

学校事故における法制上の救済

——保険制度を中心にして——

木村俊郎

【目次】

はじめに

[1] 学校事故の特性

- (1) 学校事故の状況
- (2) 学校事故の意義
- (3) 学校事故の特殊性

[2] 学校事故に関する現行法制上の救済制度

- (1) 現行法制上の救済制度概観
- (2) 学校事故における救済方法としての保険制度
 - 1) はじめに
 - 2) 社会保険としての医療保険制度
 - 3) 責任保険制度

[3] 損害賠償保険制度

- (1) はじめに
- (2) 総合賠償補償保険制度
 - 1) はじめに
 - 2) 全国町村会総合賠償補償保険制度
 - 3) 学校災害賠償補償保険制度（全国市長会）
 - 4) 総合災害補償制度
 - 5) 学童団体障害保険制度
- (3) 独立行政法人日本スポーツ振興センター制度（災害共済給付制度）

むすびにかえて

はじめに

本稿の目的は、学校事故によって生じた児童・生徒の損害をいかなる制度によって救済¹⁾するのかという課題を法的観点から検討するものである。いわゆる学校事故救済制度論の検討である。

1) 学校事故によって求める民事上の法的救済は損害賠償、差止である。損害賠償は一回で完結終了している事故によって生じた損害に対して金銭的に賠償する制度である。これに対して、差止は同じ学校事故が繰り返し継続的に生じる事故の場合、かかる原因を止める目的でなされる。通常、学校事故の場合、前者の損害賠償が一般的である。

児童・生徒が学校事故によって負傷を被った場合、負傷に対する医療上の治療が可能な限り早急に開始されねばならない。かかる点は学校事故だけでなくあらゆる事故における前提課題である。

本稿はかかる前提課題に対応するわが国の保険制度を中心にして概観する。まず、国民健康保険制度に言及し、しかる後、以下の順で他の保険制度に言及し（以上が本稿の課題である。）稿を改めて法的（特に民事上）に問題となる救済制度、とりわけ損害の填補に言及する予定である。

しかし、学校事故は日常生活で生じる事故とは趣が異なる。本稿においては [1]において日常生活で生じている事故とは異なる学校事故の特徴を検討し、[2]において学校事故の一般的救済制度を概観して、しかる後、保険制度による救済を概観する。

〔1〕学校事故の特性

（1）学校事故の状況

児童・生徒が被る事故は種々さまざまである。たとえば、水の事故、自動車事故などがある。このような児童や生徒に生じたいろいろな不慮の事故は近年、全体として減少する傾向にある。しかし、事故全体が減少する傾向にある一方でその中で学校管理下において生じる事故、いわゆる学校事故は増加の傾向にある²⁾。他方被害状況が重篤、つまり死亡あるいは重度の傷害となる場合は減少傾向にある³⁾。

独立行政法人日本スポーツ振興センターの調べ⁴⁾によると、当該センターが「学校管理下の災害」と認定したケースは次の通りである。

- 2) 学校管理下における事故件数は、独立行政法人日本スポーツ振興センターの災害共済給付による増加傾向にある。給付件数の増加原因は安全管理の意識向上から事故後、医療機関への受診が増加したためであると指摘する。死亡や重度の被害に至る事故件数が年々減少傾向にあるのは平成7年度から健康診断に心電図検査が義務付けられことによる、事後的な医療対応の適宜性が挙げられる。（体育活動中の事故防止に関する調査研究協力者会議「学校における体育活動中の事故防止について（報告書）」平成24年7月 1, 3頁参照）
- 3) 従来、学校事故の死亡あるいは負傷のカテゴリーの中に「いじめによる自殺」の言及がなかった。それとの関連で学校事故に関する保険制度を適用対象から除外されていた。2006年10月、中学2年生のいじめを原因とした自殺事件を契機として学校事故保険制度の適用が問題となった。学校でのいじめと自殺の間に因果関係があるにも関わらず自殺した場所が自宅であるため日本スポーツ振興センターの災害給付制度の適用がされなかった（毎日新聞2007年5月2日朝刊）。2016年下村博文文部科学相（当時）が昨年（2015年）9月、高校生のいじめ自殺などが対象外となっていることを問われ、政令については「柔軟な見直しを検討する」と国会で答弁した。その後、政府は2016年9月2日の閣議で政令を改正し、学校で子どもがけがを負った時などに医療費や見舞金が支払われる災害共済給付制度について、高校生が学校でのいじめや体罰で自殺した場合を新たに給付対象にすることを決めた。同月7日に施行、今年（2016年）4月1日以降にさかのぼって適用される。給付制度には全国の小中高校生のほぼ全員が加入。独立行政法人日本スポーツ振興センター（東京）が業務を担う（朝日新聞2016年9月3日朝刊）。
- 4) 平成17～25年度に、（独）日本スポーツ振興センターが死亡見舞金及び障害見舞金（第7級以上の障害に限る）の災害共済給付を行った事件・事故災害である。

	場面	件数	割合 (%)
授業中	体育	94	16.8
	体育以外の科目	14	2.5
	総合的な学習の時間	1	0.2
	自習中	3	0.5
	保育中	2	0.4
	授業中（詳細不明）	7	1.3
通学中	登校中	29	5.2
	通学中	2	0.4
	帰宅中	35	6.3
休憩時間	登校後	14	2.5
	休み時間	24	4.3
	給食	14	2.5
	昼休み	17	3.0
	掃除	7	1.3
	放課後	12	2.2
	休憩時間（詳細不明）	2	0.4
特別活動（学校行事除く）	特別活動（運動含む）	6	1.1
	特別活動（運動含まない）	5	0.9
	特別活動（学外）	14	2.5
	特別活動（詳細不明）	1	0.2
学校行事	学校行事（運動含む）	23	4.1
	学校行事（運動含まない）	4	0.7
部活動	部活（日常的な活動）	119	21.3
	部活（試合・合宿・練習試合等）	70	12.5
寄宿舎にある時	寄宿舎	13	2.3
課外指導（部活除く）	課外指導（詳細不明）	2	0.4
不明	不明	24	4.3
合計（558件）		558	100.0

※ 上記表の右の欄（件数の欄，割合の欄）の数字⁵⁾

独立行政法人日本スポーツ振興センターの調べによると，当該センターが「学校管理下

5) 国立大学法人 大阪教育大学（「文部科学省委託事業 学校事故対応に関する調査研究 調査報告書」平成27年2月）により，（独）日本スポーツ振興センターが災害共済給付を行った事件・事故災害832件を対象とし，学校園の設置者に「学校事故対応に関する実態調査（1次調査）」を送付した結果，565件の回答があった。得られた回答のうち，調査対象期間以外の事案について回答がなされているものや故意による死亡とみなされる事例を除外した結果，有効回答としての件数が558件（67.1%）となった。それを基礎にして集計した数字である。（国立大学法人 大阪教育大学調査報告書7頁引用）

の災害」と認定したケースは次のケースである。① 授業中、② 課外指導、③ 休憩中、④ 登下校中の災害である。かかる状況下において生じた学校事故が原因となって支給された給付金を被害者である児童・生徒が受けた事例は、平成13年度の実態数によれば、小学校では64万件、中学校では57万件、高等学校では37万件である。実際、保健室や職員室などで手当てを受けて給付対象にいたらなかった瑣末的な事例を含めるとかなり多くの数に上るといえる。

負傷の発生率は平成3年を1とすると平成13年は小学校で1.3、中学校で1.4、高等学校で1.4と増加している。さらに負傷の内容あるいは程度に関して、小学校での負傷の大部分は軽度の障害である。これに対して中高学校での負傷はそのダメージにおいて緊急性が高く、重症度の高いものである。さらに高等学校での負傷は死亡などに結びつきやすい重症であることが特徴的である。

体育活動中の事故防止に関する調査研究協力者会議（以下、「調査研究協力者会議という。」）の平成24年報告書「学校における体育活動中の事故防止について」によれば、死亡・重度の障害が生じるような学校事故は体格の発育や運動能力の向上に伴い、受傷に関わる外力の大きさが増加するため数の多さでは高等学校、中学校、小学校の順となっている。学校事故の総合的な発生傾向と反対の傾向を指向している⁶⁾。

学年	小1	小2	小3	小4	小5	小6	中1	中2	中3	高1	高2	高3	合計
件数	5	5	9	7	16	18	65	69	54	142	118	82	590
%	0.8	0.8	1.5	1.2	2.7	3.1	11.0	11.7	9.2	24.1	20.0	13.9	100
	10.1						31.9			58.0			

※ 死亡・重度の障害事故
 - 学校種・学年別件数
 ※ 「%」は、当該学年の事故数/事故総数×100で算出した。

児童・生徒の不慮の事故の中で学校事故は少し特殊な性質を有している。その原因は学校事故が多様な側面を有しているためである。とりわけ、「学校事故」という用語自身が非常に多義的に用いられているのが原因である。この多様な側面を有する学校事故を全面的に論じることは困難である。それゆえ、本章においては「学校」の意義を特定し、しかる後、「学校事故」の特殊性を配慮しながら「学校事故」の意義を明らかにして学校事故の救済制度を概説する。

(2) 学校事故の意義

「学校」の意義について、本稿では、学校教育法の規定を踏襲することとする。学校教育法は第1条においてつぎのように「学校」を規定している。「学校とは小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、大学、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校および幼稚園

6) 体育活動中の事故防止に関する調査研究協力者会議「学校における体育活動中の事故防止について（報告書）」平成24年7月5頁引用。

とする」。

本稿は上記した学校教育法において定義された小学校、中学校、高等学校等において生じた「学校事故」の意義に関する諸説を概観する。本章では以下において紹介する第5説を学校事故の基本的な考え方として、救済制度を概観する。

学校事故の意義に関する諸説はおおよそ以下の通りである。

第1説：学校教育活動およびそれと密接な関連を有する活動に伴い児童・生徒等が負傷しあるいは死亡する事故。

第2説：学校をめぐる発生する種々の事故。

第3説：学校という教育の場において生じた児童・生徒を被害者とする事故。

第4説：学校管理下における児童・生徒の事故。

第5説：学校をめぐる生じた児童・生徒を被害者とする事故。

第6説：学校教育の場あるいはこれと密接な関係のある場での児童・生徒に生じた災害という事故。

本章においては第5説が定義する「学校」という建物・場所というもの、教育というものの、そして児童・生徒という被害者に要件を合わせた学校事故が妥当であると考ええる。

第1説は、「密接な関連を有する活動」という要件が学校事故の内容上の範囲を拡大することになる。

第2説は、「発生する種々の事故」という場合、人的要素が拡大されることになる。たとえば児童・生徒以外の人も学校事故の対象として包含されることになる。

第3説は、「学校という教育の場」に限定することになり、学校事故の人的要素の範囲を厳格化し過ぎている。たとえば、社会見学の際の事故は対象外となる可能性が残る。

第4説は、「学校管理下」という場合、放課後の学校での事故は対象から除外されることとなるため不適當である。

第6説は「学校教育の場あるいはこれと密接な関係のある場所」という要件は学校事故を場所的要件として意識しすぎる傾向がある。たとえば、事故内容を限定しないため、光化学スモッグにより児童・生徒に生じた事故のような教育以外の事故も対象となる可能性がある。

(3) 学校事故の特殊性

学校事故は他の事故類型と異なる特殊性を有している。その特殊性の一つとして、学校は成長途上の青少年が恒常的に多様な集団生活を営んでいる場だといえる。学校での人身事故の高度な発生可能性は教育の創造性と児童・生徒特有の発達成長を原因としている。

学校事故がわたくしたちの耳目を集めるようになったのは、昭和30年代以降であるといわれている。このような現象の原因の一つが教師や学校側の社会的ならびに教育的地位の変化であるといわれている。昭和30年代以前は教師に対して一種の絶大な信頼が親あるいは社会にあったように思われる。たとえば、学校での事故において生じた負傷に対して、教師の指示どおりに行動を起こしていれば子どもは負傷しないもの。実際に負傷した場合、

子どもがその指示を無視して行動をとったのだと考える傾向が強かった。つまり、大きな事故でないかぎり、学校で生じた事故は児童・生徒自身の不注意によるものが大半であるという認識が児童・生徒やその保護者側の心の底に潜んでいたためであろう。このような考えは教師への限りない「信頼」を前提としていた。さらには、もうひとつの原因として、教育そのものに対する信頼にも揺らぎが生じているといえる。今日では、このような認識は更に進行しているといえる。たとえば、極端なものとして、一種の社会現象とまでいわれている学校に対する強力な自己主張者としてのモンスター・ペアレント (monster parent) の出現とその過激な発言・行動の増加傾向である。

また、一方で教員・学校側自身による自己の自信喪失行動が増加していることも原因として挙げうる。このような学校を巡る内外の学校教育環境の劣化がこのような状況を悪化する方向へと進んでいることは間違いないといえよう。

学校事故に関する救済についての問題点を指摘すると、細かい問題は省くとして、主として3つあげられよう。まず、① 発生件数が増加している一方で、現行の救済制度が充分に対応できていない。たとえば新たな問題として「いじめによる児童・生徒の自殺」などが挙げられる(救済制度の不完備性)。② 被害者の児童・生徒の損害の填補を手厚くすると、一方で学校における教育活動が萎縮するという相関関係が存在する(教育活動の萎縮性)。③ 損害賠償を請求しにくいという傾向がある(損害賠償請求の困難性)。このように救済制度の不完備性、教育活動の萎縮性としての客観的要因と損害賠償請求の困難性としての主観的要因が錯綜しているのが学校事故の実態であろう。

〔3〕学校事故に関する保険法制上の救済制度

(1) 現行法制上の救済制度概観

法的に問題となる救済制度は以下のごとくである。すなわち、学校事故によって発生した損害の救済制度として現行法制は大別して四種類の救済制度を有している。第一の制度は学校事故当事者である被害者と加害者との直接的な交渉により損害を救済する制度(直接交渉型救済制度)である。第二の制度は、第一の制度の直接交渉型救済制度の特徴である話し合いを維持しつつ、事故当事者以外の調停・仲介者(あるいは仲介機関)、いわゆる裁判外機関ADR(Alternative Dispute Resolution)による救済合意を目指す制度(ADR・調停型救済制度)である。第三の制度は、裁判制度を用いた救済制度(損害賠償型救済制度)である。換言すれば、民事訴訟による救済制度である。そして第四の制度としての保険制度を用いた救済制度(保険型救済制度)である。

学校事故当事者はかかる四つの救済制度を用いて被害者(児童や生徒)救済を目指す。以下においてそれぞれの制度についての概観を試みる。

第一の制度は直接交渉型救済制度である。この制度は学校事故当事者である被害者と加害者による話し合いでの救済を目指す。通常、和解という法的様式を用いて実施される。

かかる制度の長所は、和解にいたるまで当事者の協議によって救済を目指す。当該協議が順調に進展すれば、学校事故発生時から比較的初期段階で救済(損害賠償)を受けるこ

とができる。この点は学校事故被害者にとり早期に被害の治療に入ることにより経済的な担保がなされ、被害の程度にもよるが早期完治の可能性も高くなる。

短所は損害賠償額がケースによって大雑把となる傾向にある。さらに早急な解決を目指すため当面の被害のみに関心が向き、後遺症等への関心が薄くなる傾向もある。

和解内容の履行を担保するためには執行証書付帯の和解書の作成が必要となる。かかる点を欠く場合、和解書自体は有効であるが、和解内容の履行を求めるためには勝訴・確定判決という債務名義（民事執行法22条）の取得が必要である。そうだとすれば早期の救済の目的が達成されなくなると言える。

第二の制度はADR・調整型救済制度である。この制度は直接交渉型救済の話し合いの形態を維持しつつ、裁判外紛争解決手続き、いわゆるADRを用いて斡旋や調停により救済を試みる制度（ADR・調停型救済制度）である。このADR・調停型救済制度は第三者あるいは第三者機関が介在しての救済を目指す制度⁷⁾である。

長所は裁判による救済よりも経費が安い。第三者あるいは第三者機関としての中立的専門家的による解決を目指すため協議の整う可能性は直接交渉型救済より高いと言える。しかし、時間の短縮という点に関しては直接交渉型救済とあまり変わらない。

短所としては、ADRの機関（中立的専門的第三者あるいは第三者機関）によって斡旋、調停に基づく救済を目指すため、まずADR制度を用いて救済を目指すという合意を学校事故当事者である被害者と加害者の間で行う必要である。当然、どちらか一方当事者が拒否すればかかるADR制度による救済（損害賠償）はできない。さらに、ADR機関により提示された斡旋や調停は強制力を有しない。

第三の制度は損害賠償型救済である。この制度は裁判制度⁸⁾⁹⁾、とりわけ民事訴訟による救済を目指す制度である。かかる救済制度は直接交渉型救済制度やADR・調停型救済制度を用いて解決に至らない場合、一般的に用いられる制度である。裁判所の判決を得て被害者の救済を目指す制度である。

-
- 7) 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律（以下、ADR法と略称する）第1条によれば「裁判外紛争解決手続（訴訟手続によらず民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続をいう。以下同じ。）が、第三者の専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図る手続」とする。そして民間紛争解決手続として行う者は法務大臣の認証を受けてADRを行うことになる（ADR法第5～13条）。
 - 8) 学校事故に対する法的責任としては三種類の法的責任制度が現行法上存在する。第一の法的責任制度は民事責任制度である。被害者等に生じた損害の賠償を求める際の責任制度である。第二の法的責任制度は行政責任である。教職員が惹起した非違行為に対して任命権者の懲戒処分を求める責任制度である。そして第三の法的責任制度として刑事責任制度がある。かかる責任は加害者の過失致死罪、暴行罪、傷害罪などの刑事処分を求める責任制度である。
 - 9) 損害賠償型救済制度は学校事故での加害者を相手に被害者が損害賠償を求める制度である。国・公立学校と私立学校では法制上の責任構成が異なる。国・公立学校の場合、加害者は国あるいは地方公共団体であるため、国家賠償法を基本とした責任構成となり、私立学校は民法を基本とした責任構成となる。損害賠償は裁判を通じてなされるため、訴訟費用や訴訟に費やす時間は相当なものとなる。かような意味でかかる損害賠償型救済制度は最終的責任調整制度といってよい。

長所は慎重に学校事故という事実を民事訴訟法のルールにしたがって確定し、その確定した事実を裁判官の法的評価に基づいて法的効果、とりわけ損害賠償請求権の成否を判断する制度である。直接交渉型救済制度やADR・調停型救済制度より救済の成否を判断するための一連の訴訟手続きは厳格に実施される。加害者の責任の有無や損害賠償額の算定に関する妥当性は直接交渉型救済あるいはADR・調停型救済よりも適正に算定される。一旦、被害者の勝訴判決を得、かつ二週間以内に控訴されなければ勝訴判決は確定判決(債務名義)となる(民事訴訟法285条)。かかる勝訴・確定判決に基づき、民事執行法に基づき判決内容の実現、つまり救済がなされる。

短所は、裁判所の救済を得るまでに相当の時間が経過するという点である。たとえ、第一審で被害者勝訴の判決を得たとしても、相手方加害者がかかる判決に不服を申し立てた場合、控訴手続きをとることになり、救済はさらに長期化の様相を呈することになる。それとともに訴訟に関する費用も相当に嵩むことになる¹⁰⁾。被害者が訴訟追行資力を有しない場合、治療費は自払いとなり家庭経済に及ぼす影響は相当なものとなる。被害が大きいほど被害者の不利益は増大することになる¹¹⁾。

さらに、加害者が損害賠償額に対応した責任財産を有しない場合、事実上損害賠償請求は実現できないという大きな問題が生じる。民事訴訟により救済を目指す場合、民事訴訟による責任確定に関するルールは過失責任主義である。つまり不法行為責任に基づいて損害賠償責任を追及する場合、学校事故により生じた損害が加害者の過失(有責性)により生じたことの主張・立証責任は被害者が負うことになる。かかる立証責任は救済を求める被害者にとってはかなりの負担である。

第四の制度としての保険型救済制度は個人的保険契約を基礎とした社会保険(任意保険と強制保険)などによって被害者の救済を目指す制度である。かかる制度は、損害賠償型救済制度の有している問題点を克服・補う形でプログラムされている。つまり、訴訟の長期化問題、被害者勝訴の困難性(加害者の有責性、不法行為と損害との事実的因果関係の立証責任の困難性)の問題、加害者の賠償能力の欠如といった問題がそれである。保険型救済制度は保険契約によって保障されるのである。しかし、その保険契約によって保険内容は異なるのである。

本項においてはその保険内容を概観すると以下の通りとなる。① 学校事故において生

10) 澤井裕『テキストブック 事務管理・不当利得・不法行為 [第3版]』(有斐閣 2001年) 104頁参照。高嶺隆二「学校体育事故に対する法的責任とその対策について」慶應義塾大学体育研究所紀要 1984年4月56頁参照、木村俊郎「弁護士費用と法的知識」ビジネス法学科ジャーナル第4号8・9頁参照。

11) 経済的に弁護士費用を支払えない市民のために、日本弁護士連合会が中心になって昭和27年 財団法人法律扶助協会が設立され訴訟支援を開始(木村俊郎ほか「イギリスにおける消費者救済制度」NBL no, 338 pp. 43-51 参照)。昭和33年当該財団法人は協会に財源を一部国庫の支援を受けながら自主財源で運営することとなった。その後、平成12年「民事法律扶助法」が制定され、活動資金は全面的に国庫を財源として、同上の扶助で施行された。平成18年に民事法律扶助は独立行政法人「日本司法支援センター(別称:法テラス)によって運営され現在に至っている。

じた、加害者が法的に支払うべき損害賠償金を保険会社（保険者）が代位して賠償する。
② その場合、損害金は保険会社との間の保険契約約款によるが、原則として、加害者の有責性を問題にすることなく、保険契約約款に適合すれば保険金の支払いを受けることができる。③ 被害者が保険金を取得するまでの時間が短いこと、加害者の責任財産という資産能力に関係なく保険金の支払いを受けることができる¹²⁾。等である。

（２）学校事故における救済方法としての保険制度

１）はじめに

本節では、学校事故において児童・生徒等が被害者になった場合、その被害者の救済制度を概観する。ここで言う「救済」とは学校事故によって児童・生徒等に発生した損害を填補することを意味するし、そのことのみを検討目的とするため、本節の構成は ① 社会保険制度と、② 責任保険制度に分けて検討するものである。

２）社会保険としての医療保険制度

い 社会保険としての医療保険制度体系

社会保険としての健康保険制度とは学校事故で生じた損害を第三者機関、たとえば市町村が給付金を健康保険加入者、つまり被害者に支払うことによって救済する制度である。給付金の内容は複数存在する保険制度により異なるが、たとえば医療費、障害見舞金、死亡見舞金などである。本節が検討対象とする社会保険制度は医療保険が中心となる。具体的には健康保険¹³⁾、国民健康保険¹⁴⁾、共済組合保険¹⁵⁾などである。基本的にはそれぞれの保険制度は医療保険であるためそれぞれ短期療養給付として学校事故の被災生徒の医療上の救済としての医療費の給付を受けることになる。ちなみに、平成25年度に給付された額は以下の通りである¹⁶⁾。

わが国の医療保障制度は健康保険法により制度化されている。大別して二種類の制度がある。第一の医療保障制度は全国健康保険協会が組織する医療保障制度である。いわゆる

12) その拠出金を保険金として被害者に給付することで対応する。換言すれば、特定の被害者に発生した損失を社会の構成員に分散するという側面を有している。

13) 健康保険は大企業に適用され、中小企業の被保険者には協会けんぽ（全国健康保険協会管掌健康保険）が適用される。健康保険法第92条6項により「被保険者に対してなされる保険給付は家族療養費」にまで適用されかかる概念に被災生徒が該当する場合に適用がある。

14) 国民健康保険法第5、19条により「国民健康保険組合に加入している者と、加入者の世帯に属する者」に被災生徒がかかるカテゴリーに入る場合は医療費の給付の適用がある。

15) 国家公務員共済組合法第37条は国家公務員の共済組合員の資格について規定し、第50条2号において短期給付としての家族療養費、家族訪問看護療養費及び家族移送費に関して規定している。地方公務員共済組合法第39条において地方公務員としての共済組合員について規定し、53条2号において短期給付としての家族療養費、家族訪問看護療養費及び家族移送費を規定している。

16) 平成25年度 国民医療費の概況 (Report). 厚生労働省. (2012-10-08) 引用。 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-iryohi/13/index.html>

日本の国民医療費（制度別別，平成25年度）			
公費負担医療給付		2兆9792億円（7.4%）	
後期高齢者医療給付		13兆821億円（32.7%）	
医療保険等給付 18兆8109億円 (47.0%)	被用者保険 8兆8815億円 (22.2%)	協会けんぽ	4兆4926億円（11.2%）
		健保組合	3兆3238億円（8.3%）
		船員保険	189億円（0.0%）
		共済組合	1兆461億円（2.6%）
		国民健康保険	9兆5331億円（24.0%）
		その他労災など	2981億円（0.7%）
患者等負担		4兆9918億円（12.5%）	
軽減特例措置		1970億円（0.5%）	
総額		40兆610億円	

国民健康保険制度である。これに対して第2の医療保障制度は健康保険組合が組織する医療保険制度である。いわゆる健康保険制度である。前者は、個人の加入によって医療保障を受ける制度である。これに対して、後者は事業主が加入することでその従業員が医療保障を受けることができる制度である¹⁷⁾。

ii 国民健康保険制度

国民健康保険法を根拠法として制度設計されている制度である。この制度は、さらに市町村が所管する国民健康保険（以下、市町村国保と称す。）と国民健康組合が所管する国民健康保険（以下、国保組合と称す。）に大別できる。前者の市町村国保は国民健康法第5条、後者の国保組合は同法第13条により規定されている。本稿との関連で言えば、つまり児童・生徒等にかかる保険制度の適用を受けるためには、健康保険のように被保険者の家族扶養者という概念を有しないため、国民健康保険に加入する際、世帯加入をしなければその保険の効果を受けられない。

iii 健康保険制度

健康保険制度は大略すれば4つの健康保険の運営主体によって独立して構成されている。

① 民間の大企業の場合は「健康保険組合（略称、健保組合）」¹⁸⁾、② 民間の中小企業の場合は「協会けんぽ」¹⁹⁾、③ 公務員の場合は「共済組合」、そして④ 船員の場合は「船員組

17) 健康保険法第3条3項によれば、通常5名以上の従業員を雇用する事業所は健康保険組合に加入しなければならない義務がある。しかし、5名未満の事業所にはかかる義務がないため従業員は自動的に前者の全国健康保険組合に加入しなければ医療保障の適用を受けられず、医療費は全額負担という高額負担となる。

18) 大企業の場合、規模が大きいため自社独自の健康保険組合を組織することができ、全体として健康保険組合の適用を受ける。ただし企業の特性に基づき若干組織が異なることがある。この種の健保組合は一社で組織されている場合もあるが同種の職種の企業が連合を組み組織している場合もある。

19) 同業社の連携でも組織できない中小企業の場合、被用者医療保険事業を代行する公法人、全国健康

合」である²⁰⁾。この区別は経営規模の大きさや職業の特殊性により一括して対処することができないためである。

協会けんぽ、健保組合、共済組合、船員組合に各事業主が加入することによってそのもとで雇用されている従業員は被保険者として各医療保険制度を適用・利用できるのである。またかかる被保険者は各法律に基づいて扶養者に医療費も家族療養費として請求できる²¹⁾。したがって、かかる家族療養費が学校事故において生じた損害に対しても第一義的に適用を受け実質的に医療費として保険給付を受けることにある。一覧表²²⁾は下記の通りである。

場面	死亡・障害種別									合計
	死亡	1級	2級	3級	4級	5級	6級	7級	不明/ 未回	
授業中	68	13	3	5	1	6	1	24	0	121
通学中	47	5	5	0	1	3	1	4	0	66
休憩時間中	65	11	1	3	0	3	2	5	0	90
特別活動	21	3	0	0	0	0	0	1	1	26
学校行事	14	6	0	3	1	1	0	1	1	27
部活動	105	44	1	7	2	4	5	17	4	189
寄宿舎にあるとき	11	0	0	1	1	0	0	0	0	13
課外活動（部活動を除く）	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
不明／未回答	17	1	2	0	0	0	2	2	0	24
合計	349	84	12	19	6	17	11	54	6	558

iv 医療保険制度による救済対象

学童・生徒が学校事故により損害を被った場合の救済面においては、とりわけ学校事故が人身事故の場合、第一に適用・利用可能な保険が健康保険制度である。健康保険法はま

保険協会が運営主体となって一括して運営しているのが「協会けんぽ（正式名称は全国健康保険協会管掌健康保険）」である。現行の企業構成において99,7%と言われている中小企業は当該組織に加入しその従業員の医療保障の適用・利用を受けている。

- 20) 協会けんぽ、健保組合、共済組合、船員組合を組合員が退職することによって自動的にそれぞれの健康保険組合を脱退することになる。この場合、当該脱退組合員は元所属した健康保険組合の利用はできないので別途、国民健康保険組合に加入することになる。
- 21) 協会けんぽや健保組合の場合、健康保険法第110条は次のように規定する。「被保険者の被扶養者が保険医療機関等のうち自己の選定するものから医療を受けたときは、被保険者に対し、その療養に要した費用について、家族療養費を支給する」。共済組合の場合、地方公務員等共済組合法第59条は次のように規定する。「被扶養者が保険医療機関等から療養を受けたときは、その療養に要した費用について組合員に家族療養費を支給する」。船員組合の場合、船員保険法第76条は次のように規定する。「被扶養者が保険医療機関等のうち自己の選定するものから療養を受けたときは、被保険者に対し、その療費に要した費用について、家族療養費を支給する」。
- 22) 国立大学法人 大阪教育大学「文部科学省委託事業 学校事故対応に関する調査研究 調査報告書」平成27年2月8頁引用。

ず給付対象を被保険者とその家族療養者であるとし、給付内容を療養の給付並びに入院時食事療養費、入院時生活療養費、保険外併用療養費、療養費、訪問看護療養費及び移送費とし、さらに家族療養費、家族訪問看護療養費及び家族移送費を規定する（17条、52条1号、6号、110条）。

協会けんぽ、健保組合、共済組合、船員組合に被保険者として加入できない場合、各自で国民健康保険に加入することによって医療制度の利用を図ることになる。特にしなければならない事項は、児童・生徒等が国民健康保険の適用を受けるためには、健康保険のように被保険者の家族療養者の概念がない。したがって国民健康保険に入る際、世帯加入をしなければ、学童・生徒等は救済の対処から除外されることになる。

3) 責任保険制度

責任保険制度の中心は損害賠償保険である。損害賠償保険は個人向けの賠償保険と法人向けの賠償保険とに区別し得る。前者の個人向け賠償保険は自動車保険、火災保険、地震保険、傷害保険、旅行保険などがある。本稿の研究対象との関連では傷害保険がそれである。

傷害保険は、さらに普通傷害保険と家族傷害保険に大別しうる。総じて、傷害保険の特徴は個人（保険契約者）が任意で保険会社と傷害保険契約を締結する点にある。傷害保険の目的は保険契約者自身が負傷した場合と保険契約者自身が第三者に負傷を負わせた場合にその負傷を填補するところにある。

傷害保険制度は本来、日常生活で生じる負傷（骨折やケガなど）に備える制度である。日常生活で生じる負傷の範疇に「被災児童や生徒自身に生じる負傷」を包含することによって救済範囲を広げ適用しており、その性質は被保険者の自己防衛の目的を有している。具体的には、日常生活から生じた負傷により死亡したときや入院、通院したときに保険金が支払われる制度である。

被保険者の範囲は締結された傷害保険の内容により異なる。たとえば、被災児童や生徒を当該保険の対象、つまり被保険者とするためには家族傷害保険や子ども総合保険を締結することになる。

学校事故の救済との関連で言及すると児童・生徒の保護者が個別に、かつ任意に保険会社と保険契約を締結することによって自らの子どもである児童・生徒を救済する制度である。つまり児童や生徒である潜在的被災者と保険会社との保険契約である。この場合は、国・公立、私立小中学校に関わりなく傷害保険契約者に対して救済がなされる。保険対象は医療費（入院保険金、通院保険金）、後遺症傷害保険金、死亡保険金となる。

損害賠償保険制度は総じて市町村自治体が学校という公共施設を管理している関係者と保険会社間で締結される保険制度である。換言すれば、損害賠償金の支払いを保険会社が肩代わりをして賠償金を支払う保険制度である。被保険者（学校設営者や教師等）が被害者（児童や生徒等）に対して法律上の損害賠償責任を負担することによって被る損失を保険会社からの保険金で填補することを約する制度である。もっぱらここでの救済は児童・

生徒が学校施設により被った損害を対象としている。

かかる保険制度の特徴は学校施設管理者が保険料を支払っておけば不慮の賠償金支払いの負担から学校施設管理者自身を守る自己防御制度としての色彩が濃い救済制度である。この保険済制度は、学校の管理者としての市町村自治体が保険会社と保険契約を締結することによって生じる。その特徴としては国・公立小中学校を対象としている点を指摘しうる。

(3) 損害賠償保険制度

1) はじめに

教師あるいは学校が加害者として学校事故において責任を負うことが明らかである場合においても、責任を認めない場合がある。このような場合、通常は損害賠償請求訴訟により損害の填補の実現を目指すのである。しかし訴訟には短所がある。すでに上述したように訴訟費用、時間、さらに訴訟後の学校側と被害者である児童・生徒あるいは保護者の間の心理的軋轢が残ることになる場合がある。また一言で訴訟というが、訴訟は判決までの一連の過程において相当の心理的ストレスが負担となることも問題点である。

上記に示したような短所を有している損害賠償制度を克服する制度として責任保険制度が存在する。保険会社の認定により損害・損失が填補される。さらに賠償・補償保険金の支払時間の短縮が可能となる。以下において、かかる責任保険制度を概観する。

2) 総合賠償補償保険制度

i はじめに

総合賠償補償制度は主体となる地方自治体によって二つの制度として存在している。しかし、各制度の目的は共通である。町村が主体となる制度は全国町村会総合賠償補償保険制度であり、市が主体となっている制度は学校災害賠償補償保険制度である。

ii 全国町村会総合賠償補償保険制度

a. はじめに

全国町村等総合賠償補償保険制度は町村等、国そして児童・生徒が主体となって制度化されたものである。かかる制度は① 損害賠償保険、② 損失補償保険、③ 公金総合保険、そして④ 個人情報漏洩保険の四つの保険制度で構成されている。本章では、学校事故との関連で損害賠償保険と損失補償保険の二つの制度について説明する。

b. 損害賠償保険制度

損害保険制度はつぎに示す事故により住民等第三者の生命もしくは身体を害し、または財物を滅失・棄損もしくは汚損した場合、町村等が法律上の賠償責任を負担することによって被る損害を総合的に填補する制度である。全国町村会が損害保険会社と加入町村等を被保険者とする団体保険契約の締結により実施している。

c. 損害賠償保険の制度内容

損害賠償保険が保障しようとしている事故損害は三種類ある。自治体施設により生じた損害、自治体業務から生じた損害、そして自治体生産物から生じた損害がそれである。

- ① 損害賠償保険の対象となる自治体施設：自治体施設は町村等の施設である。たとえば、庁舎、学校、福祉施設、文化施設、スポーツ施設などである。当該施設の敷地や敷地内の附属施設も適用対象となる。さらには、当該施設および附属施設内の動産により生じる損害も対象となる。
- ② 損害賠償保険の対象となる自治体業務：自治体業務としては町村等施設の保守・管理業務、自然公物の管理業務、学校教育業務、社会福祉業務などである。これらの業務上の過失による損害でなければならない。ただし許可、認可、命令その他の行政処分、医療業務、消防、救急、治安または災害救助の業務などは対象とはならない。
- ③ 損害賠償保険の対象となる自治体生産物：自治体施設において生産、販売または提供する飲食物およびその他の製品で、それによる損害が生じなければならない。学校事故の関連では給食による事故が対象となる。輸出生産物、医療品、医療機材は対象外である。

保険金限度額は契約類型別に定められている。たとえば、賠償責任保険を身体賠償と財物賠償に区分し、前者はさらに5類型、後者は3類型に区分され、それぞれ限度額が設定されている。

d. 損失補償保険の制度・内容

損失補償保険（災害補償保険）制度は、町村等が行う業務（行事等の主催・共催）に参加する住民等第三者が死亡又は身体障害（後遺障害を伴うものに限る）もしくは入院・通院を伴う障害を被った場合、町村等が制定する「総合災害補償規定」に基づいて、当該被災者に支払う補償費用を填補する制度である。

損失補償保険が適用される町村等の事務とは学校教育活動、町村等が主催する社会体育活動、社会文化活動および社会福祉活動、さらには社会奉仕活動（ボランティア活動）などである。なお、保険約款上の故意、病気、自然災害、変乱暴動、公務災害などによる災害は対象外である。補償限度額は補償保険が示す3区分された契約類型によってそれぞれ設定されている。

iii 学校災害賠償補償保険制度（全国市長会）

市レベルでは、学校事故に関する保険制度として学校災害賠償補償保険制度がある。本制度は全国市長会が、加入市を被保険者とする団体保険契約を損害賠償保険会社と締結し実施するものである。その実態は「学校賠償責任保険」と「学校災害補償保険」の二つの保険制度から構成されており、後述する日本スポーツ振興会センターの賠償責任に上乗せ保険として制度設計されている。

本保険制度は、市が設置・管理する学校施設による事故に対する保険である。したがって、全国町村等総合損害賠償補償保険制度と比較すれば施設管理上の損害賠償に限定されている。つまり、市町村等が所有したり、使用したり、そして管理したりする施設の瑕疵や市町村の業務執行上の過失によって生じた事故の場合、かつ市町村が法律上の賠償責任を負う場合、その事故より生じた損害を総合的に補償する制度である。とりわけ、かかる制度が適用されるケースは国・公立小中高校の事故である。

市町村が「住民等第三者の生命もしくは身体を害し、また財物を滅失・毀損もしくは汚損した場合」、法的損害賠償責任を負うのである。ただし、加入団体等を被保険者とする団体保険契約を全国町村会が損害保険会社と締結していることが前提となっている。したがって、当該市町村が加入者であるか否かは適用の大きな鍵となる。さらに適用ケースは町村が所有・使用・管理をする施設の瑕疵に起因する事故であること。さらに当該施設において生産・販売・提供される飲食物による事故に限定される。具体的には、学校施設の瑕疵と給食・飲料水に起因する事故が対象である。

iv 総合災害補償制度

市町村が制定している「総合災害補償制度規則」に基づいて給付される補償制度がある。この制度は、通常、学校教育活動の一環で生じた児童・生徒の死亡や後遺症障害の場合にも給付対象となる制度である。

1984（昭和59）年に施行され、2005（平成17）年に改正された「総合災害補償制度規則」の第1条に以下のように規定されている。「この規則は全国町村会総合賠償保険に加入することに伴い、村が設置する学校の管理下にある者（以下、『学校の管理下にある者』という。）又は主催する社会体育活動、社会教育活動、社会福祉活動、社会奉仕活動世及びその対象の活動及び行事等（以下「社会活動等」という。）に参加中の者に係る災害」と定めその補償の対象としている。

v 学童団体障害保険

学童団体傷害保険制度²³⁾は小中学校の学校長やPTA会長が保険契約者となり、当該小中学校の児童・生徒全員またはそれに教職員全員を加えて被保険者となる契約である。そしてかかる保険による救済対象は学校管理下において発生した事故によって生じた損害を填補する制度であり、保険会社が保険金を支払う制度である。保険金には死亡保険金、後

23) 学童団体傷害保険は、被災者が小学校の児童、中学校の生徒を対象としている。これに対して大学生を対象とした傷害保険としては学生教育研究災害傷害保険がある。かかる保険の被災者としての大学生である。目的は学生教育研究活動中に生じた急激かつ偶然な外来の事故によって身体に負傷を被った場合に保険金が給付されるところにある。1976（昭和51）年に施行された災害傷害補償制度である。被保険者は東京海上日動を幹事会社としてあいおいニッセイ同和損保、損保ジャパン日本興亜、三井住友海上と公益財団法人日本国際教育支援協会との間に締結された共同保険契約である。補償対象は正課中、学校行事中、キャンパス内にいる間、課外活動中の災害が対象である。

遺障害保険金、入院保険と通院保険金がある。

しかし、かかる責任保険もまた短所を有している。① それは補償保険金が損害を完全に填補する額を満たさない場合があるという点。② 填補項目が保険約款に規定されている項目に限定されるため、想定外の学校事故に対しては対処できない。③ 強制保険ではないので各市町村自治体が加入を避けている場合は全く適用がない。とりわけ各地町村自治体の財政が圧迫されている今日、加入状況が厳しいのではないかと考える。

3) 独立行政法人日本スポーツ振興センター制度（災害共済給付制度）

独立行政法人日本スポーツ振興センター制度（以下、スポーツ振興センター制度と略称する。）²⁴⁾の性質は災害共済給付制度である。その特徴は、当該スポーツ振興センターと学校設置者との間で締結された災害共済給付契約により災害給付金の支払いがなされているという点である。給付内容は学校管理下において発生した児童・生徒などの負傷、疾病、傷害または死亡などの災害に対する災害共済給付である。具体的には医療費、傷害見舞金または死亡見舞金の支給²⁵⁾という形でなされている。この給付制度の運営費は国、学校の設置者および給付対象者の保護者がそれぞれ負担している。

当該災害共済給付制度は学校の管理下において生じた児童・生徒の災害に関して災害共済給付を付与することによって学校教育の円滑な実施を目的としている。給付がなされない場合、学校事故により学校教育が萎縮する可能性が生じる。それ故、財政面から支援することにより学校教育の萎縮を防止することを目的としている。

加入方法は学校・保育所の設置者が児童・生徒の保護者の同意を得なければならない。この同意を得ることによってスポーツ振興センターと災害共済給付契約を締結することになる。契約締結の対象校は以下の通りである。

- a. 義務教育諸学校：小学校，中学校，中等教育学校の前期過程
- b. 特殊教育諸学校：盲学校，聾学校および看護学校の小学部および中学部
- c. 高等学校：全日制，定時制，通信制
- d. 高等専門学校
- e. 幼稚園：特殊教育諸学校の幼稚部を含む
- f. 保育園：児童福祉法第39条に規定する保育園

給付は二つのファクターによって決定される。第一のファクター「災害の範囲」であり、第二のファクターは「学校の管理下の範囲」である。前者は給付額の定率化を促しており、

24) 日本スポーツ振興センター制度に関する詳細な紹介は藤澤弘樹『日本学校安全会法（現・独立行政法人日本スポーツ振興センター法）における就学援助既定の成立』（大阪経大論集 第65巻第1号）95頁以下がある。沿革に関しては <http://www.jpnsport.go.jp/anzen/enkaku/tabid/82/Default.aspx> 給付金に関しては、<http://www.jpnsport.go.jp/anzen/LinkClick.aspx?link=85&tabid=76>。給付対象範囲は、<http://www.jpnsport.go.jp/anzen/LinkClick.aspx?link=84&tabid=76> を参照。

25) 給付内容は、医療費の場合、治療費5,000円以上。障害見舞金の場合、後遺障害等級によって給付され、死亡見舞金の場合は学校管理下で生じた場合は2,800万円。通学途上で生じた場合は、1,400万円となっている。（日本スポーツ振興センター法施行令第3条1項）

後者は支払い対象の特定化の機能をしている。以下、順次、「災害の範囲」と「学校の管理下の範囲」について見てみよう。

5 「災害の範囲」について

災害の種類は4項目に分類されている。負傷、疾病、傷害、死亡である。① 疾病の場合は学校管理下の事由によるもので、療養に要する費用の額が5,000円以上のものであること。② 疾病：学校管理下の事由によるもので、療養に要する費用の額が5,000円以上のもののうち、文部科学省令で定めるもの。③ 傷害：学校の管理下の負傷及び上欄の疾病が治った後に残った障害で、その程度により、1級から14級に区分される（傷害等級表）。そして④ 死亡：学校管理下の事由による死亡及び上欄の疾病に直接起因する死亡。そして突然死などである。

給付対象は学校の管理下の事故である。ここにいう「管理下」とは、独立行政法人日本スポーツ振興センター災害共済給付の基準に関する規定によれば以下のように解されている。① 学校が編成した教育課程に基づく授業を受けている場合、② 学校の教育計画に基づく課外指導を受けている場合、③ 休憩時間に学校にある場合、その他の学校長の指示または承認に基づいて学校にある場合、④ 通常の経路および方法により通学する場合、⑤ 学校外で授業等が行われるとき、その場所、集会・解散場所と居住・寄宿舎との間の合理的な経路、方法による往復中、そして⑥ 学校の寄宿舎にあるときなどである。

その他、上記に見た保険制度と同種の保険制度として、たとえば学童団体傷害保険、学童保育傷害保険などである。

むすびにかえて

記述したように学校事故で生じた児童・生徒等の負傷により惹起した損害を補償救済する保険制度は損害賠償訴訟に依拠するよりもはるかにかつ、迅速に負傷者に救済給付金とりわけ医療費を給付される。迅速な分、負傷者の治療、家計に好結果を生むという長所がある。まさにこの長所こそが学校事故保険制度が導入された最大の理由であった。

これに対して短所も存在する。かかる保険制度を支える財政上の問題がそれである。保険制度の存続に関する問題でもある。とりわけ問題は医療費の支出に関して顕在化している。具体的には、① 学校事故救済保険額の不完全性を原因とした学校事故の発生の回避行為の顕在化であろう。学校教育活動の消極・委縮化という教育の発展・向上の阻害要因として機能することを意味する。次に、② 学校事故救済保険に加入している者の不公平感の問題²⁶⁾である。つまり、掛け金保護者負担主義²⁷⁾や加入者対象学校の任意負担制²⁸⁾の

26) 保険制度に関する不公平感の問題は保険制度の特徴から生じる問題である。かかる問題の解消は保険制度の根本的な再構築の問題となる。そもそも保険制度とは制度の加入者である人に発生した損害あるいは被害を他の加入者全員でその損害あるいは被害の負担を分散して軽減するところにある。したがって、保険制度という性質上、心情的に発生する不公平感は払しょくできないものであるといえよう。

27) 日本スポーツ振興センターの共済型救済の掛け金は、保護者等負担額が1,520円、県教育委員会負

問題である。最後に、③ 医療費に対する給付額の算定の問題である。

特に学校事故救済保険の不公平感については次のような論議が存在する。学校事故に遭遇しなかった児童や生徒が存在しないということはない。すべての児童や生徒が遭遇している。問題は法的事件性を帯びているか否かである。それとともに救済給付金が高額になる場合である。本文で紹介したように学校種が上位になるほど、また同位学校種ならば高学年になるほど重度の障害を受ける傾向にある。かような高額医療費に対してどのように対処するのか。保険制度が財源上の限界理由から救済のための支払額を定額化するならば本来の保険制度の理念は霧散することになるのではないのか。無いよりは益しという考えに支えられた制度になろう。

救済給付額としての医療費などの算定においても問題を残すことになる。通常、救済給付額の算定は二方式を混合して算定される。① 定額方式と② 出来高方式がそれである。まず、負傷の種類により死亡・障害等級を決定し、その死亡・傷害等級において規定されている救済給付費としての医療費などを確定する。しかるのち、最終的な医療費は出来高方式を加味することによって画定するのである。

定額方式は、負傷者によって薬の使用や検査数が異なるにも関わらず同じ支払いとなる。これに対して、出来高方式は不必要な診療行為や薬の投与などにつながる医療費の無駄を発生さす。そうだとすれば、本来の学校事故保険制度は結局、形式的救済制度として位置付けられることになろう。

今後は、さらなる学校事故の救済制度を実質的に充実した制度とするためには損害賠償訴訟やADRなどの制度機能をあわせて用いることが有意であると考ええる。

担額が345円である。かかる掛け金が高額か低額かは各家庭の負担能力（家庭経済）との関係で考慮されるべきものである。一般の損害賠償保険と比べれば安価であると言える。共済型救済と保険型救済の違いであるといえよう。

- 28) 日本スポーツ振興センターの共済型救済は平成22年では給付契約を締結して加入者となっていた児童・生徒等は1,740万人におよび、すべての児童あるいは生徒等の96.5%の加入率となっている。したがって、独立行政法人 日本スポーツ振興センターの場合はほぼ網羅されているといえよう。
(<http://www.jpnsports.go.jp/anzen/Portals/O/anzen/kenko/jyc>)