

大川小学校津波訴訟控訴審判決の教育法的分析

— 教育条件整備的義務としての安全確保義務と組織的過失 —

齋 藤 健一郎

I. 安全確保義務の内容・性格

1. 大川小学校津波訴訟控訴審判決の概要
2. 安全確保義務と安全配慮義務
3. 教育条件整備的義務としての安全確保義務

II. 安全確保義務の根拠

1. 学校安全に固有の根拠論
2. 私立幼稚園の場合
3. 公立保育所の場合
4. 自治体の防災行政
5. 学校での災害対応の場合
6. 使用者の安全配慮義務
7. 小括

III. 安全確保義務の違反の判断枠組み

1. 不作為の違法
2. 作為義務の具体的内容とその主体
3. 組織的過失

結論

平成23年3月11日（金曜日）、午後2時46分頃、宮城県沖を震源地とするマグニチュード9.0の地震が発生した（東北大震災あるいは東日本大震災）。その当時、宮城県石巻市立大川小学校¹⁾では、授業が終了した直後であった。校内では教

1) 大川小学校の立地や被災状況等について図・写真により整理するものとして、参

職員11名が勤務していた（校長は休暇を取得しており不在）。地震発生当初、教員は、下校前の児童を、揺れが収まるまで机の下に隠れさせ、揺れが収まった後は校庭に避難させた。103名の児童と11名の教職員が校庭に避難した。このうち、27名の児童は、午後3時30分頃までに保護者等によって引き取られた。教員は、体感された地震の大きさや、午後2時52分頃に防災行政無線から流れた宮城県沿岸への大津波警報発令の情報、ラジオから得られた地震津波関係の情報、余震が繰り返し発生している状況等を踏まえ、地震の揺れが収まった後も、下校途中や帰宅後の児童の安全が十分に確保されないものと判断し、保護者等の迎えにより個別に下校させる以外は、児童の下校を見合わせることにした。そのため、校庭に避難した76名の児童は、午後3時30分過ぎまで校庭にとどまった。その後、教員の指示の下、児童は徒歩で三角地帯の方向に向かい、避難しようとしたが、その途中で津波に巻き込まれた。三角地帯とは、大川小学校から直線距離で約150m離れたところにあり、北上川右岸（大川小側）の標高6.7mの周囲より小高い場所である。津波に巻き込まれたことにより、児童72名と教職員10名が死亡し、児童4名と教諭1名のみが生き残った。なお、大川小学校には、午後3時37分頃に津波が到達し、水面は2階建ての校舎の屋根付近まで達した。

大川小学校津波訴訟は、死亡した児童のうち23名の父母らが原告となり、学校設置者である石巻市および給与負担者である宮城県に対して、国家賠償法1条1項等に基づき損害賠償を請求したものである。第一審判決（仙台地判平成28年10月26日判例時報2387号81頁）、控訴審判決（仙台高判平成30年4月26日判例時報2387号31頁）ともに請求を認容したが、その理由は大きく異なる。なお、最高裁は、令和1年10月10日付けで、上告棄却・上告不受理とした。

第一審判決は、大川小学校の教員がこれまでよりも格段に大きな規模の津波が到来することを認識した時点で、「程なくして近時の地震で経験したものと

照、瀬尾和大「津波災害と学校——東日本大震災時の津波避難行動から学んだこと」宮城教育大学教育復興支援センター紀要2巻（2014年）1頁以下。

は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」ため、「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」が、三角地帯を目指して避難した点で、注意義務違反が認められると判断した。

これに対して、控訴審判決は、地震後における教員の注意義務については判断せず、地震前の平時において、校長や教育委員会は学校保健安全法に基づき危機管理マニュアルの作成・改訂をすべき義務を負っていたところ、その懈怠があったとして損害賠償請求を認容した。この義務は、「安全確保義務」と呼ばれており、学校側が一般的に負う安全配慮義務とは異なるものとして位置づけられた。控訴審判決に対しては、学説上、特に過失を認めるにあたって前提となる予見可能性の判断（東日本大震災の地震の発生前において、想定される地震により津波が発生した場合に大川小学校が被害を受ける危険性があったこと）について、疑問が呈されている²⁾。しかし、従来の裁判例の枠組みでは地震前の災害対策に関して法的義務を認めるのが困難であったからこそ、控訴審判決は、学校安全に固有の根拠づけ(II)に依拠しつつ、学校事故判例において一般的に認められている学校側の安全配慮義務とは異なる内容・性質を有する安全確保義務を導き(I)、そして、いわゆる組織的過失の観点からその義務の懈怠について判断を示したものと考えられる(III)。

本稿は、大川小学校津波訴訟控訴審判決の分析を中心として、以上の諸点について教育法的分析を行うものである。なお、以下では、大川小学校津波訴訟控訴審判決を、単に「控訴審判決」ということがある。

2) 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」ジュリスト1542号（2020年）98頁以下（102頁）、近藤卓也「判批」行政法研究30号（2019年）297頁以下（306頁）、村中洋介「判批」自治研究95巻7号（2019年）143頁（153頁）、星野豊「防災マニュアルと法的責任」筑波法政76号（2018年）1頁以下（16頁）。これに対して、米村滋人「判批」私法判例リマークス59号（2019年）58頁以下は、控訴審判決を肯定的に評価する。

I. 安全確保義務の内容・性格

1. 大川小学校津波訴訟控訴審判決の概要

控訴審判決において、安全確保義務とは、学校保健安全法（平成20年6月18日法律第73号（平成21年4月1日から施行）による改正後のもの）26条から29条に基づき教育委員会および学校が負う、児童生徒の生命・身体の安全を確保すべき義務である。26条では「事故、加害行為、災害等」によって児童生徒に生じる危険を未然に防止すべきことが学校設置者の責務とされていることから、安全確保義務は、学校生活で生じる危険全般（学校事故全般）から児童生徒の安全を確保すべきことを内容とする。危険の発生を予防したり、実際に危険が発生した場合でも児童生徒に危害が及ばないようにするための諸措置が含まれる。

そして特に、大川小学校津波訴訟では、29条が定める「危険等発生時対処要領」（危機管理マニュアル）に関して、次の義務があるとされた。①各学校は、「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」を作成すること（1項）、②校長は、危機管理マニュアルの職員への周知、これに沿った訓練の実施等を行うこと（2項。27条「職員の研修」も根拠となり得る）である。条文上、①は「学校」を作成主体とするが、これは設置者の責務でもあるとされており³⁾、公立学校の場合、「教育委員会は学校におけるこれらの活動について、管理権に基づき必要な措置（命令、財政措置、指導助言等）を講じなければならない」⁴⁾。教育委員会については、③各学校の実情に応じた危機管理マニュアルの作成を指導すること、④作成された危機管理マニュアルの内容が適正であるかを確認すること、⑤その内容に不備があるときには是正を指示・指導することである（29条1項）。なお、大川小学校津波訴訟では問題となっていないが、27条・28条により、校長は学校の施

3) 文部科学省「学校保健法等の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成20年7月9日20文科ス第522号）。

4) 木田宏『逐条解説 地方教育行政の組織及び運営に関する法律 [第四次新訂]』（第一法規、2015年）216頁。

設設備の安全を確保（点検、改修）し、教育委員会はその実施状況について指導・監督することも、安全確保義務に含まれるであろう。

もっとも、29条1項が危機管理マニュアルで定めるべきとする「危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置」の具体的内容は、「当該学校の実情に応じて」定まる（これに対して、施設設備の安全の水準については、27条・28条は学校の実情に応じて定まるとはしておらず、全国的な基準が予定されている）。義務の内容が一義的に定まらないことは、大川小学校津波訴訟の第一審判決では、地震発生前の義務を否定する方向で考慮された。これに対して、控訴審判決では、児童生徒の安全に関する教育委員会や校長等の権限は「当該学校の実情に応じて適切かつ合理的に行使されなければならない」とされた（その理由である安全確保義務の根拠については、後述Ⅱ-1）。そして、大川小学校の地理的条件として次のとおり主に3点を挙げ、これを「客観的な情報」として考慮することで⁵⁾、具体的な義務の内容が導かれた。

①海からの直線距離は約3・7 kmあるが、北上川の右岸堤防から約200m離れた場所にあり、敷地の標高は1 mから1・5 mであるため、北上川の堤防が何らかの原因で損壊しそこから北上川の水が流れ込めば、大川小の敷地は浸水する危険があった、②北上川を遡上する津波は大川小付近では堤防を越える可能性は低いとされていたが（平成16年報告）、大川小付近の地盤は液状化のおそれのある地盤であるから、地震で堤防が沈下し、遡上する津波が越流して大川小学校を浸水させる危険があった、③地震で北上川下流の堤防が破堤し、

5) 反対、高橋眞「安全配慮義務の組織性・科学性・目的性——大川小学校津波事件控訴審判決について」法学雑誌（大阪市立大学）65巻3・4号（2019年）392頁以下（417頁）。東日本大震災の地震の発生前から校長等は避難場所について話し合っていた等の事実認定がされている点を重視し、「本判決の判断においては、必要な検討をすれば予見が可能であったという仮定的なものにとどまらず、A校長等における現実的な危惧の存在が事実として認定（推認）されたことが、大きな意味を持っていた」と述べる。しかし、控訴審判決には、「当該学校の実情は、教育委員会と学校が相互に共有する客観的な情報となるから、これにより、学校保健安全法26条ないし29条が定めるA校長等の作為義務の内容は、教育委員会と学校が相互に共有する当該学校の実情に基づき具体的に定まり、A校長等の作為義務の内容を拘束する規範性を帯びることになるといえる」との判示がある。

そこから遡上した津波によって大川小学校を浸水させる危険があった。控訴審判決によると、「〔以上の〕知見を総合すれば、大川小が本件津波浸水域予測による津波浸水域に含まれていなかったとしても、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というべきであり、本件時点において、A校長等がそれを予見することは十分に可能であった」とされる。

そして、それ故に、この危険から児童の生命・身体の安全を確保するために必要な措置として、危機管理マニュアルの中に、「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」を定めておくべき具体的義務のあったことが認められた。実際に大川小学校で作成された「地震（津波）発生時の危機管理マニュアル」には、避難誘導に関して、「校庭等へ」避難した後、「近隣の空き地・公園等」に向かうとしか記載されていなかった。ここでの「公園」は大川小の体育館裏にある児童公園が念頭に置かれていたようであるが、大川小の敷地とほぼ同じ標高にあるため津波からの第三次避難場所としては不適當であったし、そもそも避難経路・避難方法については何らの記載もなかった。こうしたことから、控訴審判決は、本件において安全確保義務の懈怠があったと結論づけたのである。

2. 安全確保義務と安全配慮義務

ところで、以上のような判示に対しては、校長等が危険性を認識できたか否か別途検討されなければならないのに、これが検討されていない点について批判がある⁶⁾。これに対して、米村滋人⁷⁾は、次のように述べる。「(国賠責任を含む) 不法行為の成立に要求される予見可能性は必ずしも『具体的予見可能性』ではなく、行為の性質や義務の設定根拠に応じて抽象度が異なる。とりわけ、行為義務が抽象的危険段階で課せられる場面では予見可能性も抽象的にならざるを得ず、公害・薬害訴訟において高度の『調査・予見義務』を課す判断も、

6) 近藤・前掲注2) 304頁。

7) 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(2019年)92頁以下(96頁)。

抽象的予見可能性で足りることを前提とする。津波災害に関しても、一定の事前防災対応の義務を課するのであれば予見可能性は抽象的で足りるものとせざるを得ず、過失の肯否は、どこまでの防災措置を義務づけるかによることになる」。

この指摘にあるように、義務の設定根拠や、どのような義務が課されるかが、むしろ重要である。控訴審判決において、安全確保義務とは、学校保健安全法に基づく義務であり、予想される危険の発生時に児童生徒の生命・身体の安全を確保するための事前の体制整備を内容とする。同法29条(27条も一部関係する)により人的体制あるいは管理運営体制、27条・28条により物的体制の整備が求められる。そして、この義務は、学校に対して一般的に認められる安全配慮義務とは異なるものであるとされる。その理由は義務の根拠(後述Ⅱ-1)が異なることに因るが、学校事故判例における安全配慮義務を前提にするならば、義務の内容・性質の点でも両者には違いがある⁸⁾。

学校側の安全配慮義務とは、判例によると、学校における教育活動及びこれに密接に関連する生活関係から生じるおそれのある危険について児童生徒を保護すべき一般的な注意義務である(最判昭和58年2月18日民集37巻1号101頁, 最判昭和59年2月2日判自5号76頁, 最判昭和62年2月6日判時1232号100頁, 最判昭和62年2月13日民集41巻1号95頁, 最判平成18年3月13日判例時報1929号41頁, 最判平成20年4月18日判時2006号74頁)。学校事故に限らず、安全配慮義務は、ある法律関係に基づいて特別な社会的接触の関係に入った当事者間において、当該法律関係の付随義務として当事者の一方または双方が相手方に対して信義則上負う義務として、一般的に認められる(最判昭和50年2月25日民集29巻2号143頁)。学校事故が国公立学校で発生したものであれば国家賠償法1条1項に基づく損害賠

8) 学説では、高橋・前掲注5) 419頁は、「安全配慮義務の内容が、学校保健安全法の規定と、それに基づく教育委員会の措置によって具体化された」ものが安全確保義務であると解する。これに対して、米村・前掲注7) 95-96頁は、安全確保義務が校長だけでなく市教委にも課されており、特定の危険状況(災害)に関して分野横断的に課せられた特殊な義務(防災対策に関する特殊な義務)、多数の主体の連携が当初から本来の内容となる特殊な行政措置義務であることから、第一義的に学校関係者に課される一般的な安全配慮義務の一環とは言いにくいと解する。

償請求がなされるが、そこでは、債務不履行責任としてではなく、不法行為責任として、安全配慮義務の違反が争われる。判決理由の中で安全配慮義務という表現が用いられることは少ないものの、不法行為責任(国家賠償責任を含む)を基礎づける注意義務は安全配慮義務を指すものと理解することができる。

学校側の安全配慮義務は、判例上、教育活動や学校生活において通常発生することが予想される危険(教育内在的危険)と、そうではない危険(教育外在的危険)とで、注意義務の水準や予見可能性の有無について類型的な差が見られる⁹⁾。前者においては、授業中やクラブ活動・部活動中の事故の場合のように、危険の発生について予見義務があることを前提とし、予見可能性が否定されることは稀であり、これを未然に防ぐために高度の注意義務が課される。自然災害であっても、部活動に伴い当然に予想されるものである場合、引率教員には事故の発生を防ぐための注意義務が課される(山岳部の春山登山で発生した雪崩による死亡事故について最判平成2年3月23日判タ725号57頁(請求認容)、サッカー部での落雷による負傷事故について最判平成18年3月13日判時1929号41頁(請求認容))。これに対して、後者の教育外在的危険については、児童生徒間のけんかや悪ふざけ等による突発的・偶発的な事故の場合のように、通常発生することが予想されるものではないため、「何らかの事故の発生する危険性を具体的に予見することが可能であるような特段の事情のある場合」に初めて、具体的な注意義務が生じるとされる(前掲最判昭和58年2月18日)。

学校保健安全法の対象である「事故、加害行為、災害等」には、教育内在的危険も外在的危険もどちらも含まれる。そして、前者に関しては、危険の発生から児童生徒の安全を確保するための体制整備の義務を、安全配慮義務の内容として求めることは可能であり、裁判例の中にも、その点に着目して義務違反を認めたものがある(後述Ⅲ-3)。しかし、教育外在的危険に関しては、安全配慮義務は上述のように「特段の事情のある場合」に具体化されることから、

9) この点を、生徒間の負傷事故といじめによる負傷・自殺事故との差異と関連づけて指摘したものとして、参照、拙稿「判批(前橋地判平成26年3月14日判時2226号49頁)」自治研究93巻5号(2017年)129頁以下(133-134頁)。

それは主に、具体的な場面での個別的対応となる。例えば、大川小学校津波訴訟第一審判決は、一般的な安全配慮義務の観点から、地震発生後に津波が襲来する危険が具体的に予見された段階で、「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」と解し、学校裏山に避難しなかった点で注意義務違反を認めた。

つまり、教育外在的危険に関して事前の体制整備を求めることは、安全配慮義務を超える内容・性質の義務であり、この点で安全確保義務と安全配慮義務には違いがあると考えられる。

3. 教育条件整備的義務としての安全確保義務

学校保健安全法の諸規定に基づき安全確保義務が導かれたことは、教育委員会・学校側が負う義務と法令の規定の関係について一つの見方を示すものであるとともに、安全確保義務の位置付けにも関わる意義がある。

この点で参考になると思われるのは、多くの裁判例を通じて明らかにされた、いじめ対策義務の具体的内容と、いじめ防止対策推進法（平成25年6月28日法律第71号、同年9月28日施行）の諸規定との関係である。いじめ対策義務については、最低限必要な措置として、①いじめの実態・全容を把握するための調査、②被害者である児童生徒の安全確保・学習環境整備、③いじめ当事者にとどまらない集団的な教育指導、④指導中・指導後におけるいじめ当事者の行動観察、⑤加害者の保護者への指導要請、⑥出席停止措置の検討や警察等の司法機関への協力要請（ただし例外的にやむを得ない場合に限られる）、⑦被害者の保護者との協力連携が挙げられる¹⁰⁾。そして、いじめ防止対策推進法の諸規定をみると、

10) 本文中の①から⑥は、福島地裁いわき支判平成2年12月26日判時1372号27頁（いわき市立中学校いじめ自殺事件）が挙げたものである。判示内容の整理として、参照、市川須美子『学校教育裁判と教育法』（三省堂、2007年）17頁。本文中の⑦を挙げる裁判例としては、横浜地判平成13年1月15日判時1772号63頁とその控訴審の東京高判平成14年1月31日判時1773号3頁（津久井町立中学校いじめ自殺事件）がある。もちろん、いじめ対策には法的義務として求められるものだけでなく、多様な取り組みが求められる（参照、文部科学省通知「いじめの問題への取組の徹底について」（平成18年10月19日）の別添「いじめの問題への取組について

概ね、対応する規定がある¹¹⁾。

いじめ防止対策推進法の施行後に生じたいじめが争われた裁判例はいまだ存在しないが、おそらくは従来と同じく、いじめに対する学校側の法的責任については安全配慮義務の枠組みで判断がなされるものと思われ、いじめ防止対策推進法の諸規定に基づく措置をとるべき義務を怠ったか否かという判断枠組みにはならないであろう。なぜなら、「いじめの定義は非常に広範であって、いじめが行われた事案の中には、様々なものが含まれる上、これに対する措置の検討に際しても将来予測に基づかざるを得ない部分が多く含まれることからすれば、いじめに対していかなる措置を講じるべきかは一義的に定まるものではなく、問題となったいじめの悪質性・頻度などの態様、背景事情、加害生徒の性格特性や被害生徒の心身に現に生じている影響等諸般の事情の考慮に基づい

のチェックポイント)。

- 11) ①は23条2項(「当該児童等に係るいじめの事実の有無の確認を行うための措置」)および28条1項(「質問票の使用その他の適切な方法により当該重大事態に係る事実関係を明確にするための調査を行う」)や、早期発見に関しては8条(「学校全体でいじめの……早期発見に取り組む」)および16条1項(「当該学校に在籍する児童等に対する定期的な調査」)、②は23条3項(「いじめを受けた児童等又はその保護者に対する支援」)および4項(「いじめを受けた児童等その他の児童等が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置」)や3条3項(「いじめを受けた児童等の生命及び心身を保護することが特に重要である」)、③は23条3項(「いじめを行った児童等に対する指導」)および3条1項(「いじめが全ての児童等に関係する問題である」)や2条3項(「この法律において「児童等」とは、学校に在籍する児童又は生徒をいう」)、④は23条3項(「いじめを受けた児童等……に対する支援及びいじめを行った児童等に対する指導……を継続的に行う」)、⑤は23条3項(「いじめを行った児童等……の保護者に対する助言」)および9条1項(「保護者は、……その保護する児童等がいじめを行うことのないよう、当該児童等に対し、……必要な指導を行う」)、⑥は23条6項(「当該学校に在籍する児童等の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるおそれがあるときは直ちに所轄警察署に通報し、適切に、援助を求めなければならない」)および26条(「当該児童等の出席停止」)、⑦は8条(「当該学校に在籍する児童等の保護者……との連携」)や23条5項(いじめの事案に係る情報をこれらの保護者〔いじめを受けた児童等の保護者といじめを行った児童等の保護者〕と共有するための措置)および28条2項(「いじめを受けた児童等及びその保護者に対し、当該調査に係る重大事態の事実関係等その他の必要な情報を適切に提供する」)。

た、教職員の合理的な裁量による判断に委ねられている¹²⁾と解さざるを得ないからである。いじめ対策に限らず、児童生徒との関係で直接行われる教育活動・生活指導の事実作用については、詳細にわたる法令上の規律には馴染まず、実際にも法令上の具体的な定めは少ない（いじめ防止対策推進法には「定期的な調査」（16条1項）や「質問票の使用」（28条1項、アンケート調査）など若干の規定があるにとどまる）。そのため、学校側に何らかの措置をとるべき法的義務があったか否かは、安全配慮義務の枠組みで判断されるべきものであると考えられる。その上で、法令に具体的な定めがある場合、それは法令による安全配慮義務の具体化・特定化であり、その懈怠は原則として注意義務違反になると解すべきであろう。

これに対して、安全確保義務は、児童生徒の安全を確保するための体制整備を求めるものであり、これは児童生徒との関係で直接行われる作用ではなく、むしろ、教育条件整備に関する義務に位置づけることができる。ここには、学校の人的・物的体制や管理運営体制の整備が広く含まれるところ、これを学校安全の側面で捉えたものが安全確保義務であると言える。そして、教育条件整備について、学説では以前から、学校の管理権者が「条件整備的安全義務」を負い（旧教育基本法10条2項参照）、その違反は学校側の安全配慮義務（教員の過失）とは区別され、「学校の組織編成上の欠陥」であると考えられてきたのである¹³⁾。

教育条件整備については、教育活動・生徒指導等の事実作用とは異なり、法令の規定により最低基準を設けた上で、地方公共団体において個々の事情を踏まえて一層の整備拡充をすべき義務があるとの考えに馴染む。現実にはそうした法令の制定は少なく、以前から、学校事故の背後には、教育条件の制度的・財政的な整備の不備があることが指摘されてきた。すなわち、学校の施設設備、教職員の勤務条件、学校活動運営体制などに関する、基準立法とこれに連動し

12) 熊本地判令和1年5月22日裁判所ウェブサイト（平成28(ワ)508）。ただし、いじめ防止対策推進法の施行前の事案である。

13) 兼子仁『教育法 [新版]』（有斐閣、1978年）503頁、524頁。

た財政支出の不備である¹⁴⁾。

こうした文脈では、学校保健安全法は、条件整備基準立法に位置づけることができ、その中の学校安全基準に関する立法である¹⁵⁾。控訴審判決は、災害からの適切な避難のための体制整備（危機管理マニュアルはその一つ）を、条件整備基準立法に基づく条件整備的義務として認めたものと捉えることができる。学校事故判例において、教育条件整備に関する義務を認め、その懈怠の責任を厳しく問うたことの意義は極めて大きいと言えよう。

Ⅱ. 安全確保義務の根拠

1. 学校安全に固有の根拠論

控訴審判決において、安全配慮義務とは異なるとされる安全確保義務には、学校安全の本質的意義からの踏み込んだ根拠づけがなされた。これは直接には、危機管理マニュアルの直接的な作成主体ではない教育委員会にも義務（前述Ⅰ-1の③から⑤）があることを導くためのものであるが、学校も含めて、安全確保義務の実質的な根拠論であると位置づけられる。それは、次のとおりである。

第一は、公教育制度の意義である。すなわち、旭川学テ最高裁判決（最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号615頁）で示された私事の組織化としての公教育制度の意義を踏まえると、「公教育制度が円滑に運営されるためには、児童生

14) 兼子仁＝市川須美子「教育判例の概観」教育判例百選〔第三版〕（1992年）2頁以下（3頁）。喜多明人＝堀井雅道「学校保健と安全に関する法律概説」新基本法コンメンタール・教育関係法（日本評論社、2015年）449頁は、「学校災害（学校管理下の子どもの事故）の問題は、……日本教育法制における教育条件整備法制の不備を象徴する領域であり、法的な学校安全の責任主体および最低基準の不在状況の中、実際上は子どもや保護者に向き合ってきた学校現場の責任のすべてがしわ寄せされてきた」と述べる。

15) ただし、規定内容は十分ではなく、今後の拡充が望まれる。参照、喜多明人「学校保健安全法の意義と活かし方——学校現場依存主義からの脱却」季刊教育法160号（2009年）4頁以下（8頁）。なお、学校安全基準に関する立法の一例として、日本教育法学会が2004年に公表した「学校安全法」要綱案がある（喜多明人＝橋本恭宏＝舟木正文＝森浩寿編『解説 学校安全基準』（不磨書房、2008年）213-220頁）。

徒に対する教育を組織的かつ計画的に行う場所である公共施設としての学校の安全が確保されること及び児童生徒に対する養育、監護の作用の一部を学校に移譲する立場にある保護者（……）が、その安全性に対して十全の信頼を置いていることが不可欠の前提」となる。このことと、学校保健安全法の平成20年改正の理由¹⁶⁾を考慮し、控訴審判決は、学校保健安全法が新設した学校安全に関する諸規定（26条から29条）は「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」と理解したのである。

第二は、就学義務である。控訴審判決は、「在籍児童の保護者は、学校教育法16条、17条の定める普通教育を受けさせる義務（就学義務）の履行として、在籍児童を大川小に通わせていたものである」こと（しかも、就学校の指定は市教委の行政処分によること）を確認した上で、こうした在学関係の成立形式の正当化根拠として、i) 上記第一で述べた公教育制度の意義と、ii) 「公教育制度を営むために設置される学校において、児童生徒の安全が確保されることが制度的に保障されているということ……（そのような制度的保障がなければ、児童生徒に対する養育、監護の作用の一部を保護者から学校に強制的に移譲することを正当化することはできない。）」を挙げる。つまり、義務教育段階の公立学校では、学校安全は公教育の制度的保障であると理解したのである¹⁷⁾。

このように、控訴審判決は、学校安全が、公教育における根源的義務であり

16) 控訴審判決は、①1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災（自然災害）と、②2001年（平成13年）の大阪教育大学附属池田小学校での児童・教員殺傷事件（学校に不審者が侵入した事件）に言及しているが、改正理由には、さらに、③教育活動に伴う負傷事故が毎年約120万件発生していること（学校事故全般）、④登下校時等での子どもの交通事故も挙げられていた。参照、時の法令1831号6頁以下、中教審答申「子どもの心身の健康を守り、安全・安心を確保するために学校全体としての取組を進めるための方策について」（平成20年1月17日）33頁。

17) なお、最判平成28年4月21日民集70巻4号1029頁は、拘置所に収容された被勾留者について、「未決勾留による拘禁関係は、勾留の裁判に基づき被勾留者の意思にかかわらず形成され、法令等の規定に従って規律されるものである」ことを理由に、国は信義則上の安全配慮義務を負わないとした。この判決に対しては批判が多い。何れにしても、本人の身体の強制的拘束と親が子どもを就学させるよう強制されることとは異なる。

制度的保障であると理解した。これは、学校保健安全法の解釈から直ちに導かれるものではない。同法は学校教育法1条に規定する学校を対象としており、ここには幼稚園や高等学校、私立学校も含まれるし、学校設置者には学校法人も含まれるが、上記の根拠論の一方または両方は、これらの学校には当てはまらないからである。そうすると、ここでの根拠論は、学校保健安全法の諸規定それ自体に基づく学校安全に係る義務の趣旨目的を明らかにしたのではなく、義務教育段階の公立学校における教育条件整備に関する義務（前述I-3参照）を根拠づけたものということになる。

もちろん、公立学校以外では安全の確保の水準が下がるわけではない。しかし、義務教育段階の公立学校以外の施設の利用者との関係で津波からの被害を防ぐべき義務の存否が争われた事例では、以下で取り上げるとおり、何れにおいても、事前の体制整備の義務は認められなかった。これらの事例と大川小学校津波訴訟とでは、前提となる法制度の相違が結論を分けたように思われる。以下、この点の分析を通じて、学校安全に固有の上記根拠づけが可能となった法制的条件を検討する。結論としては、学校保健安全法の存在を媒介として、安全確保義務は法的義務になり得たと考えられる。

2. 私立幼稚園の場合

仙台地判平成25年9月17日判時2204号57頁は、宮城県石巻市の私立幼稚園において、東日本大震災の地震発生後、幼稚園は高台にあったにもかかわらず園長が園児をバスで帰宅させたところバスが津波に巻き込まれて園児5名が死亡した事案において、園長の注意義務違反を認めた。

この事案で、原告は、地震後の注意義務違反のほかに、幼稚園は学校保健安全法にいう「学校」に含まれるから、29条1項により幼稚園の設置者は危機管理マニュアルを作成すべき義務があり、園長は、これを幼稚園職員に周知徹底し、これに基づく避難等の訓練を実施する義務があったと主張していた。本件幼稚園の地震マニュアルには、「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、動揺しないように声掛けして、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。」と記載されており、これに沿って行動していれば、保護者の迎えがあるまで高台にある幼稚園に待機し、園児の死亡を回避することができたと言いうる。しかし、実際には、園長は地震マニュアルを職員に全く周知せず、また、地震避難訓練は毎年行っていたが送迎に関する訓練は行っていなかった。

判決理由では、この主張について判断は示されなかったが、「地震に対する日常の備え」に関する事実認定の中で、地震マニュアルと防災避難訓練についての記述がある。これによると、本件幼稚園が平成18年に宮城県総務部私学文書課から会計監査を受けた際（本件幼稚園を含む私立学校は同課の管轄）、学校安全計画を策定していないことを指摘され、文科省が発行する「生きる力をはぐくむ 学校での安全教育」と題する冊子の送付を受けたことから、本件幼稚園の上記地震マニュアルは作成されたのであった。なお、その後に、宮城県がその内容や実施状況について指導等をしたかは定かでない。

私立幼稚園を含む私立学校やその設置者である学校法人には学校保健安全法が適用されるため、危機管理マニュアルの作成等の義務があり、上記事案では園長は29条2項が定める危機管理マニュアルの周知・訓練を怠っていたことは確かである（判決理由では判断されていない）。もっとも、私立学校は都道府県知事の所管に属するが（地教法22条3号、私立学校法4条、学校教育法44条）、都道府県は私立学校の設置者ではないため学校保健安全法が適用されないことは勿論であり、法律上、知事が積極的に私立学校の安全を確保すべき責務を負うことにはなっていない。私立学校法に基づく所轄庁の監督権限については、「法令の規定」に違反した場合には措置命令が可能であるが（60条）、対象となるのは「私立学校法及びその施行令・施行規則等」であると説明されており、違反の具体例も学校法人の経営に関するものであることから¹⁸⁾、この権限の下で学校保健安全法の実施状況を監督することは想定されていない¹⁹⁾。報告徴収

18) 松坂浩史『逐条解説私立学校法 [改訂版]』（学校経理研究会、2016年）446-449頁。

19) なお、東京地判平成29年3月1日〔D1-Law判例ID: 29046666〕は、私立学校法上の監督権限は「私立学校の自主性を尊重しつつ、学校教育実施機関である私立

(63条)についても、「この法律の施行に必要な限度において」行うことができるものであり、措置命令と同様である。結局、自主性が尊重されるべき私立学校に対しては、学校保健安全法の実施状況の監督は任意の指導によるしかない。この場合、公立学校と教育委員会の間のような日常的な指導・監督が可能と解されるのであれば、都道府県知事に対して組織的な安全確保義務を課すことは難しいであろう。

3. 公立保育所の場合

仙台高判平成27年3月20日判時2256号30頁は、宮城県山元町の公立保育所において、東日本大震災の地震発生から1時間以上が経過した後に津波が到達し、保育士や保護者の車に園児を乗せて避難したが複数の車が津波に巻き込まれ、園児2名が津波に流されて死亡した事案において、保育所の設置者である町にも保育士にも本件保育所に津波が到達する危険の予見可能性がなかったため、避難や避難を指示すべき注意義務自体が認められなかった。

山元町は、海岸線から1.5km離れたところに位置し、標高は約3mで、海岸線から本件保育所まではほとんど平坦な地形が広がっていた。そのため、平成16年報告に依拠して作成された津波ハザードマップで、本件保育所は津波浸水予測区域に入っていなかった。また、山元町が作成した本件保育所の消防計画には地震時の対策も定められていたが、津波が到達することを想定した対策は定められていなかった。この事案では、地震発生後、保育士の1人が、山元町の災害対策本部が設置されていたテントを訪れ、総務課長に避難指示を仰いだところ、現状待機との指示を受けたため、その後も保育士と園児は園庭で待機を続けたという事情があった。この点につき、判決理由では、総務課長が十分な情報収集をしたとしても（実際には全くしていない）、上記の地理的条件や津波浸水予測区域に入っていなかった等のため、本件保育所に津波が到達する

学校の公共性を確保するためのものであり、私立学校に勤める個別の教職員の利益を保護することを目的とするものと解することはできない」とする。

危険は予見できなかったとされた。

公立保育所の場合には、一方では、上記判決が指摘するように、保育所が保育を行う施設であることから(児童福祉法39条)、「園児の生命の保持を図ることは、保育委託契約の当事者である施設設置者が負う本来的債務に含まれる」。しかも、「特に保育園児は、年齢が幼く、自ら危険を予見し又は危険を回避する能力が未発達の状態にあり、自然災害などの緊急事態が発生した際は、保育所の設置者や実際の保育に当たる保育士らを信頼し、その判断に従うほかに自らの生命・身体を守る手段がない」ため、安全配慮義務は広範かつ高度のものとなる²⁰⁾。

しかし他方で、公立保育所は学校ではないため、公立保育所の設置者である市町村に対して学校保健安全法は適用されない。市町村は、自然災害への事前対策(災害予防)については、災害対策基本法42条に基づく地域防災計画の作成や、23条の2に基づき災害対策本部を設置して災害予防の方針の作成・実施

20) 本文指摘のことは、他の保育事故判例でも認められている。①保育所の安全配慮義務の範囲は、学校の場合よりも広い。「保育園の園長および園長個人は、園児を保育し、もってその健全な心身の発達を助長するといういわば社会公益上の重要な責務を負うとともに、その故に行為の責任について弁識能力を欠く園児の監護、教育等に関しては、親権者の有無にかかわらず、保育園ないしこれに準ずる場所での生活関係における必要なあらゆる措置をとることが認められているものと解される。したがって、その監督義務の範囲は、……当該行為を全く予期しえない等の特別な事情がないかぎり保育園における保育およびこれに随伴する生活関係におよぶものというべきであるから、右生活関係について監督義務を怠らなかったことを立証しないかぎり、責任を免れないと解される。この点は、小学校あるいは中学校において、学校教育活動およびこれと密接不離の関係にある生活関係に限定される監督義務の範囲とは、広狭自ら異るといわなければならない」(和歌山地判昭和48年8月10日判時721号83頁・保育判例ハンドブック20事件)。

②保育所の安全配慮義務の程度は、学校の場合よりも高度なものが要求される。保育所において、「預かった幼児の生命身体の安全には、医療専門家のレベルまでは要求されないものの、一般の親権者以上の専門的な配慮をすべき義務がある」(岡山地判平成18年4月13日裁判所ウェブサイト・保育判例ハンドブック22事件)。

③保育所の安全配慮義務の対象は、園児の活動全てに及ぶ。「保育士は、子どもが、どこで、誰と、どんなことをしているのかを常に把握することが必要不可欠であって、少なくとも自分が担当する子ども達の動静を常に把握する義務を負っているものといわなければならない」(さいたま地判平成21年12月16日判時2081号60頁・保育判例ハンドブック24事件)。

をすることが求められている。そうすると、保育所を含めて市町村による自然災害への事前対策については、防災行政の枠組みに位置づけることができる。では、こうした枠組みの中で、事前の災害対策についての組織的な安全確保義務を根拠づけることは可能であろうか。次に、この点に関する裁判例を分析する。

4. 自治体の防災行政

自然災害に対する防災行政上の不備については、国賠法2条が適用される事例（水害対策のための河川管理等）を除き、裁判例では、行政側の過失が認められることは少ない。争点は、主に、災害対策基本法に基づく権限の不行使をめぐってである。

第一に、集中豪雨時に町長が避難勧告を適時に発令しなかったことが争われた事例（佐用町水害訴訟、神戸地裁姫路支判平成25年4月24日判タ1405号110頁）では、防災計画で定められた避難勧告の発令基準に該当する事態が生じたときは、特段の事情のない限り、避難勧告を発令する義務があることが認められた。しかし、「町長が必要と認めるとき」という文言が用いられている発令基準の下では、発令は町長の裁量に委ねられているため、「被害の発生が予見され、避難勧告の発令によって当該被害の発生を防止することができる可能性がある」場合に限り、権限不行使は違法になるとされた。この事例では、特定の時間帯に、特定の地域で、被害が発生することの予見可能性が求められ、かつ、高度の予見義務は課されなかった（結論は予見可能性を否定）。

第二に、集中豪雨による山の土砂崩れによって生き埋めとなった者の救助作業を行っていた消防団員らが、その後の斜面の大規模な崩壊によって生き埋めになり60名が死亡したことが争われた事例（繁藤災害訴訟、高松高判昭和63年1月22日判時1265号31頁）では、「公務員の権限の不行使が違法の問題を生ずるのは、原則として、当該権限が法令に具体的に規定されているときに限られる。そして、例外的に国民の生命、身体、財産に対する差し迫った重大な危険が発生したときなどは具体的な法令上の根拠がないにもかかわらず条理に基づいて当該公務員に一定の作為義務が生じると解する余地があるとしても、そのため

には、少なくとも具体的事情の下で当該公務員にそのような作為を容易に期待できるような状況があることが前提となるというべきである」という判断基準の下で、上記の大規模崩壊の予見可能性が否定され、災害対策基本法60条1項により国道にいる者に対して立退きの勧告・指示をしなかったことに違法はないとされた。この事例では、土砂崩れへの対応に関する法令等の規定・基準がない中で、大規模崩壊の予見可能性が求められ、かつ、高度の予見義務は課されなかった。

第三に、集中豪雨による山崩れによって民家が押しつぶされ、住民10名が死亡したことが争われた事例（比島山災害訴訟，高知地判昭和59年3月19日判時1110号39頁）では、急傾斜地の崩壊による災害防止に関する法律4条・5条により知事には調査権限が与えられていることや、その前提として対象地の危険性を把握するための調査能力が求められること、同法の施行後に建設省から危険箇所総点検をするよう通知がなされ実際に県・市により実施されたことを踏まえて、知事・市長には具体的危険の発生の予見可能性があったとされた。その上で、災害対策基本法等に基づき危険性を住民に周知するなどの権限行使を怠ったことについて違法が認められた。この事例で予見可能性が認められたのは、災害対策基本法のほかに災害対策に関する個別の法律があったことや、実際に調査もなされていたためであった²¹⁾。

東日本大震災の津波訴訟の中では、避難場所に指定されていない地区防災センターに避難した多数の住民らが津波に巻き込まれて死亡したことをめぐっ

21) 裁判所は、自然災害による危険の発生の予見可能性に関して次のように述べているが、本件で予見可能性が肯定されたのは本文指摘の事情が大きく影響したと思われる。「自然現象による災害について論ずる場合には、右にいう具体的危険の予見とは、自然現象の発生をいわば定量的に表現して、時期、場所、規模等において具体的に予知、予測することを意味しないというべきである」、「当時の科学研究の成果として、当該自然現象の発生の危険があるとされる定性的要因が一応判明して、この定性的要因を満たしていることやその他諸般の状況から判断して、その発生の危険が蓋然的に認められる場合には、当然自然現象の発生に対応した防災措置が行政に要請されるものといえるから、右要件の具体的危険の予見も、このような意味での定性的予見で足りるものと解するのが相当である」。

て、市が防災センターは一次避難場所ではないことを周知しなかったこと等が争われた事例がある（釜石鶴住居訴訟，盛岡地判平成29年4月21日判例自治427号63頁（控訴後和解））。判決では、防災および災害発生時の対応について、次の義務が認められた。①「市長は、災対法46条2項〔地方公共団体の長等は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害予防を実施しなければならない〕及び同条1項2号により、同法5条1項に基づき作成された本件防災計画を実施すべき義務を負うところ、本件防災計画では、住民が災害時に的確な避難行動をとることができるよう、避難場所等の整備を進めるとともに、住民に対し、平時から、あらゆる方法を用いて、避難場所等の名称・所在地等の避難に関する事項について周知徹底を図ることが、被告に義務付けられていた。以上によれば、市長は、住民に対し、上記災対法及び本件防災計画の定めにも則り、避難に関する事項について適切な周知をすべき職務上の義務を負っていたというべきである」。②災害発生時、市の職員は、「市長の指示のもと、……迅速かつ的確な避難誘導等を行うべき職務上の義務を負っていた」。

しかし、①については、避難場所の指定やこれに関する広報をしていたという、ごく一般的な対応をしていただけて義務違反はないとされた。②については、防災センターから指定避難場所まで避難する時間的余裕がなかったという事情の下で、結果回避可能性がなく、義務違反はないとされた。

以上の裁判例と比べると、大川小学校津波訴訟の事案では、以下の事情の存在が重要であったと思われる。①学校保健安全法という個別の法律により特定の場所（学校）と者（児童生徒）の安全を確保すべきとされていたこと、②学校での危機管理マニュアルの作成について文部科学省や教育委員会を通じてくり返し要請がされており、実際にも作成されていたこと、③平成16年報告や地域防災計画などにより地震・津波への対策の指針が存在していたことである。前述3の公立保育所の事案では①②の事情がなかった点で、上記の第一・第二の事例と共通点がある。これらの事例において、集中豪雨時の災害対策について予見可能性がなく作為義務が否定されたことからすると、なおさら、同じ判断枠組みでは、事前の災害対策について法的義務を課すことは難しかったであろう。

5. 学校での災害対応の場合

野蒜小学校津波訴訟は、防災行政と学校安全とが交錯し、学校が双方を同時に担った際の法的義務について判断が示された事例である（仙台地判平成28年3月24日判例自治431号59頁、その控訴審の仙台高判平成29年4月27日判例自治431号43頁）。

野蒜小学校は、地震等の災害時の避難場所に指定されていた。東日本大震災の地震が発生した当時は放課後であり、約70名の児童が残っており、体育館に避難した。そこに、野蒜地区の住民らも避難をしに来た。そうした中で、午後3時52分頃、体育館に高さ約3.5mの津波が到達し、体育館2階のギャラリー一直下にまで達した。このとき、体育館には340名余りがおり、殆どは2階に上がって助かったが、13名が津波に巻き込まれて死亡した。そこで、このうちの2名の遺族が、校長が校舎の2階以上に避難誘導をしなかった過失があると主張し、東松島市に対して損害賠償請求をしたが、第一審・控訴審ともに請求は棄却された（これに加えて、教員が児童をその同級生の父親が向かえに来たため引渡したところ、自宅に帰宅後に津波に巻き込まれて死亡したため、児童の遺族がこの引渡しに過失があるとして損害賠償を請求し、これは認容された）。

ここでは、学校の校長が、学校の現実の管理者として、避難場所である学校に避難してきた住民との関係でどのような義務を負い、それは児童との関係で負う義務（安全配慮義務）と異なるのかが問題となった。

避難住民との関係では、災害対策基本法上の災害予防・災害応急対策の問題となる。この点、同法7条1項は、「防災上重要な施設の管理者……は、基本理念にのつとり、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。」と定めており、指定避難場所はこの施設に含まれるため、現実に管理をする校長には防災上の責務がある。しかし、控訴審判決は次のように判示し、児童と住民とでは校長が負うべき義務は異なり、住民との関係では、特別に何らかの危険発生を予見できた場合でない限り、避難誘導などにより住民を保護する義務を一般的に負うことはない和解したのである。すなわち、「本件校長の学校施設の現実の管理者としての責務は、……自ら適切な避難行動をとり得る住民らに対するものであるから、本件校長の本来

的かつ重要な義務である児童の生命、身体を保護すべき義務とは本質的に異なるものというべきであり、避難場所又は避難所として指定された学校施設を、避難場所又は避難所として使用するために、使用上の問題がないことを確認して解錠、開放して、避難者の使用に供することが主要なものであり、その他、市職員らと連携して、避難所の設営や運営に協力し、避難した住民に対する応急の救護に協力することが含まれることになる。しかし、災害発生時、……当該施設の管理者の地位にあることから当然に避難者らを誘導する義務まで負っていたと解することは相当ではない」。この判示では、校長の責務とされた避難場所の開設・提供は、学校を現実に管理する者が避難場所として指定された施設の本来的な管理者（教育委員会）との関係で負う責務であるとされているに過ぎないように読める²²⁾。

このように校長には住民を避難させる等の義務はないとしても、本来的な管理者には、地震・津波が発生した際の避難場所の運営の方針・体制を整備しておくべき義務があったのではないかを問題とする余地がある。実際、原告は、市が作成した地域防災計画には津波災害が予想される時は校舎の2階以上を利用するように定められていたため、教育委員会は防災業務を行う校長にこれを指導・監督する義務があったと主張していた。しかし、控訴審判決（第一審判決の引用）は、「本件防災計画における本件記載は、本件校長が上記結果〔注、東日本大震災の地震後に実際に発生した津波が体育館に到達するという結果〕を予見し得ない場合にまで本件校長に校舎の2階以上への避難誘導を義務づけるものではない」と述べて、これを斥けた。つまり、災害対策基本法上の責務については、現実の危険発生を予見できた場合でなければその懈怠の法的責任が生じることはないとされたのである。これは、前述4で取り上げた第一・第二の裁判例に通じるところがある。

22) 千葉実「判批」自治研究94巻10号（2018年）138頁以下（150頁）は、現実の管理者は様々な災害に対応しうる能力が十分にあるとは限らず、現に災害が生じた場合に現場で収集できる情報も限られているであろうから、過重な責務を課すことには慎重であるべきと述べる。

6. 使用者の安全配慮義務

理論的にいえば、安全配慮義務論から大川小学校津波訴訟控訴審判決と同様の結論を導くことは可能である。安全配慮義務の概念は論者によって多様であるが、高橋眞²³⁾によると、この義務には①労働条件の設定段階において、使用者自身が、被用者の健康を害さないように労働時間や労務内容を設定すること、②使用者が、安全のための人的・物的体制を整えること、③安全配慮義務の補助履行者が現場において②の体制を的確に運用すること、という諸段階がある（これらは、労働関係に限らず、安全配慮義務が成立する関係一般にも言える）。①②は、事故等を未然に防ぐためにとるべき措置であり、これが求められる場面の客観的な事情（発生が予想される・予想すべき危険）に応じて具体的内容が定まる。そうした危険について一般的・抽象的な予見可能性が認められるならば①②の義務があり、これを怠った場合、損害賠償責任を負うことになる（具体例として、宿直勤務をしていた会社従業員が強盗に殺害された事件、最判昭和59年4月10日民集38巻6号557頁）。これに対して、②が十分に整備されている中で③が履行されなかった場合については、補助履行者に具体的な予見可能性があるならば、その過失があり、使用者は損害賠償責任を負うことになる（具体例として、陸上自衛隊の駐屯地に過激派活動家が侵入して自衛官を殺害した事件、最判昭和61年12月19日判時1224号13頁）。そして、③の段階での具体的な予見可能性については、すでに安全配慮義務があることから、i) 予見の対象は、個々の現場における権利利益の侵害の危険（事故等につながり得る具体的な異常）であり、ii) 予見の程度は、当時の科学的知見に照らして客観的に予見可能であれば足りるとされる（具体例として、高校サッカー部の試合中の落雷事故について、「平均的なスポーツ指導者」の認識ではなく「当時の科学的知見」を前提として、引率教員には「落雷事故発生の危険が迫っていること」の具体的予見可能性があったことを認めた最判平成18年3月13日判時1929号41頁²⁴⁾）。安全配慮義務をこのよ

23) 高橋眞「自然災害と使用者の安全配慮義務——七十七銀行事件の遺したもの」
大阪市立大学法学雑誌62巻3・4号（2016年）366頁以下（378-396頁）。

24) 同判決をめぐっては、平均的なスポーツ指導者の認識では落雷事故の危険につい

うに解するならば、大川小学校津波訴訟控訴審判決における安全確保義務は、安全配慮義務の上記②のことであり、両者に本質的な違いはない。

しかしながら、東日本大震災の津波訴訟の中には、津波により従業員が死亡したことをめぐって、使用者の安全配慮義務の違反が争われた事例があるが、何れも、義務違反を認めなかった（七十七銀行女川支店訴訟，仙台地判平成26年2月25日判時2217号74頁，仙台高判平成27年4月22日判時2258号68頁。前掲・釜石鵜住居訴訟）。

釜石鵜住居訴訟では、釜石市が市立幼稚園の職員に対して負う安全配慮義務の具体的内容には、「職員の生命及び身体等を地震災害の危険から保護するために必要な行動指針を策定すべき義務」があることが認められている。しかし、この事案では、行動指針に当たる文書には避難場所を「(第1⇒園庭)(第2⇒園長の指示による)」との記載があるだけで、最寄りの避難場所の名称や道順等が記載されていなかったにもかかわらず、裁判所は、次の理由で、義務違反を認めなかった。すなわち、「本件幼稚園は3歳児から5歳児までを対象とする施設であって、その職員は、心身未発達で、自ら判断して合理的に行動することができない園児を、常時監督しなければならない立場にあると解される。本件幼稚園経営〔注、上記の行動指針に当たる文書〕は、このような職員の立場を考慮し、時々刻々と変わる災害現場の状況に応じて、園児を集团的に避難させ、かつ、職員自らも適切に避難することができるよう、第二の避難場所については、園長の裁量的判断に委ねることとしたものと解され、それ自体は合理的であったといえる」。市と園児・その保護者との関係においては園長の裁量的判断に委ねることの合理性は認め難いが、この判示は、あくまで市と職員

て予見を求めることが困難であったにもかかわらず、当時の科学的知見に基づく高度の注意義務が要求されたことについて批判も多い。高橋は、現場の教員の予見可能性については本文③に則して説明するとともに、この事案では、本文②の義務として現場の教員の認識が不十分であるならば学校や競技団体には講習等により人的体制を整備すべき義務があったはずであり、これを怠った点でも安全配慮義務の違反があったと解することができるとする。後者に関しては、高橋眞『続・安全配慮義務の研究』（成文堂、2013年）55頁以下（初出、2009年）も参照。

との関係について判断したものである。後者においては、「学校保健安全法29条1項及び本件防災計画の水準を満たす避難計画を作成したか否か」は問題となり得ないと判示されており、明らかに、事前の体制整備において求められる義務の内容・水準は異なっている。園児については迅速・確実な避難が求められるが、職員については諸事情を考慮した上での危険からの保護が求められるとされたのである。

7. 小括

以上2から5で取り上げた裁判例からすると、災害の発生前の体制整備（地震発生前における危機管理マニュアルの改訂）を義務づけるには、災害対策一般とは異なる特別の根拠づけが必要であった。大川小学校津波訴訟控訴審判決は、①学校保健安全法という法律の存在（これによる教育委員会や学校の児童生徒に対する責務の明確化）、②学校での危機管理マニュアルの作成について文部科学省や教育委員会を通じてくり返し要請がされており、実際にも作成されていたという前提の下で、③公教育制度の意義と就学義務制によって根拠づけることにより、義務教育段階の公立学校における公教育の制度的保障として学校安全が求められ、これに応じて教育委員会・学校は安全確保義務を負う、という帰結を導いたのである。

もちろん、学校以外でも、安全確保のための事前の体制整備は重要である。この点に関しては、米村滋人の次の指摘が示唆的である。すなわち、災害に対する組織的な対応義務を負わせ、その責任を認めるには、「災害関連業務の一部につき、法令や地域防災計画等を根拠とする事前の明示的な業務分担がされていること」が必要であり、「逆に言えば、事前に災害業務の一部を分担する義務が生じている以上は、それにつき各主体を包括した責任を負担する結果になってもやむを得ない。〔大川小学校津波訴訟控訴審判決〕での学校保健安全法の引用は、この種の事前業務分担に関する要件判断としての意義を有してい

たと整理できるのである」²⁵⁾。確かに、義務教育段階の公立学校においては、比較的新しい法律によるものではあるが、学校安全のために各担当者の責務の分担が明確にされるに至ったことが、安全確保義務の成立を可能にした一因であったと考えられる。

Ⅲ. 安全確保義務の違反の判断枠組み

1. 不作為の違法

大川小学校津波訴訟控訴審判決は、安全確保義務の違反の有無を判断するにあたり、国賠法1条1項の違法を公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背したことでありとする最高裁判例（最判昭和60年11月21日民集39巻7号1512頁）を引用した上で、学校保健安全法上の義務は作為義務であるから、これを怠ったこと、すなわち不作為が違法であるか否かを検討すべきであるという判断枠組みを設定した。つまり、大川小学校における危機管理マニュアルの作成（改訂）とこれに関する市教委の指示・指導に係る不作為の違法を問うたのである。この場合、当該作為義務が、損害を受けたと主張する者との関係で法的義務と言えるのでなければ、そもそも違法の問題は生じない。不作為の違法が争われた事例の多くは、公害問題等で事業者に対する規制権限の不行使により住民が被害を受けたものであったが、学校保健安全法では、29条1項が定める危機管理マニュアルの作成は学校（その代表者としての校長）が教育委員会に対して負う行政内部での行為規範であるから、教育委員会や校長等の教員が児童やその保護者との関係で作為義務を負うかが問題とされたのである。

もっとも、学校保健安全法は危機管理マニュアルの作成等を定めているが、これは国民・住民（第三者）を保護するために事業者（名宛人）の活動を規制する作用ではないし、行政内部での行為規範であって私人に対する何らかの作用に関する行政機関の権限でもなく、また、危機管理マニュアルの内容は一義的

25) 米村・前掲注7) 99頁。

には定まらないとしても作成主体の裁量に委ねられる性質のものではない（控訴審判決は前注5）に対応する引用部分のとおり客観的な情報に基づき義務内容は具体的に定まると解する）。判決理由においても、危機管理マニュアルの作成に係る不作為（あるいは権限の不行使）が、法令の趣旨目的やその権限の性質等に照らして許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くか否かの判断はされていない。

では、何についての不作為が問題とされたのかというと、危機管理マニュアルの作成それ自体ではなく、その記載内容の不備であった。しかも、以下で述べるとおり、厳密に言うとも、校長等の作成義務の違反は認定されておらず、主に、教育委員会の不作為の違法が問われたと考えられる²⁶⁾。

2. 作為義務の具体的内容とその主体

東日本大震災前には、すでに、大川小学校を含めて石巻市内の殆どの小中学校で危機管理マニュアルは作成されていたようであり、直近では、市教委が平成22年2月8日付けで石巻市立小中学校長宛てに発出した「学校における災害対策体制の整備について（依頼）」と題する依頼文書により、危機管理マニュアルの作成（改訂）の依頼²⁷⁾がなされ、これを受けて、大川小の校長は、期限とされた平成22年4月30日までに、これを作成し、市教委に提出をしていた。こうした経緯から、控訴審判決は、4月30日までに校長に義務違反があったとはしておらず、この時点以降であることを明示して、「危機管理マニュアルの作成・改訂義務の内容は、大川小の実情に基づいて具体的に定まり、個々の在

26) 下山憲治「国賠訴訟における違法・過失判断と津波避難訴訟・原発事故訴訟」論究ジュリスト30号（2019年）122頁以下（125頁）は、危機管理マニュアルの作成を基準設定行為と位置づけ、その合理性が争点であったと述べる。

27) 「今般、『学校における災害対策方針』の構成や文言等をより実状に即した内容に修正した『学校における災害対応の基本方針』を策定いたしましたので、各学校におかれましては、石巻市地域防災計画や災害対応マニュアル（例）等を参考としつつ、学校における災害対策やその体制につきまして早急に整備し、次年度の教育計画に位置付けるなどにより、災害に対する万全の備えをしていただくようお願いいたします」。

籍児童及びその保護者との関係で、A校長を拘束する規範性を帯びることになった」と解した。具体的内容とは、「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」を定めることである。

このように、校長等の教員にとっては、作成の依頼日ではなく、市教委に対する提出期限の時点が、児童やその保護者との関係で法的義務を負うに至った時点であるとされた。これは一見すると非現実的である。提出期限後の4月30日以降に、校長が自ら訂正することは可能かもしれないが、年間を通じた校務運営のスケジュールの中で作成済みの特定の文書を自ら継続的に見直し続けることは考え難いからである（年度ごとの見直しはあり得る）。法的義務を負うに至った4月30日以降において、現実にその履行を期待し得たのは、依頼元であり学校の管理権を有する市教委の指示・指導による訂正であろう。

そこで次に、控訴審判決は、「市教委は、本件依頼により、大川小に対し、平成22年4月30日の本件時点までに大川小の危機管理マニュアルを大川小の実情を踏まえた内容のものに改訂すべきことを義務付けたのであるから、……同年5月1日以降、……危機管理マニュアルが、大川小の立地する地域の実情や在籍児童の実態を踏まえた内容となっているかを確認し、内容に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」と述べているように、市教委は、危機管理マニュアルを確認し、不備の是正の指示・指導を通じて、その訂正のプロセスを踏むべき義務があったと解した（なお、市教委には作成の指導の義務もあるが、これは実際に履行された）。この市教委の義務は、5月1日以降、継続して生じていたものである。結論としては、市教委は提出された危機管理マニュアルの内容を確認せず、指導主事による学校訪問の際には確認をしたにもかかわらず指導・助言をしていないことから、義務の懈怠があるとされたのであった。こうしてみると、4月30日の時点で校長に法的義務が生じたことは、市教委による訂正のプロセスを作動させるための起点であったと言える。

学説上、控訴審判決における安全確保義務の具体的内容については、判決理由の中に「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〔注、平成16年報告やハザードマップ〕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」と述べる部分があることから、教員に対して現実離れた義務を課すものとして批判されることが多い²⁸⁾。

しかしながら、安全確保義務は市教委と校長・教頭・教務主任に課されたものであり、しかも、市教委の責任は学校よりも明らかに重い。というのも、前述Ⅱ-1で述べた安全確保義務の根拠は、基本的に、市教委に義務があることの根拠づけとなっている。実態としても、控訴審判決では、①教員は異動が頻繁であることや市教委は毎年各学校から教育計画の提出を受けていることから、「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」こと、また、②市教委と各学校がそれぞれ収集・蓄積した情報を有機的に交換して共有することにより(教育計画の市教委への提出、指導主事による学校訪問)、法的義務の成立を基礎づける「客観的な情報」になることが指摘されており、いわば義務履行の期待可能性は市教委の方にあったとされている。市教委としては、自治体内の防災行政部局と連携することで、少なくとも、大川小の地理的な条件を踏まえた個別的検討を行うことは十分に可能であったはずである。校長は一定の危惧を抱いており第三次避難場所について話をしていた事実が認定されているが、市教委において津波被災の可能性等の検討がされたとの事実認定はなく、おざりな機械的な事務処理・文書作成がされただけだったのではないだろうか。

もちろん、危機管理マニュアルの作成主体は学校であるから、義務違反を認定するには、学校側にも市教委と同等の義務を負わさざるを得ない。危機管理マニュアル等の事前の体制整備は、学校や地域の実情、児童生徒の実情を踏まえなければならず、そのためには学校側が作成過程に主体的に関わらなければならないことも確かである。組織的な役割分担の中で、学校にも義務が課されることは否定できない。しかし、このことは、学校が単独でこの義務を遂行す

28) 例えば、近藤・前掲注2) 305頁、星野・前掲注2) 17頁。

べきことを意味するものではない。

こうしてみると、控訴審判決が「独自の立場から」と述べたのは、学校の実情を踏まえてということであり、「批判的に検討する」というのは、既存の文書・資料を機械的に当てはめるのではなく市教委と学校が収集・蓄積しているはずの情報を用いて個別的な検討をする、ということであろう²⁹⁾。そうであるとすれば、ごく当然の責務である。しかも、次に述べるとおり、市教委と学校の間での組織的過失が認められたのであり、個々の教員に不可能な義務を課したものではない。

3. 組織的過失³⁰⁾

一般に、学校事故裁判では、その事案で争われた事故と直接関わりのある担任教諭や引率教諭等の特定の教員の過失・義務違反について判断がなされる。そのため、控訴審判決において、教育委員会の義務違反が認められたことの意義は大きい。そして、市教委と校長の間での危機管理マニュアルの作成・訂正のプロセスにおいて組織的な義務の違反があったとされたのであるが、これは組織的過失を認めたものである。

これまでにも、学校事故裁判の中で、実質的には組織的過失を認めたとはいえる事例は幾つかある。以下で概観するように、全校的に取り組むべき措置が学校を代表する校長の義務とされたり(1)、校長を含む複数の教員による決定について過失が認められたり(2)、学校の人的・物的体制の整備について校長に義務が認められたりしている(3)。

29) 同旨、高橋眞「安全配慮義務の組織性・科学性・目的性——大川小学校津波事件控訴審判決について」大阪市立大学法学雑誌65巻3・4号(2019年)392頁以下(422頁)。控訴審判決は「校長〔等の教員〕に対し、専門的な観点からハザードマップの不備を指摘せよと求める趣旨ではなく、……無条件にこれに従うことは不適切であると判断した」のであり、校長等としては「現場から見ることによって生じた疑問や問題点を提出することが求められる」。

30) 組織的過失に関する議論の概観として、参照、津田智成「フランス国家賠償責任法の規範構造(1)——「役務のフォート」理論を中心に」北大法学論集64巻6号(2014年)103頁以下(107-109頁)。

(1) いじめ裁判

いじめ裁判では、いじめ対策義務（前述Ⅰ-3を参照）は学級担任の教員だけが負うものではなく、いじめ当事者にとどまらない集団的な教育指導（加害児童生徒のいる学級だけでなく、場合によって学年全体、学校全体での指導）や、全校的な見回りなどによる被害児童生徒の安全確保が求められている。こうした人的体制の整備を怠ったとして校長の過失が認められることもある。これに加えて、桐生市立小学校いじめ自殺事件（前橋地判平成26年3月14日判時2226号49頁）では、いじめ当事者のいるクラスが学級崩壊に陥り、担任教員は抑うつ状態になっていた疑いがあるという事実の下で、校長には、担任教員の負担軽減やサポート体制の構築（チーム・ティーチング、教育委員会への教員の加配要請）、休暇・休養を勧めたり担任から外すといった措置をとるべき義務があったとされた。

いじめを担任教員のみが抱え込むことの不適切さはもはや常識であるから、個々の教員ではなく組織的な対策義務の懈怠を認めることが適切である。ただし、これまでに教育委員会の責任を認めた事例は無いようである。しかし、現在では、いじめ防止対策推進法24条（学校設置者は、学校でのいじめ調査の報告を受けたときは、必要に応じ、学校に対し、必要な支援を行い、もしくは必要な措置を講ずること指示する）に基づき、校長が負うとされた上記義務は教育委員会も負うと解することができる。

さらに、北本市いじめ自殺訴訟（東京地判平成24年7月9日訟月59巻9号2341頁）では、原告は国の責任も主張していた（裁判所はいずれも斥けた）。第一に、文部科学大臣は、都道府県・市町村の教育事務の適正な処理を図るために、必要な指導・助言・援助を行い（地教行法48条1項）、的確な調査等に基づき所掌する教育事務の適切かつ合理的な処理に努める（同法54条1項）という任務を負っており、ここには学校安全も含まれる（同法48条2項3号）。原告は、こうした任務の対象は、個別の生徒と在学関係にある市町村の事務執行の適正化に関わるものであることから、文部科学大臣は都道府県・市町村に対する指導・監督を通じ、個別の児童生徒の安全を確保すべき職務上の法的義務を負っていると主張した（しかし、いじめの不適切な定義や半減目標等により、学校によるいじめの

発見・申告をさせ難くした)。第二に、原告は、国の不作為として、文部科学大臣は、上記の任務を果たすために調査権限があり(同法53条)、教育委員会に対して必要な資料・報告の提出を求めることができ(同法54条2項)、地方自治法に基づき地方公共団体に対して助言・勧告や是正の要求等ができる(なお、地教行法49条・50条に特例がある)にもかかわらず、これを怠ったと主張した(具体的には、いじめ問題の専門的な調査をし、その成果を教員にまで周知徹底させることを怠った)。裁判所は、これらの主張について、そもそも地教行法は「個別の国民の法的利益を直接保護することを目的とするものではない」ため(地方自治法上の国の関与権限についても同様)、国の公務員には、いじめの被害児童生徒との関係で職務上の法的義務はないと判断した。

確かに、地教行法の規定のみから法的義務を導くことは難しい。大川小学校津波訴訟控訴審判決においても、教育委員会の法的義務は、地教行法が定める教育委員会の所掌事務(21条8号・9号)だけでなく、学校保健安全法の諸規定に基づいて根拠づけられていた。もっとも、北本市いじめ自殺訴訟の時点では制定されていなかったが、現在は、いじめ防止対策推進法がある。この法律は、学校でのいじめ、いじめによる自殺が繰り返されている状況を踏まえて制定されたものであり、児童生徒をいじめから保護することを目的としている。国と地方公共団体に対して、教員研修の充実、生徒指導に係る体制の充実(教員の配置等)といった人的体制の整備を求めており(18条1項)、また、いじめに関する調査研究・検証とその普及を求めている(20条)。しかも、学校保健安全法26条の「事故等」にはいじめによる被害も含まれるし、控訴審判決による安全確保義務の根拠論は、いじめによる被害からの児童生徒の保護についても同じように言える。そうすると、いじめに関しても、事前のいじめ防止に関する国・教育委員会の組織的な義務を認める余地があるように思われる。確かに文部科学省は様々な文書を公表しており、その中には有用な指導・助言が含まれていることもあるが、教育委員会に通知するだけで、現場にはあまり浸透していない。現状では、国・教育委員会は上記義務を果たしているとは言えない。

(2) 体育中の事故

体育中の事故では、教員に対して指導方法や練習中の事故防止に関して注意義務の違反があったとする裁判例が多いが、高校での8段ピラミッド(高さ5m)の練習中に崩落により下敷きになった生徒が脊椎損傷により四肢麻痺の障害を負った事案において、複数の体育教員による練習計画の策定自体に注意義務違反があったとした事例がある(福岡高判平成6年12月22日判時1531号48頁)。すなわち、「早良高校においては、……これまで8段のピラミッドを成功させたことは1度もなく、前年の平成元年度の体育大会において7段を2度も失敗していたにもかかわらず、指導に当たる体育コース担任の教諭らは、……生徒らの希望をそのまま受け入れ、……8段ピラミッドを実施することとし、学校長……も指導教諭らの意見に何ら疑問を呈することなくそのまま承認したものである。しかもその際、指導教諭らにおいて、……8段ピラミッドの構築に伴う崩落による事故発生について何らかの有効な事故防止対策を講じた形跡は全くない……のであって、早良高校の体育コース担任の指導教諭ら及び学校長には先ず第一に杜撰で無理な練習計画を安易かつ漫然と策定実施した過失があ[る]」。

(3) 部活動中の事故

部活動中の事故では、学校内の人的・物的体制や部活動の運営体制の不備が、校長の義務違反という形で認められることがある。例えば、高校の校庭が狭く(当時の高等学校設置基準で定められていた面積の半分程度)、そこに複数の運動部が同時に練習をしていた中で、野球部がバッティング練習をした際のボールが他クラブの生徒の頭部に当たって負傷し、てんかんの後遺障害を負ったという事案では、次の理由で、校長の責任が認められた(福岡地裁小倉支判昭和59年1月17日判時1122号142頁)。「学校長としては、……事故対策の申合せの周知徹底を図ることはもとより、野球部と他部間の利害がからむ練習時間、練習方法の組合せ等を各クラブの生徒の自主的決定のみに委ねることなく、指導監督を担う顧問教諭ら間において積極的に打合せ、計画し且つ厳守するよう事故防止のための人的物的な仕組みないし体制の確立と実行を具体的に指示し、もって

事故の発生を未然に防止すべき注意義務を負担してい[た]」。

また、中学生が体育館でのバドミントン部の部活動中に熱中症に罹患した事案においても、人的・物的体制の整備について校長の義務違反を認めた事例がある（大阪地判平成28年5月24日判時2331号36頁）。「熱中症予防を実現する措置をとるには、……部活動を行う室内又は室外に黒球温度計、湿球温度計又は乾球温度計のいずれかを設置し、各指導教諭がW B G T等の温度を把握することができる環境を整備することが不可欠であったといえる。したがって、被告中学校において部活動の指導教諭を監督する立場にあった被告中学校長には、上記温度計を設置する義務があったというべきである」。また、「被告中学校長には、部活動の指導教諭に対し、本件指針の趣旨と内容を周知させ、これに従って行動するように指導する義務があったというべきである」。そして、事故当時、温度計の設置は一般的ではなかったが、校長には義務違反が認められるとされた。その反面で、顧問教諭については、「体育館内に温度計の設置がない状況下で、本件指針の趣旨・内容を踏まえた運動の中止又は軽減等の判断を適切に行うことは困難であったと認められるから」、そもそも具体的注意義務を負うものではないとされた。この事例では、専ら校長に義務違反が認められたが、温度計の設置が必要な場所の検討は顧問教諭と協議をして決める必要があるであろうし、また、こうした物的整備は一部の学校だけでなく一定地域内の学校に共通して整備すべきものであるから、施設設備の整備について教育委員会の責任もあったはずである。実質的には、こうした組織的な義務違反があったと認められたことになる。

(4) 小括

学校事故裁判における義務違反・過失の認定の特徴として、①損害の直接的な原因は教員の行為ではなく、教育活動や集団での日々の学校生活に起因する事故であること（ただし、体罰・懲戒・生徒指導に起因する場合を除く）、②被害救済の観点からは、特定の教員個人が高度の注意義務を尽くせば危険の発生を回避することができたとはいえないものではないこと（実際に多くの裁判例は教員

個人の義務違反・過失を認めることで損害賠償請求を認めている)、しかし、③危険の発生について予見可能性を認めることや高度の注意義務を負わせることが現実的には教員に無理を強いるに等しいこと、が挙げられる。

組織的過失が、複数の公務員が関わっている中で、公務員の特定の過失(あるいは義務違反)によって被害が発生したとは言いにくい場合、あるいは被害を防ぐためには特定の公務員に注意義務を負わせるだけでは不十分な場合に、被害救済の観点からこれを認める必要が生じるものであるとすれば³¹⁾、上記②の点で、学校事故では、必ずしも組織的過失を認めなければ救済が困難というわけではない。しかし、教員が実際には危険発生のおそれの認識を欠いていた場合であっても、極めて高度の予見義務を前提として注意義務があったとされることが多いため、上記③が問題となる。

大川小学校津波訴訟についても、控訴審判決のように、ハザードマップ等を批判的に検討した上で危機管理マニュアルを改訂すべき義務を校長等の教員に負わせることは、これだけに着目すると、確かに不可能を強いていると言えるかもしれない。しかし、前述のとおり、控訴審判決は、校長と教育委員会の間での危機管理マニュアルの作成・訂正のプロセスにおける組織的な義務を認めたものであると考えられ、これについては不可能を強いるという評価は当たらないであろう。

このように、学校事故に関しては、実践的な観点から、教育委員会や校長による人的・物的体制整備や管理運営体制の整備に係る組織的過失(組織的な義務に対する違反)を認めることは、事案の適切な解決という点で意義があると考えられる。

31) 参照、武田真一郎「国家賠償における組織的過失について」愛知大学法学部法経論集159号(2002年)45頁以下(65頁)、東京弁護士会法律研究部(行政法研究部)「組織的過失論」法律実務研究30号(2015年)333頁以下(356頁)。

結論

安全確保義務は、学校保健安全法に基づく義務であり、学校生活で生じる危険全般（学校事故全般）から、児童生徒の生命・身体の安全を確保するための事前の体制整備を内容とする。ここには、危険の発生を予防したり、実際に危険が発生した場合でも児童生徒に危害が及ばないようにするための人的・物的体制や管理運営体制の整備に係る諸措置が広く含まれるが、その具体的な内容は、発生が予想される危険との関係で定まる。

本稿の分析を踏まえると、安全確保義務には、次の意義が認められる。

第一に、学校事故判例において、学校側の安全配慮義務は、自然災害などの教育外在的危険に関しては、何らかの事故の発生する危険性を具体的に予見することが可能である場合に限り、具体的な場面での個別的対応として具体化される。これに対して、安全確保義務は、教育外在的危険に関して事前の体制整備を求める点で、従来の裁判例の考え方を超える内容・性質のものである。

第二に、安全確保義務は、学校保健安全法の存在を媒介して法的義務になり得たと考えられるところ、学校保健安全法は条件整備基準立法に位置づけることができ、安全確保義務も教育条件整備に関する義務に位置づけることができる。そうすると、大川小学校津波訴訟控訴審判決は、条件整備基準立法に基づく条件整備的義務を認めたものでもあり、この意義は極めて大きい。

第三に、事前の体制整備について法的義務が認められた要因としては、①学校保健安全法という法律の存在により、教育委員会・学校の児童生徒に対する責務が明確化されていたこと、②学校での危機管理マニュアルの作成について文部科学省や教育委員会を通じてくり返し要請がされており、実際にも作成されていたこと、③公教育制度の意義と就学義務制を根拠として、義務教育段階の公立学校における公教育の制度的保障として学校安全が求められること、が挙げられる。

第四に、安全確保義務は事前の体制整備を求めるものであり、組織的な役割分担の中で学校にも義務が課されるとしても、必ずしも学校が単独でこの義務

を遂行すべきわけではなく、むしろ学校の管理権を有する教育委員会は学校よりも重い責任を負う。この点、大川小学校津波訴訟控訴審判決では、校長と教育委員会の間での危機管理マニュアルの作成・訂正のプロセスにおける組織的な義務の懈怠（組織的過失）が認められたと考えられる。学校側（校長等の教員）も義務を負うとされたが、それは、教育委員会による訂正のプロセスを作動させるための起点であった。市教委は、危機管理マニュアルを確認し、不備の是正の指示・指導を通じて、その訂正のプロセスを踏むべき義務があったのであり、大川小の地理的な条件を踏まえた個別的検討を行うことは十分に可能であったはずである。このように組織的過失を認めることで、個々の教員に対して現実離れした義務を課すことなく、事案の適切な解決が図られたと言える。