

## 学校法務と教員個人の法的責任

### — 公立学校における損害賠償請求と訴訟保険の加入状況の視点から —

佐々木幸寿（東京学芸大学）

#### I はじめに

近年、教育基本法改正以降、法令によって教育目標が法定されるなど学校教育の内容や方法に直接的に法令が関わる状況が現出していることが指摘されており、また、いじめ防止対策推進法の導入にみられるように、従来、学校内部での教育指導に委ねられてきた教育課題の解決に法令が直接適用されるような事態が進展している。そのような、いわば法化現象とでもいうべき状況を背景にして、近年、学校問題に弁護士等の法律の専門家が関与する傾向が強まっている。学校問題に対して、弁護士等の法律の専門家が関与することによって、学校運営においても法的紛争を視野においた対応が求められることとなり、学校側も、法的な視点をもった学校運営に努める必要が生じている<sup>(1)</sup>。大阪府や岡山県など一部の教育委員会では、学校や教育委員会が、学校問題や学校経営について弁護士に相談できる事業を展開するところも見られており、文部科学省は平成29年度からスクールロイヤーの制度の調査研究をスタートしている。

こうした中で、各学校においては、多様な学校事故の増加、保護者からの苦情、いじめ等の生徒指導上の問題の深刻化、教師の指導に対するクレームの増加、部活動指導におけるトラブル等を背景にして、保護者等から訴訟を起こされる事例も数多く報告されている。国家賠償法の適用される公立学校においても、教員個人が訴えられるケースが見られ、訴訟保険の加入は増加傾向にあると言われている。しかしながら、現状においては、弁護士対応や活用に関する学校法務についての研究は端緒についたばかりであり、学校で進む法化現象についてその蓄積はほとんどなされておらず、訴訟保険等に関する調査も管見ながらほとんど見られない<sup>(2)</sup>。

本論では、学校運営において必要となる「学校法務」の在り方について検討する前提として、学校において法化現象と言われる事態がどの程度進んでいるのかについて確認するとともに、教員の個人の責任を追求する動きに対して、訴訟保険がどの程度活用されているのか、確認しようとするものである。具体的には、全国の公立小学校、中学校、高等学校の校長先生を対象にして実施した質問紙調査に基づいて、これらの状況について基礎的なデータを整理して提供することを目的としている<sup>(3)</sup>。

#### II 学校や教員を対象とした損害賠償請求の法制

学校において発生した事件、事故等に関わって、学校や教員の責任を問う動きが見られるが、私立学校の教員と公立学校の教員では、適用される法令や仕組みが異なっている。

##### (1) 私立学校における損害賠償請求（民法）

教員の民法上の損害賠償請求を求められるケースとしては、(a)不法行為責任（民法709条、710条）、(b)債務不履行責任（民法415条）の二つが主なものとして考えられる。

前者について、民法709条は、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。」と規定している。

加害者に対する損害賠償が認められるためには、①故意・過失（民法 709 条）、②権利又は利害の侵害（民法 709 条）、③損害の発生（民法 709 条）、④行為と損害の因果関係（民法 709 条）、⑤行為者の責任能力（民法 712 条、713 条）、⑥違法性阻却がないこと（720 条など）の要件が満たされる必要がある（なお、故意・過失の立証責任は、原則として被害者側にあるとされている）。私立学校等においては、このような要件の下に、学校設置管理者や教員の個人の責任が問われる。また、民法 710 条は「他人の身体、自由若しくは名誉を侵害した場合又は他人の財産権を侵害した場合のいずれであるを問わず、前条の規定により損害賠償の責を負う者は、財産以外の損害に対しても、その賠償をしなければならない。」と規定しており、財産以外の精神的な損害の賠償・慰謝料については本条を根拠として請求される場合がある。後者について、民法 415 条は、「債務者がその債務の本旨に従った履行をしないときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。債務者の責めに帰すべき事由によって履行をすることができなくなったときも、同様とする。」と規定しており、児童生徒の学校への在学関係（契約）を根拠に、安全配慮義務の不履行として、学校や教員個人に対して損害賠償が請求される場合がある。

なお、不法行為による損害賠償請求と債務不履行による損害賠償請求の主な違いは、第一には前者が契約を必要としない当事者間での請求であるのに対して、後者は契約関係にある当事者間での請求であること、第二には前者は帰責事由、故意過失の立証責任が訴える側（例えば、被害児童生徒）にあるのに対して、後者は債務者の側（例えば、学校や教師側）にあることである。債務不履行による損害賠償請求を受けた場合には、学校や教師は、自ら積極的に帰責事由が存在しないことを立証しなければならないこととなる<sup>(4)</sup>。

## **(2) 公立学校における損害賠償請求 ～住民訴訟による個人責任追及の動き～**

その一方で、公立学校の場合には、民法の特別法としての国家賠償法が適用され、教員の実行行為によって児童生徒、保護者等に損害を与えた場合には、国や公共団体が賠償責任を負い、教員が個人として直接的に賠償責任を問われない仕組みとなっている。具体的には、国家賠償法第 1 条第 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、故意又は過失によつ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。」と規定しており、①公権力行使に当たる公務員の行為であること、②職務を行うについて、③公務員の故意又は過失があること、④違法な加害行為が存在すること、⑤加害行為により損害が発生すること（因果関係）を要件として、国や公共団体に対する損害賠償の請求権が発生することとなる。国や公共団体が賠償責任を負う以上、公務員個人に対する損害賠償責任を認められないとされている。公務員個人の賠償について、国家賠償法第 1 条第 2 項は、「前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と規定し、公務員に故意や重過失がある場合には、公共団体は支払った金額を限度に公務員個人に求償できることを規定している。しかし、「重過失」について、判例は「通常人に要求される程度の相当の注意をしないでも、わずかの注意さえすれば、たやすく違法有害の結果を予見することができた場合であるのに、漫然これを見過ごしたような、ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態を指すものと解するを相当とする」（最高裁判所第三小法廷昭和 32 年 7 月 9 日判決）としており、求償権を行使できるのは公務員の行為に相当の問題がある場合に限定されている。国や公共団体が、国家賠償法の賠償請求において敗訴した場合に、公務員個人に

対して、重過失を理由として求償権を行使した事例はほとんどみられない。この理由としては、判例に示されているように「重過失」の認定が故意に近いものとされ認定が困難であること、自治体も公務員の使用者として相当の賠償責任を分担しており、また訴訟によって勝訴しても裁判費用等を考えれば自治体側に実利が見込めないこと等が理由となっているものと思われる。

一方で、近年、地方自治法第 242 条の 2 に基づいて住民訴訟の制度を活用して教員個人の責任を追及する動きが注目されている。住民訴訟とは、地方財政行政の適正な運用の観点から、公共団体の執行機関や職員による違法な行為等を予防、是正するために住民が裁判所に提訴することを認めた制度である。最近注目された裁判として大分県の県立高校での熱中症死亡事案において住民訴訟において正顧問の責任が認められた事例がある（福岡高等裁判所平成二十九年十月二日判決。確定）<sup>(5)</sup>。被害者にとって加害者である教員個人の責任を追及する上で今後の動向に影響を与えることが推測される。

公務員である教員については、基本的に、職務上の行為と見なされれば、他人に損害を与えた場合でも国家賠償法によって国又は公共団体が賠償責任を負うこととなっており、教員個人が直接的に法律上の賠償責任を問われることはない。しかし、この規定にも関わらず、損害賠償訴訟においては、民法 709 条、415 条等により教員個人を訴えるケースも見られる。この場合、訴えられた側が放置すると、民法上、訴えを認めたこととされてしまうこともあるため、公務員であっても提訴に対処する必要があることに留意しなければならない（当然に、個人として応訴するための弁護士費用、訴訟費用等を負担する必要がある）。

### Ⅲ 学校管理職の法化現象についての認識

現在、学校教育においては、「法化現象」というべき事態が進行していると言われるが、その意味するところは多様である。大まかに区分すれば、①従来、学校内の対立や衝突は、学校の内部的な解決に委ねられてきたが、近年、学校外部の一般社会ルールによって解決することを求める傾向が強まっていること（学校内部への一般社会のルールの適用の動き）、②教育・指導によって解決されるべきいじめ等の教育課題について、法令を適用することで解決を図ろうとする傾向が強まっていること（教育課題への法律の直接適用の動き）。③事件や事故に関わって、自治体や教育委員会等が教員個人の責任を追及する傾向が強まっていること（自治体等による教員の個人責任を追及する動き）、④学校内のトラブルに関わって、弁護士等の法律の専門家が介入する傾向が強まっていること（学校問題への弁護士等の関与の動き）があることが指摘される<sup>(6)</sup>。

このような法化現象ともいうべき状況について、学校運営を担う校長が、どのように認識しているのかについて調査した結果は、図 1 のとおりである。全体として、校長は、一定程度、法化現象が進みつつあると認識しており、特に、いじめ防止対策推進法等教育課題に法律が直接適用される傾向が強まっていると認識していることが明らかになった（平均 3.75）。学校内部への一般社会のルールの適用が進んでいるとの認識（平均 3.71）、弁護士等の学校問題への関与も増加しているという認識（平均 3.61）も見られる。その一方で、これらと比べて、自治体等による教員の個人責任を追及する動きが強まっているという認識（平均 3.38）は比較的に弱いと言える。この背景には、国や公共団体における求償権の行使の実態があるものと思われる。

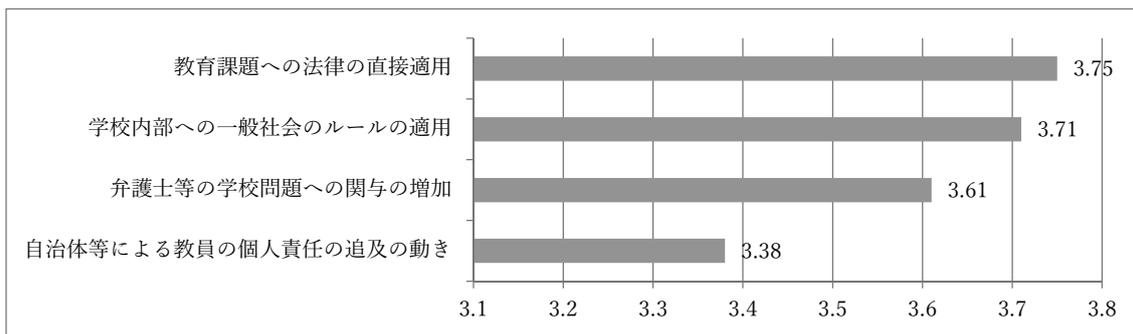


図1 学校教育で進む法化現象に関する学校管理職の意識（5点法平均）

N=401

#### IV 訴訟保険への加入状況

##### 1 訴訟保険の概要

現在、現職の教職員を対象とした「訴訟保険」が普及しつつある<sup>(7)</sup>。訴訟に備えた保険は、訴訟対応保険、損害賠償保険、総合共済など多様な保険の形式で運営されているが、ここでは、訴訟に対応しているこれらの保険を総称して「訴訟保険」と呼ぶこととする。具体的には、「教職員賠償責任保険」「公務員賠償責任保険」などの名称で、民間保険会社が引き受け保険会社となって、一般財団法人、学校生活協同組合等が募集しているケースが見られる。

訴訟保険部分については述べれば、損害賠償請求に関する訴訟の実態に対応して、基本的に、民事訴訟と住民訴訟を対象としたものとなっている。各訴訟保険が、保障する内容は、保険によって若干異なっているが、実際に訴訟になり、敗訴した場合に支払いが求められる法律上の損害賠償金、訴訟費用、初期対応費用等を保証する保険が主となっている。保険料については、公務員を対象とした訴訟保険の場合、調査対象となった保険はすべて月額1000以下の水準に設定されている<sup>(8)</sup>。

##### 2 訴訟保険の加入状況

現在、学校においては、学校事故、いじめへの対応、保護者の権利意識の高まり等を受けて、保護者から訴訟をおこされる事態が増加していると言われている。公務員である教職員は、職務上の行為によって他人に損害を与えた場合には国家賠償法によって国や公共団体が賠償責任を負うこととなっているが、個人責任を問う動きも見られるところである。私立学校の教員においては、教員個人が訴訟に訴えられることも少なくない<sup>(9)</sup>。

###### (1) 訴訟保険への加入状況

こうした状況を反映して、近年、教職員を対象とした訴訟保険が作られており、加入者も増加していると言われるが、全国的な状況は明らかになっていない。調査に結果によれば（図2参照）、校長の44.6%が、何らかの訴訟保険に加入している実態にある。また、現在、未加入ではあるが加入について検討していると回答した者は18.5%となっており、加入する予定がないとした者は、全体の36.9%にとどまっている。全体として、校長の6割以上が加入の必要性を認識していると言える。

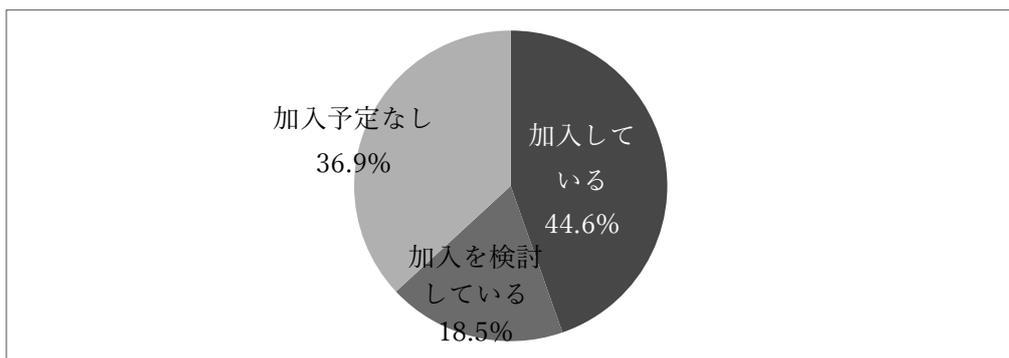


図2 訴訟保険への加入状況

N=401

## (2) 訴訟保険への加入時期

また、訴訟保険に加入していると回答した179名を対象にして、加入した時期について分析した。管理職になってから加入したと回答した者が83.2%、管理職となる以前に加入していた者は16.8%であった（図3参照）。

このことは、訴訟保険への加入状況は、必ずしも学校教育における具体的な教員個人の訴訟リスクを反映しているというわけではなく、学校運営の責任者となったことによる危機意識によって訴訟保険への加入が促進されていることを示唆しているものと思われる。

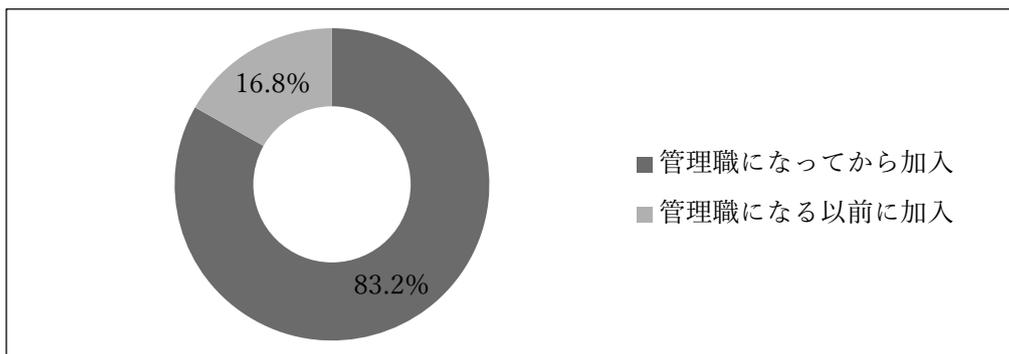


図3 訴訟保険への加入時期

N=179

## V まとめ

本論が示した調査結果によれば、学校現場における法化現象の進展状況についての校長の認識では、「教育課題への法律の直接適用」の認識が最も高かった。具体的には、いじめ防止対策推進法が学校に与えるインパクトが大きかったことが推測される。いじめ防止対策推進法においては、「いじめ」を受けた側の受け止めを基準としたいじめの主観的な定義、教育委員会や学校の対応義務を定めた規定が、学校現場に大きな法制上の変化として受け止められていることを示唆しているものと思われる。次いで、「学校内部への一般社会のルールの適用」「弁護士等の学校問題への関与の増加」もほぼ同じ水準であるとの結果を踏まえれば、学校問題が法的問題として扱われる傾向が進展しているという一定の認識を校長が有していることを示しているものと思われる。

また、現行法上、公立学校においては近年住民訴訟によって教員個人の責任を追及する動きが見られるものの、基本的に国家賠償法の下において教員個人の責任が直接的に問われ

ない仕組みとなっているにもかかわらず、校長の約半数は損害賠償に加入しており、さらに約2割は加入を検討していると回答している。しかし、加入している校長の約8割は、管理職になってから訴訟保険に加入していることを考えれば、現実の訴訟リスクの反映というよりは、管理職としての危機意識を反映しているものと思われる<sup>(10)</sup>。公務員である教員を対象とした訴訟保険の内容を検討した場合にも、保証内容や支払い除外事項の規定は、国家賠償法により職務上の行為による損害を公共団体が負担することを前提にして構成されており、そのために保険料も非常に低額に抑えられている。公立学校教員にとっては、現状では、管理職が精神的な備えとして加入するというのが実態であると考えられる。

#### 【註】

- (1) 拙稿「学校教育の法化現象と『学校法務』の概念」『学校経営研究』第23・24号、2017年、13-19頁。
- (2) 小和田正利「訴訟保険という必要悪」『内外教育』2012年8月3日号、4-5頁。
- (3) 質問紙調査は、「学校経営と学校法に関する調査」として、2017年10月～11月に実施した。送付先は、全国の公立小学校、中学校、高等学校1000校を対象にして実施し、回収数は405通(40.5%)であった。
- (4) 他にも消滅時効、除斥期間の違い等がある。なお、この点について星野豊は「学校の指導と教員の責任(3・完)」『筑波法政』第60号、2014年9月、21-29頁は「責任の法的性格に関する議論の中では、実務上の差異は見出せない」と述べている。
- (5) 大分県の県立高校の剣道部員が熱中症で死亡した事件について、死亡は部顧問の不適切な指導によるものであるとして生徒の保護者が提訴した裁判である。保護者は、はじめに、県、市(病院の設置者)、教員らに対して、民法709条及び国家賠償法に基づいて損害賠償訴訟を提起し、第一審(大分地方裁判所平成25年3月21日判決)では、顧問の教諭ら適切な措置を怠った過失があるとして県と市に対して約4650万円の賠償を認めさせたが、教員個人への請求は認めなかった(県と市に対する請求は確定)。しかし、保護者は、さらに、教員個人の請求を求めて控訴(福岡高等裁判所平成26年6月16日判決)、上告(平成27年7月28日判決)したがいずれも教員個人への請求は認められなかった。その後、保護者は、国家賠償法一条二項に基づく求償権の行使を求めて住民監査請求を行ったが、それも棄却された。本事案が注目されたのは、保護者が、県は公務員に重過失がある場合には公務員に対する求償権を有するのにも、その行為を違法に怠ったとして、地方自治法上の住民訴訟を提起した点にある。第一審(大分地方裁判所平成28年12月22日判決)では、正顧問については、求償権行為を違法に怠っている事実があると認定し、控訴審(福岡高等裁判所平成29年10月2日判決。確定)においても、請求の一部を認めている。本事案では、死亡した生徒の保護者が、地方自治法第242条の2に基づく住民訴訟を活用して教員個人の責任を認めさせようとしたものであり、住民訴訟により個人責任の認定に成功した事例である。本事案は、今後、教員個人を対象として責任を追求する動きに影響を与えるものと思われる。裁判所は、正顧問について重大な過失があったことを認定し、求償権を行使しないことに合理的理由が認められないとして、求償権行使を違法に怠った事実があると認定した。また、どの程度の求償を認め

るかという点については、「公務の遂行を通じて公権力の行使という行政目的を達していることを考えれば、生じた損害の全額を直ちに求償できることにはならず、その公務の性格、規模、施設の状況、当該公務員の業務の内容、勤務条件、勤務態度、加害行為の態様、加害行為の予防もしくは損失の配分についての国又は地方公共団体の配慮の程度その他諸般の事情に照らし、損害の公平な分担という見地から信義則上相当と認められる限度においてのみ、当該公務員に対し求償の請求をすることができるものと解する」としている（拙稿「熱中症放置事件と教員個人の賠償責任」『週刊 教育資料』2018年4月16日 No. 1474、21-237頁）。なお、第1審判決についての先行研究として藤枝律子「住民訴訟における学校事故における教員の個人背金の追求と求償権の行使 -大分熱中症死亡事故における求償権行使懈怠違法確認請求事件(大分地裁平成28.12.22判決)を素材に-」がある。

- (6) 日本弁護士連合会が、2010年4月に全国の1797の地方自治体（都道府県47、市区809、町村941）を対象に行ったアンケート調査（回答1226自治体（内訳：都道府県47、市区658、町村521）によれば、「顧問弁護士がいる」と回答したのは都道府県の80.9%、市区の84.8%、町村58.3%（全体で73.4%）であった。顧問弁護士のいない自治体での対応（自由記述回答）としては、事案に応じて個別の弁護士の相談・依頼する、市長会や町村会の顧問弁護士に相談する、特定の弁護士・弁護士法人と相談に関する委託契約を締結しているなどがあげられている（日本弁護士連合会『弁護士白書 2010年版』2010年、178頁参照）。
- (7) 退職後も、現職中の教職員としての業務に起因して、退職日の属する保険契約の保険期間終了後5年以内に提起された請求については対象とする保険が見られる。
- (8) 公務員である教職員を対象とした賠償責任保険、訴訟対応保険、総合共済の例を以下に示す。

	対象	保障内容	保険料
A 保険	民法上、地方自治法上の損害賠償請求（賠償責任保険）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・損害賠償金、訴訟費用（1億円）</li> <li>・初期対応費用（500万円）</li> <li>・訴訟費用以外の争訟対象費用（500万円）</li> </ul>	月額600円
B 保険	民事訴訟、住民訴訟による損害賠償請求（訴訟対応保険）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・損害賠償金（5000万円）</li> <li>・争訟費用（500万円）</li> <li>・初期対応費用（特約）（50万円）</li> </ul>	月額660円 （プランA）
C 保険	民法上、地方自治法上の損害賠償請求だけでなく、住宅損害、休業給付など広く保障（総合共済）。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・損害賠償金・弁護士費用等（3000万円）</li> <li>・初期対応費用（100万円）</li> <li>・訴訟対応費用（100万円）</li> <li>・被害者対応費用（3万円）</li> </ul>	月額900円 ※総合共済として他の保障を含む。

(注) 各保険のパフレットを基に作成したものであり、詳細の条件等を比較・検討したものではない。

- (9) 拙稿「学校法への視点～弁護士活用の視点③（教員個人を対象とした訴訟と訴訟保険）  
『学校運営』2018年2月、26-27頁。
- (10) 401名の回答者のうち、今までの勤務経験の中で「保護者、児童生徒の側が弁護士を活用する事例」を経験したことがあると回答した者は、83名（20.7%）であった。