

民間児童養護施設の損害賠償責任 (最判平成19.1.25、判例時報1957.60)

弁護士 小原 路絵

1 はじめに

民間の児童養護施設に入所中の児童Xが、同じく入所中の他の児童から暴行を受け傷害を負った事件に関し、Xの入所を決定した都道府県(以下「当該県」といいます。)及び当該児童養護施設を管理運営する社会福祉法人(以下「当該法人」といいます。)に対して、損害賠償を請求する訴訟が提起されました。

最高裁は、平成19年1月25日、当該県に対して損害賠償責任を認め、当該法人に対してはその責任を否定しました(以下、「本件判決」といいます。)

両者の責任については、都道府県の措置により児童を養育していた社会福祉法人の責任という、公権力の行使を民間人(又は団体)が行う場合の責任の所在について、国賠法1条1項の解釈が問題となりました。

以下、検討の上、私見を述べたいと思います。

2 事案の概要

(1) 児童養護施設

児童養護施設とは、保護者のいない児童、虐待されている児童その他環境上養護を要する児童の養護や自立援助等を行うための施設(児童福祉法41条)で、かつて孤児院と呼ばれていた施設です。

国・公共団体は、児童養護施設等の設置義務を負っており(同法35条1項、2項)、また、児童養護施設等への入所を要すると認められる児童に対し、その入所措置を採る義務を負っています(同法27条1項3号。以下「3号措置」といいます。)。なお、通常、この権限は、児童福祉法32条1項により、児童相談所長に委任されていることが多いです。

(2) Xは、母親の病気療養による家庭での養育困難を理由に平成4年1月10日に、当該県により、3号措置が取られ、当該児童養護施設に入所しました。

事件は、平成10年1月11日に発生し、当時Xは9歳でした。加害児童4名も、3号措置により、当該児童養護施設に入所していました。本件暴行により、Xは、右不全麻痺、外傷性くも膜下出血等の傷害を負い、高次脳機能障害等の後遺症が残りました。

した。

3 下級審の判断

(1) 一審(名古屋地判平成16.11.12、賃金と社会保障1387.42)は、当該県から委託を受け養育監護を行っている当該法人の行為は国賠法1条1項の「公権力の行使」に該当し、その職員等が「公務員」に該当するとして、当該県に対する損害賠償請求を認容し、他方、当該法人について、「公務員」個人が責任を負うことがないことから、当該法人も使用者責任を負わないとして、当該法人に対する損害賠償請求を棄却しました。

(2) 二審(名古屋高判平成17.9.29、賃金と社会保障1407.56)が、当該県のみならず、当該法人に対しても損害賠償請求を認めたため、当該県及び当該法人は上告しました。当該法人への請求を認めた理由は、国賠法1条1項とは、公務員が違法に他人に損害を与えた場合に、当該公務員との関係で、公務員個人の責任を排除したに過ぎず、公務員の行為の違法性は消滅せず、組織法の公務員でなく、国賠法上の公務員に該当する者の使用者責任は排除されていないからとされました。

4 最高裁判断

(1) 最高裁は、当該県の上告を棄却、当該法人の上告を破棄自判しました。

(2) 当該県の責任

本件判決は、児童福祉法が、国及び地方公共団体に、児童の養育監護について様々な責任を負わせていることや(例えば、2条が、国及び地方公共団体に、保護者とともに、児童が心身ともに健やかに育成する責任を負うと規定していること、都道府県に児童相談所の設置が義務づけられていること(改正前15条)、3号措置の義務、28条の親権者等の意に反する場合に家裁の承認を得て児童を施設に入所させる権限、50条7号の費用の支弁等。)、47条の児童福祉施設長の親権代行権限等を摘示し、「法は、保護者による児童の養育監護について、国又は地方公共団体が後見的な責任を負うことを前提に、要保護児童に対して都道府県が有する権限及び責務を具体的に規定する一方で、児童養護施設の長が入所児童に対して監護、教育及び懲戒に関しその児童の福祉のため必要な措置を採ることを認めている。上記のような法の規定及び趣旨に照らせば、3号措置に基づき児童養護施設に

入所した児童に対する関係では、入所後の施設における養育監護は本来都道府県が行うべき事務であり、このような児童の養育監護に当たる児童養護施設の長は、3号措置に伴い、本来都道府県が有する公的な権限を委譲されてこれを都道府県のために行使するものと解され、当該法人職員等による養育監護行為は、公権力の行使に当たる公務員の職務行為にあたりとしました。

(3) 当該法人の責任

本件判決は、国賠法1条1項とは、公務員が、違法に他人に損害を与え、国又は公共団体が賠償の責めを負う場合に、公務員個人が民事上の損害賠償責任を負わないと解したものとして(最判昭和30年4月19日、最判昭和53年10月20日等)、この趣旨からすれば、「国又は公共団体以外の者の被用者が第三者に損害を加えた場合であっても、当該被用者の行為が国又は公共団体の公権力の行使に当たるとして国又は公共団体が被害者に対して同項に基づく損害賠償責任を負う場合には、被用者個人が民法709条に基づく損害賠償責任を負わないのみならず、使用者も同法715条に基づく損害賠償責任を負わない」とし、3号措置に基づき入所した児童に対する当該法人の職員等による養育監護行為が公権力の行使に当たり、当該県が国賠法1条1項に基づく損害賠償責任を負うため、本件職員の使用である当該法人は、民法715条に基づく損害賠償責任を負わないとしました。

5 同種裁判例

家裁による民間の補導委託施設で試験観察中の少年が、同施設に収容中の少年から集団暴行を受け受傷した事件で、施設の管理者を国賠法上の公務員として国の損害賠償責任を認め、他方、管理者個人の責任を否定したものがあります(浦和地判平成8.2.21、判例時報1590.114)。

また、精神薄弱者援護施設に関する広島地裁福山支部昭和54.6.22判決もあります(判例時報947.101)。この判決は、県の国賠法上の責任だけでなく、施設を経営する社会福祉法人の責任も認めました。

6 考察

(1) 国・公共団体が、民間に事業を委託している例は多くあります。近時よく用いられるPFI(Private Finance Initiativeの略。公共施設の設置運営に関し、民間資金を利用すること。)の手法もその一つ

と言えると思います。

また、従来の公権力と民間の法律関係も、平成18年10月1日から施行された障害者自立支援法が、「措置から契約へ」と言われるように、変化してきました。

このように、国・公共団体の民間の利用が増え、更に、その利用形態が変化する中、本判決のような事件が発生した場合、それぞれ、どこまでの責任を負うのか、国・公共団体と民間とのリスク配分を考える上で、本判決は重要な意義を持つと考えられます。

また、児童養護施設だけでなく、介護施設や、保育施設など、国・公共団体の委託を受けて業務を行っている施設は多く、現場の責任や注意義務を考慮する上でも、大変参考になる判例と思われます。

(2) 本件判決の射程距離

まず、国賠法1条1項の公権力の行使と認められるには、単に、国・公共団体の委託を受けているというだけでは足りません。国・公共団体から、権限の委譲を受け、その業務を国・公共団体のために行っていることが必要であると考えられています(いわば委託された事務の公権力性の問題)。

本件判決も、これに関し、児童福祉法の条文を引用しつつ、児童の養育監護がそもそも当該県の権限であること、当該法人が、この権限の委託を受け、業務を代わりに行っていたことを指摘した上で、公権力の行使の該当性を判断しています。

とすれば、今回、Xの損害が、この養育監護という業務の中での公務員の過失と因果関係があったため、当該県の責任が認められたと考えられますが、施設の設定等に関する過失、養育監護からはずれた職員の故意過失、施設の別途事業に関する過失行為など、養育監護に結びつかない当該法人の過失(使用者責任も含む。)による損害については、国・公共団体が責任を負わない場合も考えられます。

また、今回要保護児童に対する3号措置に基づく児童養護施設の養育監護が問題になっており、即ち、都道府県が、保護者がいる場合の後見的養育監護を行う場面ではなく、保護者に代わって第一次的に養育監護を行う場面での、当該県から当該法人への権限委譲が行われたケースでしたが、第一次的に養育監護を行える保護者が別にいる場合

にまで、国・地方公共団体の責任が認められるかは明らかではありません。

(3) 公務員の免責

今回、国賠法上、国・地方公共団体が責任を負う場合に公務員個人が直接被害者に対して責任を負うことがないという解釈から、公務員の使用者である当該法人の責任も否定されました。

国賠法1条2項には、公務員に故意又は重過失があった場合の、国・公共団体の当該公務員に対する求償権が定められています。

この求償権は、当該法人の職員等に向けられるものと考えられますが、職員を使用している当該法人に対しては、国・地方公共団体が債務不履行責任を追求することも考えられます。国賠法1条2項はあくまで個人との関係を定めたものに過ぎず、対法人との関係を定めたものではないと考えることもできるからです。

また、そもそもの請求段階で、国賠法による組み立てでなく、被害者が、当該法人に対し、民法709条による不法行為責任を追求する場合も考えられ、本件判決により、当該法人に対する責任が全て否定されたということではないと考えられます。ただ、当該県が当該法人に対して求償するとしても、その求償範囲については、本件判決は何ら明らかにするものではありません。

以 上

【参考文献】

- ・岡田正則「民営児童養護施設における養育監護行為の過失と都道府県の損害賠償責任」
(賃金と社会保障1445.70)
- ・稲葉一将、速報判例解説－最判平成17.1.25－(TKCローライブラリー 行政法NO.8)
- ・大曾根寛「児童養護施設における児童間の暴行・傷害と損害賠償の責任主体」名古屋地判平成16.11.12
(賃金と社会保障1387.28)