11) 板垣勝彦「リスク社会と行為規範の設定——大川小学校の惨劇が遺したもの」
ジュリ 1542 号 103 頁。

これらの判示を合理的に理解するには、本判旨は学校関係者個人の義務違反を認定しているのではなく、個々の関係者の過失に還元されない Y₁ の過失、すなわち組織過失を認定していると解さざるを得ない⁽¹²⁾。最終的な結論として、A 校長等の過失を認定している点は、国家賠償法 1 条があくまで「公務員」が故意・過失により違法に損害を加えたことを要求しており、組織過失の責任形式を直接的に規定していないという文言的な制約に由来すると考えるべきであろう。言い換えれば、ここでの「A 校長等」は、あくま Y₁ の組織編成義務違反を仮託した形式的責任主体として用いられているに過ぎず、実質的にはそのまま「Y₁」と読み替えてよいと考えられるのである。

(b) 義務の内容と根拠

以上のように本判旨を組織過失の認定と理解する場合には、組織編成義務に相当する義務として、判旨が Y₁ のいかなる義務をいかなる理由から措定しているか、義務の内容とその根拠がさらに問題となる。この点は、判文中に直接的には言及されていないため、判旨の全体構造を踏まえた解釈を要することになるが、上記の通り判旨が津波防災の問題を関係者相互間の情報共有や連携により解決すべき旨を述べていることを踏まえれば、義務内容としては、この種の連携体制の構築、具体的には防災担当者や市教委を含む多数の関係者が関与した形で個別学校のマニュアル整備を行う手続・体制の構築が義務づけられていると考えられる⁽¹³⁾。上記判旨(f)で市教委の義務として

(12) なお、判旨は「市教委」が義務の主体であるような書き方をしているが、当然ながら市教委は自然人でも公務員でもなく、したがって、市教委が独立の義務主体であるとする点でも本判決は「法人の不法行為」論（第 1 の構成）を前提としていると言える。しかし、そのことと Y₁ の組織編成義務を認めることは別個の問題であり、本稿では後者の問題に焦点を当てるものである。

(13) 判旨が一定の体制構築義務を課しているとする点、具体的なマニュアルの不備やその是正の懈怠は問題とならず、その前段階の体制構築の不備のみが過失と

記載されている，マニュアルの不備の是正を指示・指導する義務は，この種の連携体制構築義務の1つの例示として位置づけることができよう。

そして，このような義務が課せられる根拠については，本判決の特徴である「安全確保義務」の構造が重要な役割を果たしていると考えられる。すなわち，上記判旨(b)にある通り，本判決は学校保健安全法26条・29条を根拠とする「安全確保義務」を，いわゆる安全配慮義務とは別個の義務として位置づけており，上記の連携体制構築義務を含む学校関係者・市教委の義務はすべて「安全確保義務」の一環として措定されるものとする。ところで，学校保健安全法26条は，学校設置者に対し，事故・加害行為・災害等により児童生徒等に生ずる危険を防止し，当該学校の施設・設備と管理運営体制の整備充実等の措置を講ずる努力義務を課す。また，同法29条は，危険等発生時における措置の具体的内容や手順を定めた「対処要領」の作成・周知・訓練実施等の義務を課すが，義務の主体を明示していない。このように義務主体が学校関係者に限定されていないこと⁽¹⁴⁾が，26条・29条の義務を教員，市教委やその他の市職員に横断的に課す，あるいはY₁自身の体制構築義務を課す判断を正当化する結果になっていると考えられる⁽¹⁵⁾。

もっとも，ここで若干の注意を要するのは，本判決では校長等の教員，市

なるはずであり，マニュアル改訂の懈怠を義務違反とした本判旨と矛盾するのではないかを問題視する見解もありえよう。しかし，適切な体制構築は必ずしも確固たる制度や枠組みを要するものではなく，現実のマニュアルの不備に際して関係者が實際上連携して対応すれば十分であると考えられる。本判旨は，具体的なマニュアルの不備に関して関係者間の連携の下での是正がされなかったことをもって，体制構築義務違反を認定したものと考えられる。

- (14) 筆者は，このように義務主体が広範に及ぶ点が，本判旨の述べる「安全確保義務」と通常の安全配慮義務を区別する1つの要素であると考えられる。
- (15) このことを含意して，筆者は別稿において，「学校保健安全法に基づく『安全確保義務』との法律構成が各主体の義務をいわば『架橋』し，組織全体での過失認定を基礎づけたと見ることができる」と述べた（米村・前掲注(2)95頁）。

教委、Y₁自身がそれぞれ負担する「安全確保義務」の内容は必ずしも同一ではなく、しかしその相違点の内容や理由が必ずしも明確にされていないという点である。まず、既述の通り、本判旨は正面からY₁自身の義務違反という過失認定をしていないため、Y₁自身が負う体制構築義務が暗黙の前提となっているとしても、教員や市教委の義務内容との異同については全く明らかにされていない。また、上記判旨(f)(g)では、校長等の義務と市教委の義務は異なる内容であるように読めるが、なぜこのような差が生じるのかの説明はない。上記の通り同法29条には義務主体が明示されていないため、たとえば、対処要領の作成義務は第一義的に市教委が負うと解釈することも全く不可能ではないが、なぜ判旨が市教委の役割を「指示・指導」に留めたのかは説明されていないのである⁽¹⁶⁾。同一の条文に由来する義務が主体によって異なる義務に変容することもありうるものの、少なくとも変容後の義務内容と変容する理由を明らかにすることは必要であろう。

ここでは、学校保健安全法に由来する「安全確保義務」が、複数の主体に横断的に課せられうることと、それが組織過失の前提をなす体制構築義務をも基礎づける一方で、各主体の義務内容は必ずしも同一ではなく、その点の検討がさらに必要であることが明らかにされたと言えよう。そこで、以上で述べた本判決の分析を踏まえつつ、これが組織過失の一般的解釈論にどのよ

(16) 災害に関しては多数の行政部門や担当者が専門的・実務的知識を相互に提供することが求められるのであり(米村・前掲注(2)96頁)、その観点から言えば各部門担当者に義務の差はないはずである。確かに、災害対策の迅速・合理的な策定のために一部の関係者に全体を統率・管理する義務を負わせることはありえ、その場合、市教委がその種の統率・管理を担うことは考えられる。本判旨の「指示・指導」がそのような災害対策全体の統率・管理を意味するのであれば合理的とも言いうるが、(使用者責任の免責事由と同様の)選任・監督過失のある場合のみ責任を負担するという趣旨であれば、学校関係者の義務よりも軽減された義務となっていることも考えられる。いずれにせよ、ここでの市教委の義務内容と義務の根拠は不明確であり、本判旨のみからは十分な義務分担を見いだすことができない。

うな影響を与えるか、さらに検討を進めることにしたい。

4 組織過失論の運用上の課題

2で述べた通り、組織過失に関する検討課題は、(i)義務主体の問題、(ii)義務内容の問題、(iii)正当化根拠の問題、の3点に整理することができる。もっとも、(i)(ii)はいずれも最終的に組織過失の責任の正当化根拠に依存する部分が大きいため、直接に検討するのは(i)(ii)のみとし、正当化根拠に関する問題はこれらの検討にあわせて取り上げることとする。以下、順に検討しよう。

(1) 義務主体の問題

組織過失において検討すべき第1の課題は、組織編成義務の主体をどのように決定するかという点である。従来の学説では、「法人の不法行為」という呼び方のためか、組織編成義務を負う可能性のある主体が単一の法人のみであることを暗黙の前提にしてきた部分があるが、複数の主体が組織編成義務を負担する可能性は十分に存在する。それは第1に、会社組織が親子会社の関係にある場合など、ある組織体の内部につき実際上のガバナンスを及ぼしうる法人が複数存在する場合があります。その場合、どの法人に組織編成義務を課し、組織過失の主体として扱うのかを決定する必要がある（もちろん、親会社等を含めてすべての関連法人の組織過失を肯定する判断もありうる）。また第2に、法人代表者や組織編成に重要な権限と責任を有する個人（理事・取締役等の法人幹部や関連する部門長など）が組織編成義務を負う場合があります、法人自体とこれらの個人のいずれが（あるいは双方が）義務を負うかが問題となる場合もある。2で紹介した医療過誤に関する橋口の議論は、まさにこの種の状況を前提とするものであった。

この点につき、大川小学校事件控訴審判決は、明確に論点を認識した上で

の判断ではなかったものの、 Y_1 （石巻市＝法人自体）と関係する個人が原則としてすべて義務主体として想定されていたと考えられる。これは、組織過失の正当化根拠と関係があるように思われる。すなわち、既述の通り同判決は学校保健安全法に由来する安全確保義務を関係者全員に共通する義務として掲げており、これが組織編成義務に相当する義務の正当化根拠となっていた。そうすると、同判決では関係者間の情報共有や連携による問題解決が重視されており、連携を行うべき個人を含めてすべての関係者が義務の主体となることが自然だからである⁽¹⁷⁾。

もっとも、一般的にはこの点は容易に解決できる問題ではない。最終的に、損害発生の防止に向けた組織編成義務をどの主体に課するのが適切であるかは、それぞれの法人・団体の活動内容や各人の役割等によって異なるため、ケースバイケースの判断とならざるを得ないと考えられる。

この点に関連して1点付言すると、以上のように個人も組織編成義務を負う可能性があるとするならば、組織編成義務の受け皿となる上位の法人組織が存在しない場合であっても、組織過失が認められる可能性は否定できないと考えられる。上位の組織が権利能力なき社団のような法人格を有しない団体である場合が1つの例であるが、複数の個人が共同で何らかの活動を行っているに過ぎない場合でも、それらの個人の全部または一部が組織編成義務を負い組織過失による責任を負うことはありうると考えられる⁽¹⁸⁾。このこ

(17) もっとも、3で述べた通り、義務主体のうちA校長等は Y_1 の責任を導くための形式的責任主体として扱われているに過ぎず、個人として組織編成義務を負うという趣旨ではない可能性が高い。そうすると、安全確保義務を負うという観点では同等の主体間でなぜ差が認められるのかを検討する必要が出てこよう。本判決の事案でも本質的には義務主体選択の問題を免れていない可能性が高い。

(18) 筆者は別稿において、災害対策に関する組織過失の判断につき、「災害対応に関与する主体はすべて相互に組織的対応義務を負っていると考えられ、過失認定に関してはこれらの主体を包括した「災害対応共同体」の組織過失として検討すべきである」と述べた（米村・前掲注（2）99頁）。これはまさに、特定

とは、組織過失の問題を「法人の不法行為」論の下に置くことの妥当性を疑わせることになろう。今後、組織過失の問題は、法人の709条責任の問題とは切り離して、より一般的に、複数者が一定の組織を形成して活動を行う際の不法行為責任のあり方の問題として、共同不法行為等と対比させつつ検討することが望ましいと考えられる。

(2) 義務内容の問題

検討すべき第2の課題は、どのような内容の組織編成義務を課すか、という問題である。この点は、義務主体が単一であったとしても具体的にどのような組織編成上の措置を義務づけるかという問題として表れるが、義務主体が複数存在する場合には、それらの相互関係や義務の分担等を検討する必要が生じることになろう。

この点につき、大川小学校事件控訴審判決は、既述の通り市教委についてマニュアル整備にあたっての指示・指導の義務を課しており、その限度では義務内容の変容を認めていることが注目されるものの、各主体間の義務内容の違いやその根拠に関しては十分に明らかにされていなかった。そのような判断がされた原因としては、大きく2つの事情を指摘することができる。

第1に、学校保健安全法の規定の不十分性がある。すなわち、同判決は学校保健安全法に由来する「安全確保義務」を組織編成義務の正当化根拠とするものと理解される一方、同法の規定は概括的であり各行政部門等の役割を細かく規定するものでもないため、「安全確保義務」は各主体の担うべき義務内容を具体化するまでには至らず、ここから直接的な義務分担を導くことは困難であったと考えられる。より詳細な義務分担を指定するには、学校防

の上位法人を有しない主体間の連携関係であっても、相互に組織的対応義務を負っていると考えられる場合には組織過失が成立する余地があることを前提とするものである。

災に関する具体的方針の決定手続等（特に「対処要領」の決定権者と決定手続）を含む諸事項に関し、より詳細な規範を設定した上で、各部門や担当者の業務分担とあわせて義務内容を定める必要があろう。

第2に、災害に関する義務分担の設定が必ずしも容易ではないという事情が挙げられる。従来、災害に関する損害賠償責任が問われた事例は決して多くなく、水害・豪雨等に関する国家賠償請求事件は散見されていたものの、いずれも国や自治体の河川管理・道路管理等における災害関連行政が直接的に問題となる事案であった。東日本大震災に関連するいわゆる「津波訴訟」では、学校、保育所、一般企業などさまざまな主体の災害対応の適否が問題とされたが、このような、日常的に災害行政に関わらない者の過失が問われる損害賠償請求事件の例は過去にほとんどなく、一般の施設管理者や一般の行政部門が災害に関してどのような義務を負うかは、手がかかりとなる判断例が全くなかったと言わざるを得ない。

大川小学校事件において各主体の個別的義務を措定するには、以上の2つの困難性が障壁となり、必ずしも明確な義務分担を定めることができなかつたと分析することができよう。

とはいえ、今後も学校防災に絡む損害賠償請求事案が出現することは十分にありえ、今後の法運用を考えれば、より明確な形で各主体の役割と義務を定め、それに従って過失判断を行うことが求められる。そしてその中では、各学校の校長や一般教員に具体的にどのような義務を課すべきかを検討する必要もあると考えられる。この種の検討には、組織内部の通常の業務分担や人員体制等をも考慮する必要があるが、裁判所が定めることが望ましいとも言い切れない。そうすると、大川小学校事件のような学校防災上の複雑な業務分担を検討する場合には、最終的には立法により、学校保健安全法や各種の災害関連法令の中で各主体の役割や義務内容を明確化することが望ましいと考えられる。日常的に災害関連行政に関わらない、学校、福祉・介護施設な

どの施設管理者も、今日では一定程度の防災対応の義務を負うことが否定できないであろう。そうすると、災害対策に関して誰がどのような義務と役割を分担し、どのような連携体制の下で各主体の専門性の欠如や情報の不足を補うべきことになるかは、政策的合理性や実務的有用性の観点を多分に考慮しつつ、具体的な規範を定める必要があると考えられる。その点は、法律家が法解釈の形で決めるべき問題ではなく、社会全体で検討し、幅広い住民の合意と協力の上に実施することが望ましい。各義務主体の義務分担も、その一環として検討すべき問題であると考えられるのである。

5 結び

以上、本稿では、大川小学校事件控訴審判決の内容分析を契機として、組織過失の問題に関する複数の解釈上の課題が存在することを示し、それらにつききわめて雑駁ながら検討を行った。組織過失を認定して損害賠償責任を肯定する裁判例は決して多くないという事情もあり、これまで必ずしも十分な分析がされてこなかったように思われる。しかし、組織過失に基づく過失判断を本格的に導入するためには、より精緻な判断構造が明らかにされ、種々の具体的場面における判断のあり方を明確化する必要があることが明らかになったと言えよう。他方で、防災に関する過失判断という次元で見ても、具体的にどの主体がどのような防災対策上の義務を負うべきかは明確でなく、法解釈論の領域にとどまらず社会全体で防災対策のあり方を検討する必要がある。これらの問題につき、本稿では問題を指摘できたにとどまり解決に寄与できた部分は甚だ少ないが、今後この分野の検討が精力的に進められることを期待したいと考える。未曾有の大災害とも言われる東日本大震災は、東北地方沿岸部を中心に甚大な被害を与え、震災から10年が経過しつつある現在でもなお、復興に向けた深刻な課題を抱えた地域が多く残されている。そして、東日本大震災が民法学に突きつけた課題もまたきわめて大き

く、多くは未解決のまま残されているということを確認して、筆をおくこと
としたい。