

大川小学校津波被災判決と「組織的過失」

高 橋 眞

1. はじめに

(1) 「現場過失」と「組織的過失」

東日本大震災に伴う津波による大川小学校児童の被災事件においては、1審判決・控訴審判決とも市および県の責任を認めた。地震発生後の現場の教師の過失を理由とした1審判決に対し、控訴審判決（仙台高判平成30・4・26判時2387号31頁）は、地震発生前の準備段階における校長等（および市教委）の義務の懈怠をもって国賠法上の過失ありと認めた。控訴審のこの判断については、事前防災の不備につき「組織的過失」が認められたものと報道された¹⁾。

「組織的過失」という言葉は判決の中で用いられていないが、本件の原告側の代理人である吉岡弁護士・齋藤弁護士は、1審判決の判断枠組みを「現場過失」と表現し、これに対して「控訴審判決が採用した「組織的過失」による責任判断の枠組みは、平時からの安全確保についての組織的対応を要請し、その違反をもって法的責任の根拠とするもの」であると述べる²⁾。すなわち「組織的過失」とは「現場過失」に対置される用語として、地震発生前の平時の対応に着目したものと捉えられる。このことは時間的な段階の問題にとどまらず、「過失」の本質を、「組織的対応」の問題、すなわち組織的な活動において事故を防ぐことができなかつたのはなぜか、また事故を防ぐことはいかにすれば可能であったかという点に置くことを意味するものと考えられる。

(2) 組織的に活動する自然人の行為

本報告では、1審判決・控訴審判決の分析を通じて、「組織的過失」という捉え方が具体的に何を意味するかを考える。その際に、分析の出発点を自然人たる個人の行為に置く。組織的な活動は、自然人がある目的を実現するために、互いに連携して行うものであり、事故の防止のための「組織的対応」も、複数の自然人が、安全確保という目的に向けて「自らを組織」して行うものと捉えるためである。

このような複数人の行為の連携による組織的な活動において、事故が発生した場合、どの行為に伴う「過誤」を本質的なものと捉えるか。両判決においては、①地震発生時の現場の教員、②

1) たとえば河北新報2018年4月27日付7面社説、毎日新聞東京本社版2018年4月27日付1面参照。

2) 吉岡和弘・齋藤雅弘「津波と学校防災——大川小学校の被災事件から3」『みすず709号』（2021年）34頁、38頁。

地震発生前の学校管理者および市教委、③ハザードマップ作成担当部局について、それぞれ過失、義務の懈怠、過誤が問題とされている。本報告では第一に、これらの担当者がなすべき行為とそれに伴う注意の内容（2～4）、さらに組織的な活動の構造（5）を検討する。その上で第二に、「組織そのものの過失」を観念することができないかという問題（6）を検討する。控訴審判決は校長等について予見可能性の有無を検討しているが、仮に「組織そのものの過失」を認めることができるならば、自然人について予見可能性や過失の有無を判断する必要はないのではないかとこの疑問も生じうるからである。

（3）本報告での「過失」の捉え方

この検討にあたり、「過失」の概念について、本報告ではさしあたり次のように考える。すなわち、「学校のように、児童・生徒の行動を管理し、したがって児童・生徒の安全を確保することが要求される活動に従事する人について、事故防止に必要な行為をすることがその人において可能であるにもかかわらず、必要な行為がなされなかった場合、その人に過失があると推定することが可能である」と。その上で、具体的にどのような過失があったかという点を検討するときには、誰が何をすれば事故を防止することができたかを、事実即して明らかにすることを通じて判断するという手順をとる。

「過失」の定義から出発しないのは、一般的な過失の説明、すなわち、独立した個人が自由に行動するに際して、必要な注意の懈怠（過失）により他人の権利・利益を侵害したときは、この注意、すなわち侵害という結果を予見し回避するために自らの行為を適切にコントロールすることを怠ったものとして損害賠償責任を負うという説明（以下「(自由な)個人モデル」と呼ぶ）が、本件のような場合にはそのまま適用できないのではないかと考えられるからである。第一に、学校や雇用関係において他人の行動を管理・拘束する者や、危険な設備を管理する者は、安全確保のために、現に予見できる範囲で結果回避のための注意を払うにとどまらず、隠れた危険を積極的に調査することによって自らの予見可能性を高めることが求められ、したがって「行動の自由」を文字通りに前提することはできない。第二に、組織的な活動においては、役割を分担する他の担当者の行為に条件づけられ、また他の担当者の行為を条件づける関係のもとで行動するのであるから、「独立した個人」の行動とは異なる側面がある。本報告ではこの第二の点について検討するが、さらに、仮に「組織そのものの過失」を考えるとすれば、過失の捉え方も個人モデルをそのまま用いることはできないであろう。

2. 事実と1審判決について

（1）事実

平成23年3月11日午後2時46分に地震が発生、児童らは教職員の誘導により校庭（第2次避難場所）に避難した。その後、午後3時30分過ぎまでここに留まり、「三角地帯」（国道と県道との交差点付近の小高い平坦地）に向けて移動を始めたところ、3時37分頃に津波が襲来し、70名の

児童と10名の教員が死亡、4名の児童が行方不明となった。校庭に留まっていたことの背景には、この間、裏山に逃げようという主張と山崩れを懸念する主張とが対立し、とるべき行動を決定できなかった、また「危機管理マニュアル」においては、校庭からの第3次避難場所について「近隣の空き地・公園等」とのみ書かれていたという事情がある。

(2) 1審判決のポイント

i) 本件地震発生前について：「危機管理マニュアル」の作成について1審判決は、平成21年4月の改正学校保健安全法の施行により「学校に危険等発生時対処要領の作成が求められるようになった後も、その内容としては、当該学校の実情に応じたものであることが求められているにすぎず（同法29条1項）、個々の学校が定めるべき具体的な内容が明らかになるような規範が示されていたものではない」とした上で、①これまでの地震において、大川村ないし河北町に大きな被害はなかったこと、②宮城県に行った地震被害想定調査の平成16年報告では、大川小学校の浸水は想定されず、石巻市が配布したハザードマップでは大川小学校は避難場所として表示されていたこと、③県教委の「みやぎ防災教育基本指針」（平成21年2月）で各学校に対して危機管理マニュアルの整備が求められ、石巻市は平成22年・23年に学校安全対策研修会を開催し、また平成20年7月の小中学校校長会議において学校における災害対応について説明した事実を認定し、「平成21年4月の改正学校保健安全法施行後であっても、大川小学校の実情として、同法29条に基づき作成すべき危険等発生時対処要領に、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ければならなかったとまでいうことはできず、したがって、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」とした。

ii) 本件地震発生後について：当初から裏山に避難するべきではなかったかという点については、裏山では平成15年に校庭まで土砂が押し寄せる崖崩れが発生していること等により、危険が予想されたことを指摘する。河北総合支所の広報車が津波の到来と高台への避難を呼びかける午後3時30分頃までに得られた情報では、大川小学校への津波の襲来は「抽象的危険」にとどまっていたところ、裏山への避難についても同様の抽象的危険が予見される状況にあったのであるから、この段階で裏山に避難しなかった教員の判断が不相当であったということとはできないとした。

しかし、遅くとも上記広報車の呼びかけを聞いた時点では、「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大川小学校に襲来し、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」と述べ、「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」とした。その上で、この状況においては裏山への避難を決断するべきであり、また津波の到来までは少なくとも7分以上の時間的余裕があったと述べて、教員において裏山ではなく「三角地帯」をめざして移動を行った行為には、結果を回避すべき注意義務を怠った過失が認められるとして、国賠法1条1項によって石巻市の、3条1項によって宮城県の損害賠償責任を認めた。

(3) 1審判決の評価と、「現場過失」の組織的性格——行為の被制約性

i) 吉岡・齋藤両弁護士は、1審判決について次のように述べている。すなわち「しかしながら、巨大地震に見舞われた直後であり、地域住民も避難してきている中で、保護者への児童の引き渡しを並行して行いながら、混乱やパニックにならず冷静で合理的な判断に基づき、児童を確実に安全な場所に避難させられるか否かの判断を行うのは容易ではない。また、1審判決のような判断は、被災現場で児童の安全を守るために奔走していた教員らの個人的な対応に、児童の死亡の責任を全て還元してしまうような責任判断とも言える。そのため、1審判決のような判断枠組み（現場過失の判断）自体が、先生も一生懸命努力したのに、現場の教員だけが非難され、その負担を重くするような判決であって酷な判断だと世間一般の受け取り方の背景なり理由となっている」と³⁾。

ii) この指摘のように、1審判決の理由については、危険が切迫する状況の下で、現場の教員は本当に適切に行動できたのかという点に疑問がある。しかし、校庭が安全であるという確信を持っていたわけではなく、裏山に避難するか否かの議論をしていた⁴⁾のであるから、校庭に留まることが不適切であるという認識はあり、適切に行動できる可能性が全くなかったということもできない。適切に行動できる可能性があった以上、それをしなかったことに過失があり、損害賠償責任を基礎づけるということができるか。

先に述べたように（1（3））、事故防止に必要な行為をすることがその人において可能であるにもかかわらず、必要な行為がなされなかった場合、その人に過失があると考えることができるならば、これを肯定することになる。しかし、必要な行為をすることが確実にできたか否かに疑問がある場合、これを可能であったと断ずることは疑問がある。とりわけ、仮に市の責任ではなく、教員個人の損害賠償責任を認めるかどうかを問題とするならば、その根拠として教員個人の過失を認めることには躊躇を感じる。このことは何を意味するか。

問題は、現場の教員が適切な行動をとることができなかったのはなぜかという点にある。危機管理マニュアルに、校庭からの第3次避難場所が明記されていないことが、迷わず適切な行動をとることを妨げていた。すなわち、組織として行われるべきことがなされていなかったがゆえに、（高所への避難という選択肢も存在していたが）確実に適切な行動をとることができなかったものである。したがって、この場合、（市の責任を認める根拠として）適切な行動をとることができな

3) 吉岡・齋藤・前掲34頁。

4) 1審判決によれば「教員は、B教頭を中心に、津波の襲来を念頭に、児童を校庭から更に別の場所に避難させるべきかどうかを早い段階から協議検討しており、教員の中には、裏山への避難を提案する者もいた（…）。B教頭は、校庭に来ていた釜谷地区の区長に対し、「山に逃げた方が良い。」「山に逃げよう。」「山に上がらせてくれ。」「裏の山は崩れるんですか。」「子供達を登らせたいんだけど。」「無理がありますか。」などと言って裏山に避難することへの意見を求めたが、釜谷地区の区長は「ここまで来ないから大丈夫。」「学校にいた方が安全だ。」と答えた。また、教員の中には、校庭に集まっていた地域住民に、「山に登っても危なくないですか。」「小さな子どもたちが登っても大丈夫ですか。」と尋ねる者もいた。」という事実があった（なお、裁判所ウェブサイト掲載の判決理由では「D教頭」と書かれているが、ここでは本報告の本文に合わせて「B教頭」とした）。

かったことに現場の教員の過失を見出すとすれば、その「過失」には組織的な性格が内在するといえることができよう。独立して自由に行動できる個人ではなく、組織的な活動の一部分の担い手として、他の部署から条件づけられて、あるいは他の担い手と共同して行動する個人だからである。そうすると、「(自由な)個人モデル」を前提として専ら現場担当者の過失を根拠とする「現場過失」の枠組みにとどまることはできず、問題は、共同の活動と安全の確保を「組織する者」の行為および過失へと移行する。控訴審判決はこの問題を扱ったものである。

iii) もっとも、このような事例で、一定の矛盾を含みつつも「現場過失」の枠組みが用いられるのはなぜか。使用者責任に関する民法715条1項本文は、「ある事業のために他人を使用する者は、被用者がその事業の執行について第三者に加えた損害を賠償する責任を負う」と定める。一般に、この場合の被用者の加害行為は、それ自体が被用者の不法行為である（したがって被用者自身が賠償責任を負うべきものである）が、被用者の財産が乏しいために被害者が救済されないおそれがあるがゆえに、その被用者を用いることによって利益を受ける使用者が、代わって賠償責任を負う（代位責任）と説明される。このような考え方によれば、本件のような場合に設置者の責任を認める場合、現場の教員の行為がそれ自体で独立に不法行為となると捉える必要が生ずる。

しかし、被用者は使用者の設ける条件のもとで仕事をするのであるから、その行為は使用者と被用者の結合関係の下で行われる組織的な活動であり、そのため（すべてがそうではないにせよ）その際の被用者の「過失」も、組織的な被制約性という性格を持ちうる。同条1項ただし書が、使用者による選任および事業の監督という要素を挙げていることは、免責立証を認めることの当否は別として、使用者は単なる損害賠償責任についての保証人ではなく、使用者において損害発生の防止のために実際になすべきことがあることを示唆する。したがって、現場の担当者の行為（およびそれに伴う注意の要請）と選任・指揮監督をなすべき者の行為（およびそれに伴う注意の要請）との連関という、「組織的過失」問題の原型が、既に715条に含まれているといえることができ、使用者責任を「代位責任」としてのみ考えることは適切ではないのではないかと疑問がある⁵⁾。しかし、「代位責任」的に、専ら被用者の過失を根拠として715条の責任を認めるという考え方をとるときは、被用者の「現場過失」は、形式的には被用者個人の過失であるが、実質的には「組織的性格」を有していると捉えることができる。ただ、「組織的性格」を有しているのではあるが、現場担当者の行為に伴うものであるがゆえに、地震発生前の組織的対応に伴う「組織的過失」とは区別されることになる。

5) なお、国賠法1条も、要件として、「公務員」の故意・過失を挙げているが、選任・監督という要素は表れていない。しかし、公務員の行為が、国・公共団体の組織的活動の部分となしているという構造からすると、同様にその過失は、通常の場合は（当該公務員の逸脱行為でない限りは）上述の組織的被制約性という性格を有し、これに予め対処すべき管理者の行為が必要であることは同じである。

3. 控訴審判決 ― 学校管理者・市教委の義務懈怠について

(1) 「危機管理マニュアル」の改訂について ― 1 審判決と控訴審判決

前述のように、現場の教員が適切な行動をとれなかった一要因に、危機管理マニュアルに第3次避難場所が指定されていなかったことがある。1 審判決は、「平成21年4月の改正学校保健安全法施行後であっても、大川小学校の実情として、同法29条に基づき作成すべき危険等発生時対処要領に、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ければならなかったとまでいうことはできないとした。「大川小学校の実情として」とは、学校保健安全法の「学校においては、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領（次項において「危険等発生時対処要領」という。）を作成するものとする」（29条1項）とする規定の下線部に対応するが、1 審判決においては、2（2）i で見た①②の事実に照らして、大川小学校には津波による浸水の危険が認められないという認識のもと、その「実情」によれば危機管理マニュアルに第3次避難場所等を明記する必要はなかったと判断したものと考えられる。そのため、事実認定において、石巻市が安全についての研修会を開催し、校長会議で説明を行ったことには触れているが、大川小の校長等の行動については触れていない。

これに対して控訴審判決は、同法29条1項により、A 校長は大川小の実情に応じた危機管理マニュアルを作成する責任者としてその作成義務を有していたとする。すなわち控訴審判決は、「大川小の実情」として、津波被災の危険があり、かつ A 校長等にはその危険が予見可能であったと評価する。

(2) A 校長等における津波被災の予見可能性について

控訴審判決は、大川小学校が北上川と太平洋の近くに位置し、「大川小に在籍していた教職員にとって、北上川と太平洋は、日常の教育活動において常に意識せざるを得ない環境にあったと認めることができる」とした上で、危機管理マニュアルの作成について以下のように述べる。

すなわち、平成21年秋頃から平成22年3月頃までの間に、市教委及び県教委の指導、研修等を背景として、大川小マニュアルの改訂作業が行われ、3箇所にわたって津波への対応を定めた改訂が行われたが、校庭からの避難先については、それまでの「近隣の空き地・公園等」のままであった。A 校長は、「大川小に津波が来るとは考えていなかった」「出席した校長会で、危機管理マニュアルに津波の文言を入れるよう指示があったため、大川小に津波が来るとは思っていなかったが、言葉を入れるくらいは大丈夫だと思って津波の文言を入れた」と供述する。しかし平成23年2月頃、A 校長は、河北総合支所の職員に対して津波が堤防を越えることはないかと尋ね、また B 教頭、C 教務主任と、万一大川小に津波が来た場合の第3次避難場所をどうするかについて話し合ったという事実から、A 校長、B 教頭、C 教務主任は、想定地震により発生する津波により大川小が被災することを十分に予見することが可能であったと認めることができる、と。

しかし他方で、津波ハザードマップでは大川小学校は避難場所とされている。この事実からは、

大川小学校は津波被害の恐れがないという印象が生じうるが、この事実と上記の予見可能性との関係はどのように考えるべきか。

(3) ハザードマップの記載との関係 ― 情報の「批判的検討」

1 審判決は、危機管理マニュアルを改訂すべき注意義務を否定するに際して、ハザードマップが大川小を避難場所としていることを指摘している。控訴審において被告側は、ハザードマップの記載内容に照らして津波からの安全性が確認されていたといえるから、A 校長等が津波被災を予見することは不可能であったと主張するが、控訴審判決は、次のように述べてこれを否定する。

すなわち、(4で見る通り)「大川小が本件想定地震により津波が発生した場合の避難場所として指定されていたことは誤りであったと評価されるべきである。」そして「第1 審被告市の公務員である 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、上記のような第1 審被告市自身の過誤による避難場所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。けだし、災害発生時における避難誘導においては、児童生徒は教師の指示に従わなければならない、その意味で児童生徒の行動を拘束するものである以上、教師は、児童生徒の安全を確保するために、当該学校の設置者から提供される情報等についても、独自の立場からこれを批判的に検討することが要請される場合もあるのであって、本件ハザードマップについては、これが児童生徒の安全に直接かわるものであるから、独自の立場からその信頼性等について検討することが要請されていたというべきである」と。

この説明は、本件において「組織的過失」を考えるにあたり、最も重要な点の一つである。第一に、学校安全確保に向けた組織的活動の構造である。A 校長を中心とする教師集団は、安全に関する情報等を設置者から受け取り、大川小の現場に即した安全確保の体制を作って、児童生徒に対し避難誘導の指示を与える。すなわち、大局的な見地からの情報と、現場の実態に関する情報との両方を把握し、児童生徒の安全確保に向けた実践に活用する、すなわち「安全を組織する」ために、最も中心的な役割を担う行為主体である。

第二に、そうであるがゆえに、設置者から提供される情報等の批判的な検討をすることが求められる。控訴審判決は、(2) で見た危機管理マニュアルの津波改訂部分は、「A 校長、B 教頭、C 教務主任が、日常の大川小勤務を通じて肌で感じていた北上川を遡上する津波によって大川小が被災する可能性についての具体的な危機感を反映したものと認めるのが相当である」と述べているが、上記の説明における「独自の立場」とは、このような「現場を預かる者」の立場を意味するものと考えられる。

そして第三に、上記の批判的検討が要請される根拠である。学校管理者は、現に予見した範囲で結果回避の措置をとるととどまらず、確実な安全を実現するために、隠れた危険を発見して予めこれに対処するべく、積極的な調査・研究をする必要がある。このことは、教師が緊急時の避難誘導において児童生徒の行動を拘束するものであるがゆえに、その安全を確実に保障するために必要なすべてのことをしなければならないことを意味する。これが、学校保健安全法で規定される安全確保義務の実体的根拠である。

（４）市教委における安全確保義務の懈怠——連携の問題

前述のように述べて、控訴審判決は、危機管理マニュアルに第３次避難場所、避難の経路・方法を明記する改訂をしなかったことをもって、Ａ校長、Ｂ教頭、Ｃ教務主任に安全確保義務の懈怠があるとしたが、同時に市教委においても安全確保義務の懈怠ありとしている。

すなわち、市教委は学校保健安全法29条１項に基づき、大川小に対して危機管理マニュアルを作成するよう指導し、提出された危機管理マニュアルの内容を確認して、不備があればその是正を指示・指導するべき義務があった。提出された危機管理マニュアルでは、第３次避難場所が「近隣の空き地・公園等」とされているだけで、明らかに避難場所として不適当であるという不備があったが、市教委はその不備を知ることができたにもかかわらず、その内容を確認せず、是正するよう指導しなかった。これは、市教委による安全確保義務の懈怠にあたる、と。

組織的な活動においては、各部署間の連携が不可欠である。市教委は、期限を決めて危機管理マニュアルを作成するよう各学校に依頼し、それが安全確保という目的に適っているかどうかを確認、必要があれば是正を指示することによって、各学校の安全確保を実現する役割を果たす。控訴審判決は、小中学校の教職員の入れ替わりが激しいことから、各学校よりも「むしろ、市教委が、毎年、石巻市内の各小中学校から教育計画の提出を受けていた事実（…）に照らせば、同一の小中学校について、継続的にその実情を蓄積し易い立場にあったのはむしろ市教委であるといえる。また、石巻市内の小中学校の全体状況に照らした各小中学校の位置付けを把握できる情報を保有しているのは、市教委のみである」と述べている。

すなわち、現場での実践を通じて問題点を把握し、対応を工夫する各学校と、中長期的な視点から問題点と対応策の情報を蓄積する市教委とは、相互の連携を通じて、「学校安全を組織する」中心的な役割を果たす。したがって、控訴審判決が、Ａ校長等および市教委について安全確保義務の懈怠を認め、これを市の責任の根拠としたことは、大川小学校の児童の安全確保のために必要な措置をとる中心的な任務を負う者（安全の「組織者」）が、その措置をとる、すなわち「安全を組織する」にあたっての過失を捉えたものであり、これが控訴審判決の認めた「組織的過失」の内容であると考えられる。そして、この「組織者」においては、自らの担当する部面での注意とともに、他の部面の担当者との連携上の注意を払うこと（（３）で見た「批判的検討」も含む）もその義務の内容である。

４．控訴審判決——ハザードマップ作成上の「過誤」について

（１）ハザードマップ作成上の「過誤」の内容

もっとも、災害にあたってハザードマップを作成することも、地震発生前において市民の安全確保のためになされる市の組織的活動であり、地震発生前になすべきことであることからすれば、その過程で生じた過失も「組織的過失」ということができそうである。３（３）で見たように、控訴審判決は、「大川小が本件想定地震により津波が発生した場合の避難場所として指定されていたことは誤りであった」と述べ、これを「市自身の過誤」と評価している。この「過誤」はなぜ

生じたか。またこの「過誤」を国賠法上の「過失」にあたりと評価して、市の賠償責任を根拠づけることができるか。

まず、どこに「過誤」があったかを確認する。宮城県が行った地震被害想定調査の平成16年報告、平成23年報告のシミュレーションによれば、大川小学校が津波により浸水する可能性は低いものとされた。しかし、財団法人日本気象協会がまとめた「津波災害予測マニュアル」によれば、津波災害予測の数値計算には、これを正確に定めることに困難が伴い、また津波が河川を遡上する場合には水位が大きく変化する等、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。さらに平成16年報告自体、市町村が津波浸水分布図を利用して津波ハザードマップを作成する場合には、地元住民とのワークショップを通じて詳細なハザードマップを作成する必要があると指摘していた。

したがって、両報告を利用するにあたっては、大川小の実際の立地条件に照らしたより詳細な検討が必要であった。大川小は、広大な水域面積を有する北上川の感潮区間と約200メートルの距離を隔てて隣り合っており、北上川の右岸堤防が何らかの原因で損傷すれば、大川小の敷地は浸水を余儀なくされる。したがって、想定地震の地震動により、大川小付近の堤防の建設地点は震度6強の強い揺れにさらされること、また上流から下流への流水の作用を考慮して設計された河川構造物に対する下流からの津波の作用（特に津波が巻き込んだ漂流物の衝突による構造物の破壊）等についても考慮されなければならない。しかし大川小の立地条件に照らした詳細な検討はなされず、本件想定地震の地震動による本件堤防への影響という重要な条件が捨象された。

その結果、本件津波ハザードマップの予想浸水区域図は「本件想定地震が発生すれば高い確率で津波が来襲すること（したがって、本件想定地震が発生したときは、いち早く高台の安全な場所に避難する必要があること）を意味する一方、予想浸水区域までしか本件想定地震により発生する津波が来襲しないこと（予想浸水区域外とされていれば、本件想定地震により発生する津波が来襲する危険はないから、予想浸水区域の外に避難すれば安全であること）を意味するものではないということができる。」地震・津波によって生じうるあらゆる自然現象を全て条件として被害想定を行うことは不可能であるが、「条件として設定されなかった（捨象した）自然現象は、想定を行う際の条件から外されただけであり、自然現象として生起しないことが科学的に確認されたわけではない。」

したがって、大川小が本件想定地震による津波の被害を受ける危険性はあったと認められ、大川小が津波発生時の避難場所として指定されていたことは誤りであったと評価されるべきである。それは、大川小の立地条件に照らしたより詳細な検討をしなかった結果であり、そこに「過誤」が認められる。

（２）この「過誤」を根拠として賠償責任を認めることができるか——情報伝達の問題

平成16年報告が要求している「より詳細な検討」をすれば大川小を避難場所とするべきでないことを知ることができたのであれば、それによって事故を防ぐことができたのであるから「そこに過失がある」ということができ、文言上は国賠法1条の要件を充たすと考えることができる。

本件において、この「過誤」を国賠法1条の「過失」として、損害賠償責任を認めることは考えられないか。

第一に、1審判決の事実認定によると、大川小学校は避難場所の1つとして表示されていたが、津波ハザードマップの本文中で、「この地図は、…津波が発生した場合の市内の予想浸水区域並び〔に〕各地域の避難場所を示したものです。浸水の着色の無い地域でも、状況によって浸水するおそれがありますので、注意してください。津波に対してはできるだけ早く安全な高台に避難することが大切です」と説明されていた。この説明によって、避難場所と指定されている場所であっても、津波来襲の危険が否定できないことを警告したものということができるか、できるとしても、それを伝えるのに十分な表現であるかという点が問題となる。この問題は、3（4）で見た「組織者」の連携の問題と共通する。

第二に、上記の表現が不十分なものであったとすると、本件ハザードマップを信頼して大川小学校の校庭に避難した地域住民が被災した場合、同条を根拠として損害賠償請求ができるかという問題が考えられる。大川小の児童の場合、災害発生時の行動は教師の指示に従うよう拘束されているのに対し、地域住民の場合にはこのような制約はない。そのため、仮に地域住民からの損害賠償請求が（相当因果関係なしとして）認められないとするならば、大川小の児童の場合においても、ハザードマップ作成部局の過誤を直接の根拠とするのではなく、ハザードマップを批判的に検討して避難場所等を定めるべき校長等の義務の懈怠をまず問題にすることになろう。校長等は児童の行動を直接に拘束するがゆえに、これと表裏の関係にある安全確保の義務を負うこと、そのために、情報の批判的検討が要請されていることがその理由である。

（3）小括——組織的活動の構造論へ

国賠法1条の適用において、役割を異にする複数の担当者が連携して組織的に活動する場合、そのどこかに「過失」と評価できることがあれば、それによって責任を認めることができるか。適切に行動することが不可能ではなかったと評価される限り、文言に照らすならば、因果関係等の問題は別として、いずれの場合についても、同条における「過失」の要件は充たされうと考える（但し、現場の教員に関しては、独立した個人としての「過失」ではなく、その行動の条件の不備に関連づけられた組織的な行為に伴う「過失」と捉えるべき場合がある）。

事故発生後に損害賠償を認めるためには、ある局面において「過失」を認定できればよいとしても、事故を現実防ぐためには、誰が何をすべきであり、それをどのように安全確保という結果に結びつけるかが具体的に問題となる。その際の各担当者に対する要求としては、それぞれの担当する部面で適切に自らの役割を果たすことと、安全確保という全体の目的を達成するために、他の部面の担当者と適切に連携することとの2つの側面があると考えられる。以下、5で組織的活動の構造を検討することとするが、後者（連携）の側面につき、2～4の分析によって抽出した要素は、次のように整理することができる。すなわち組織的活動においては、役割を分担し、それを目的のために組織するものであるがゆえに、①それぞれの行為の部分性と被制約性が前提となる、したがって②連携のための適切な情報発信と受信が、さらにその上で③受信した情

報の批判的検討が必要である、と。

5. 組織的活動の構造と「組織的過失」

(1) 学校安全に関する3つの部面——担当する役割と相互の連関

以上、①地震発生時の現場の教員、②地震発生前の学校管理者および市教委、③ハザードマップ作成担当部局の行為とその問題点について検討してきた。ここでは、各部面の特徴とそれらの連関に着目して、学校安全に関する組織的活動の構造を検討する。

①現場の教員は、安全の問題に限らず、児童・生徒の活動を直接に見て、現状と問題点に関して教員間および学校管理の場で共通の認識を持ち、また児童・生徒に対して直接の働きかけを行う。学校における教員の活動は、学校管理の場で定められた規範や、与えられた情報に条件づけられつつ、児童・生徒に直接に対する専門職として自立的に行われる。学校安全については、この自立性と与えられた条件による被制約性とは、危機発生以前の段階で、また危機が迫った段階でどのように関連するかが問題となる。

②校長等の学校管理担当者および市教委は、安全の問題について、現場(①)からの情報や問題提起を受け、また設置者(③)や外部から必要な情報を受け取って、安全を現実に確保するための物的・人的措置を講ずる、すなわち担当の学校で安全を「組織する」中心的な役割を果たす。したがって、安全の確保という目的を達するために必要な事柄の全体を把握し、その実現のために必要な部署に働きかけを行う役割とそのための権限を有する。

管理を担当する者は、このようにシステムと課題の全体を見ることのできる地位にあるが、その反面として、現場や安全の客観的条件との関係では間接的な位置にあり、客観的事実から情報を得、また現場に働きかけを行うためには、教育現場の担当者(①)や安全に関する専門家(③)との連携が不可欠である。校長等は、危機管理マニュアルを整備して現場の教員が適切に動けるようにする、また学校の施設・設備に安全上の支障があり、その改善の措置を講ずることができないときは、設置者にその旨を申し出る(学校保健安全法28条)というように、他の部面の担当者との的確な連携を行うこと、さらに控訴審判決が指摘するように、設置者から提供される情報等に対する批判的な検討を行うことも必要である。また管理部門の内部においても、危機管理マニュアルの作成・改訂の指示やその内容の確認に見られるように、現場を担当する校長等と、より全体的な視野を持つ市教委との連携が必要とされる。

③ハザードマップ作成担当部局は、自然とその運動法則の客観的認識に基づいて、安全を確保するために必要な研究を行い、他部門に情報を提供する。第一に、自然の認識と必要な技術的措置については、専門家としてこれを正確に知るべき地位にあるがゆえに、必要な措置の解明を的確に行うことが必要である。しかしこれを安全確保のシステムの中に取り入れ、現場で実践するのは、学校を管理する部局の担当者(②)であり、現場の教員(①)である。したがって第二に、安全措置の提案をする担当者は、科学的根拠をもってこの措置の内容を明らかにするとともに、これらの人々に対し、その措置を的確に利用することができるような情報を提供することが必要

である。控訴審判決の示すように、本件ハザードマップが「予想浸水区域の外に避難すれば安全であること」を意味しないのであれば、そのことが、他の部面の担当者あるいは地域住民に誤解なく伝わるようにしなければならない。

（２）各担当者の行為の部分性と相互の連携——目的実現のために

組織的な活動を実際に担うのは、どの部面においても自然人であり、その活動を支えるのは自然人の行為（および注意）である。自然人が安全の確保（事故の未然の防止）のために自らを組織し、役割を分担するのであるが、分担であるがゆえに、それぞれの担当者の行為は部分的な性格を有する。ただ、部分的であるということは、中心的な部署によって、操作の客体として機械的に動かされるということではない。

部分的であるということの第一の意味は、全体の中のある部分を専門的に担当するということである。したがって、担当する領域については、その担当者こそが的確に情報や問題点を見出し、また対象に働きかけることを通じて、組織的な活動の目的を実現する。すなわち、他の部面の活動に条件づけられ、また条件づけるという関係の中で、その部面を担当する者として自立的に役割を果たすことが求められる。

第二の意味は、担当するのはあくまでも全体の中の部分であるがゆえに、連携が必要であるということである。その連携は、安全を実際に確保するために、すなわち事故を現実を防ぐという全体の目的を実現するために有効に機能するものでなければならない。その際に必要なのは、分担するそれぞれの仕事をどのようにして安全確保のために機能させるかを確認する双方向的な情報および意見交換である。

したがって、指示や情報を伝達する側は、その内容や趣旨が正確に伝わるようにすることが必要であり、また受け取る側も、これを自らの部面で生かすために、その内容・趣旨を的確に把握する必要がある。そして3（3）で引用したように、必要があれば「独自の立場からこれを批判的に検討すること」も要請されるが、このことは設置者と現場との関係だけではなく、現場の教師集団の中でも必要な事柄である⁶⁾。すなわち、安全確保という目的を達成するためには、組織内

6) 吉岡・齋藤・前掲40頁では、次の例が紹介されている。「東日本大震災の際、海岸から300メートルの位置に建つ宮城県南三陸町立戸倉小学校（標高3メートル、3階建校舎、児童数107名）の危機管理マニュアルには、「1次避難は校庭、2次避難は学校から10分先の高台」とされていた。新しく赴任した同校長は、職員会議で「津波の最短到来時間は3分だ。それでは高台へ避難中に津波に襲われる。むしろ校舎屋上に垂直避難すべきでないか」と提案したところ、地元出身の教師から「屋上ではそれ以上逃げられない。高台なら3次、4次と避難できる」と反対され、同校長は、翌年、「屋上なら大丈夫」との消防署の見解を踏まえ、再度、職員会議に諮った。ところが、またも反対が数回続いたあと、同校長が、「東北大の地震の先生に聞いてみる」と結論を先延ばしにしたところで津波が到来し、校長らはマニュアルに従い児童らを高台に避難させ、被害を免れたという。」43頁には注があり、出典として、南三陸・戸倉小学校「3・11決死の避難から」（みやぎ教育文化研究センター）9～11頁が挙げられるとともに、「なお、3階建の校舎に津波が屋上まで押し寄せ、同校長は、もしも屋上の上っていたら全滅でしたと述懐している」旨が付記されている。

この事例では、職員会議が対等な参加者による双方向的議論をする会議体として、したがって現場において自らを拘束するルールを納得のゆくまで検討する場として機能したことが、適切な避難をすることができ

の情報交換や意思決定において忌憚なく意見を述べ、十分な事実の解明と納得できるまでの議論を尽くすこと、したがって「モノが言える雰囲気」こそが不可欠である。

（３）「組織的過失」の意味——事故の現実的な防止という観点から

3（４）の末尾で見たように、控訴審判決の認めた「組織的過失」の内容は、「学校安全を組織する」中心的な役割を果たす校長等および市教委（「組織者」）における安全確保義務の懈怠であった。同時に、上記（１）（２）で見たように、現場の教員およびハザードマップ作成の担当者も、平時において、自己の担当する部面での専門的な作業および他の部面の担当者との連携という２つの面で、注意を払って適切に行動することを求められている。そして連携が安全を現実的に確保するという効果をもたらすためには、各部門間、各部門内での双方向的な情報および意見交換が必要である。このように考えると、事前の準備段階において、安全を組織する中心的な部局の担当者に限らず、情報や意見の発信者側に過失があった場合、受信者側に過失があった場合のいずれもが、安全確保のために自らを組織し、その目的を現実化するにあたっての過失、すなわち「組織的性格をもつ過失」と捉えることが可能であるといえよう。

「組織者」の「組織的過失」、また組織的な活動に伴う過失の「組織的性格」を明らかにすることは、単に（役割を分担する）ある者に過失があったというだけでなく、その過失がどのようにして事故につながったのか、すなわち事故防止のための組織的な活動がなぜ適切に機能しなかったのかという点を解明することを意味する。これによって、損害賠償責任を認める判断の説得力を確保するとともに、同種の事故を未然に防ぐことに寄与するものと考えられる。ただ、事故防止のためには「誰が何をすべきであったか」を明らかにすることが不可欠であるが、場合によっては、特定の個人の過失を明らかにすることができない場合もある。そのような場合、「組織そのものの過失」を観念することはできないか。6で検討する。

6. 「組織そのものの過失」という考え方は？

（１）「組織そのものの過失」を観念する必要性はないか？

控訴審判決は、校長等において、大川小学校が津波に襲われる危険を予見することが可能であったとして、その安全確保義務の懈怠を認めた。大川小の児童の安全を確保するための措置をとる中心的な役割を負う者として、担当した役割を適切に果たしていなかったという評価である。この場合は、個人の過失という枠組みのもとで、「安全を組織する」中心的な任務を負う自然人の過失として「組織的過失」を捉えたものということができる。

しかし、他のケースではどうか。不備な条件下に置かれた現場の教員において、独立した個人をモデルとする文字通りの「過失」ありとすることができるか否かが一つの問題であったが、さらに、「過失」ありとする自然人を明確に特定することが困難な場合、「組織そのものの過失」を

た背景となっているといえることができる。

観念する必要があるのではないか。以下、この点を検討する。

（２）安全確保の仕事の外注について

まず、安全確保のための仕事を、外部の者に委ねる場合である。この場合、委託する側は、安全確保に必要な情報を受託者に提供し、受託者はこれに基づいて仕事をする。その結果、事故が生じた場合、委託者の側は、自分は必要な情報を提供したのであるから、なすべきことはすべて行った、したがって自分には過失はないと主張するのに対し、受託者の側は、自分は与えられた情報に基づいて必要なことをすべて行ったのであるから、過失はないと主張することが考えられる。このような場合をどのように考えるか。

機械等の製作を外部者に委ねる場合、その機械の安全性を確保することは、発注者において適切な情報を提供するとともに、自ら製品の検査をすることによって可能となる。これは、危険源が機械の中で完結しており、安全性が確保されているかどうかを、検査段階で統一的に把握することができるためである。しかし、機械・設備の運用や安全確保の措置自体を外部者に委ねる場合は、その活動は発注者のコントロールできない外部環境の影響を受けるのであるから、予めマニュアル化された事項以外の危険に適切に対応できるか、疑問が生ずる。

仮に、安全措置のメカニズム全体を把握して新たな危険に的確に対応できる体制を作ることなく外注すること自体に過失を認めるとすれば、それは外注を決定するという行為に伴う過失であるということができよう。しかしその場合、意思決定をした自然人において、そのときに危険を具体的に予見することができたか。安全確保システムの中で必要な具体的措置をとることではなく、システム自体を作るという組織形成の作業であるから、個人モデルによる過失の概念のもとで、その前提たる予見可能性を認めることは簡単ではないであろう。そうすると、このような場合に、外注に伴う問題点について組織的に調査をすれば、組織全体において危険を予見できた事実を明らかにすることによって、「組織そのものの過失」を認めることはできないか。

（３）「裏マニュアル」が存在する場合について

次に安全確保の業務、あるいは機械・設備の製作や運用において、正規の手順では時間やコストがかかるために、手順を省略する、あるいは別の手順をとるという「裏マニュアル」が使われ、その結果事故が生じた場合はどうか。ある従業員が、正規の手順ではないことを知りながら「裏マニュアル」に従った場合、これをその従業員の過失による不法行為であるとして、民法715条により使用者が責任を負うという構成をすることになるのか。その場合、その従業員はどのような行為をするべきであったのか。むしろ「裏マニュアル」を作った者の行為がいつそう問題ではないかと考えられるが、これを作ったのは誰かがはっきりしない場合も多いであろう。さらに、「裏マニュアル」が使われていることを放置していた経営スタッフの行為が問題となるであろうが、現場の状況を知って黙認していたのか、知らなかったとすれば知らなかったことに過失が認められるかどうか。このように、事故の原因を作った中心人物が特定できない場合には、組織として、本来あるべき手順から離れた方法がとられていたこと自体から、「組織そのものの過失」を観念す

る必要があるのではないか。

(4) 意見の提出ができない雰囲気について

また安全を確保し続けるためには、現場で生じた新たな問題や、安全確保の手段に関する新しい知見などが、安全確保のシステムに反映されることが必要である。しかし、そのためのコストや問題が明るみに出ることによるリスクを危惧して、これらの情報が生かされず、さらには問題の報告や意見の提出ができない雰囲気が作られることによって、安全確保のシステムの改善ができなかった結果、事故が生じた場合はどうか。直接には、問題があることを知りながらこれを報告しなかった点に従業員の過失が認められるということができそうであるが、報告ができない雰囲気の存在をどのように考えるか。経営スタッフの側から隠蔽を指示したのであれば、その点に過失が認められるが、暗黙の形でモノが言えない雰囲気が作られている場合には、その点から「組織そのものの過失」を観念する必要があるのではないか。

(5) 検討——「組織そのものの過失」は何を意味するか

i) (2) で挙げた仕事の外注の例は、外注という行為自体が対外部者関係の主体たる「組織としての行為」であるがゆえに、その行為に伴う過失を、「組織そのものの過失」として観念する理由がある。すなわち、安全確保のためのコントロールを組織として行うべく、そのための役割分担をする場合には、それぞれの役割を担う自然人の果たすべき注意、したがってその自然人の過失を観念することができる。しかし仕事の外注の場合、組織として安全確保のための直接のコントロールをやめる（受注先に委ねる）という積極的な判断（行為）をするのであるから、それに伴う危険の認識と対応は、具体的には自然人の活動によるにせよ、複数の人の関与のもとに、組織としての意思決定の中でされるべき事柄であるからである。

これに対して(3)で挙げた「裏マニュアル」の存在、(4)で挙げた「意見の提出ができない雰囲気」の存在については、まず、正規の手順でないことを知りながら「裏マニュアル」に従った従業員、問題があることを知りながらこれを報告しなかった従業員について、その「現場過失」を想定することができる。しかし、そのような「現場過失」を生み出す条件を作ったのが誰かという問いを立てたとき、具体的な自然人を特定することが困難であることが稀ではないであろう。このような場合をどのように考えるか。

上記の従業員は、適切に行動することは実際には困難であり、自分の行為について過失を問題にするのは適切ではないと主張するかもしれない。しかし、組織内部の不正な事情をもって、組織自体の責任を否定する根拠にはならないことは、大川小事件の控訴審判決が、被告市自身の過誤による避難場所指定の事実を、被告市の公務員であるA校長等の予見可能性を否定する事情として考慮することは適切でないと述べたところにも対応する。そうすると、従業員に過失なしということとはできない。このように考えて、損害賠償の根拠としてはこのような従業員の「現場過失」を挙げるとしても、しかしこの「現場過失」は、職場の不正なあり方に条件づけられた「組織的性格」を帯びており、組織の損害賠償責任をこの「現場過失」のみによって根拠づけるこ

とには、事故発生の原因を的確に捉えていないのではないかという疑問が生じうる。したがって、「裏マニュアル」が使われるような状態、モノが言えない状態が存在することと、この「現場過失」との両者の連関の中に、「組織そのものの過失」を観念することが考えられる。

ii) もっとも、これらの場合において、「組織」をいわば擬人化し、「組織そのものの過失」を文字通りに実体化して捉え、自然人の行為（およびそれに伴う過誤）を問題にしないこととすると、なぜ事故を防ぐことができなかったか、また事故を防ぐためには誰が何をすべきかという点が見えにくくなる可能性が生ずる。

(2)の外注の場合については、外注に伴う危険を調査・検討し、外注の是非を含めて意思決定が行われる過程の、どの点において見落としや過誤があったかを、それぞれの担当者について検証することが必要である。しかし、個々の自然人から離れて「組織そのものの過失」のみを考えるならば、あるいは、役割を分担して活動する過程での齟齬等は、組織的活動に伴う「避けがたいリスク」であると評価し、損害賠償責任をそのコストとして受容すべきものという捉え方を生じさせて（さらに、コストの合理的配分という観点から保険で対応すべきものであると考えることによって）、原因究明の必要性が曖昧になる危険がないかという疑問がある。また、(3)の「裏マニュアル」の存在や(4)のモノが言いにくい雰囲気の場合、「組織そのものの過失」と捉えるときは、「組織の体質」というような漠然とした原因論に解消され、損害賠償責任の追及が事故原因の解明と事故の防止につながらないのではないかという疑問がある。

「組織そのものの過失」という観念は、組織内部の状況を詳細に明らかにすることに困難が伴う場合にも、当然になされるべきことがなされていない場合や、不正常的ことがなされていた場合に、組織的活動の中で誰かに損害賠償責任の根拠となる過失があったことを推定するという点で有効性を持つ。しかし損害賠償責任の根拠を事実即して示し、またその解明を事故の防止に活かすためには、自然人の次元で、誰が何をすべきであったかを明らかにすることが追求されるべきである。したがって、「組織そのものの過失」という観念を、一種の比喩以上に実体化して、自然人における過失とは異なる新しいカテゴリーとして認めることは適切ではないと考える。

7. まとめ

i) 控訴審判決の認めた「組織的過失」とは、「組織の過失」として「組織」を名詞的に捉えるのではなく、動詞的に捉えた上での、すなわち安全確保のための活動を「組織する」行動に伴う過失であるということができる。

組織的な活動は、役割を分担するが故に各人の行為は部分的な性格を持つが、そうであればこそ、目的を実現するためには相互の連携を通じて統合されなければならない。控訴審判決は、大川小学校の児童の安全確保について、A校長等および市教委がこの統合を担う中心的な行為が主体であると捉え、その義務の懈怠を市の責任の根拠とした。これが控訴審判決の直接に認めた「組織的過失」である。

同時に、それぞれの部面を担当する者は、自ら担当する部面において、自立的にその役割を果

たすとともに、自らの役割が全体の中でどのような位置にあるかを把握し、他の部面の担当者（全体の責任者を含む）との適切な連携を行うことによって、自らの役割の遂行を全体の目的の実現へと統合しなければならない。これらの点に過失があった場合には、「安全を組織する」活動を自らの部面で支えるにあたっての過失として、「組織的性格を有する過失」ということができる。

ii) 「組織的過失」（および「組織的性格を有する過失」）を観念する必要は、役割を分担することにより、準備段階と現場での実行段階とで行為主体が異なることから生ずる。準備が不適切である状況下で、現場担当者が可能な限りの努力をしたにもかかわらず事故が発生した場合において、行為を独立した個人のものとして捉え、その個人において可能な範囲でのみ注意が求められるとすると、現場担当者の過失が否定され、他方、準備の担当者については、そのような事故の「予見可能性」が認められないとして、やはり過失が否定されることがありうる。

確かに、事故の発生は、直接には現場での対応と結びつく。これについては準備が不適切であるもとの、①明確に現場の担当者に過失がある場合（「現場過失」）、②現場での対応は客観的には適切とはいえないが、当該条件のもとで担当者が確実に事故を防ぐことができたか否かに疑問がある場合、③当該条件のもとでは現場での適切な対応がそもそも不可能であった場合が考えられる。①の場合には、「現場過失」を根拠に使用者の責任を認めることが可能であるが、近時、運輸労働において問題になっているように、疲労の蓄積する労働条件のもとで現場担当者に過失が生じた場合、「現場過失」だけを見て使用者における労働条件の管理のあり方を無視するならば、なぜ事故を防ぐことができなかったか、事故を防ぐためには、誰が何をしなければならなかったかが明確にならない。②の場合には、上記のように「現場過失」として評価できないがゆえに使用者の責任を否定する、あるいは反対に事故を防ぐ可能性があった以上「現場過失」ありとして使用者の責任を認めるとすれば、いずれにおいてもその判断の説得力は、事実を照らして十分とは認められない可能性がある。③の場合にも、「現場過失」を認めることができないがゆえに使用者の責任を否定してよいかという疑問が生ずる。

すなわち、独立した個人をモデルとして、問題を「現場過失」のみに絞って考えるならば、事故の本来の原因と責任の所在が不分明になる。反対に、「組織そのものの過失」を実体化して考えた場合でも同様であり、損害賠償を認めることは可能であるとしても、同種の事故を防止するための原因究明を妨げるおそれがある。組織的活動を実際に担うのは自然人であり、担当する部面で安全確保という目的を達するために、各人は責任を持って行動する。その中で、とりわけ「組織的過失」すなわち「組織する者の過失」の解明は、安全確保という目的を達するために、各部面の担当者が全体との関連を見通しながらなすべき事柄、その上で部分的な各担当者の行為を統合して機能させる責任者のなすべき事柄を具体的に検討することを通じて、事故の原因と、同種の事故の防止のために何が必要かを明らかにするために特に重要であると考えられる。

* 本稿は、2022年3月25日に開催された関西大学法学研究所・第58回公開講座での講演内容に基づくものである。

