

平成29（ネ）第61号 国家賠償等請求控訴事件

副本直送済

控訴人兼被控訴人（一審原告） A外4名

被控訴人（一審被告） 秋田県

控訴人（一審被告） S

## 準備書面（2）

2018年5月28日

仙台高等裁判所秋田支部 御中

控訴人兼被控訴人（一審原告） A外4名訴訟代理人

弁護士 吉岡和弘

同 弁護士 鈴木裕美

同 弁護士 国府泰道

同 弁護士 虻川高範

同 弁護士 清水勉

同 弁護士 江野栄

同 弁護士 近江直人

## 第1 はじめに

本書面は、控訴理由書において主張した現場の警察官の過失に関して主張を補充するとともに、窪田充見教授の意見書（甲205。以下「窪田意見書」という。）及び河上正二教授の意見書（甲208。以下「河上意見書」という。）を踏まえて、秋田県警の組織としての過失について主張を行うものである。

## 第2 現場の警察官の予見可能性と結果回避義務及び回避可能性について

控訴理由書において、本件では、現場の警察官が、現場臨場後、数多くの時点で結果回避行為が取り得たこと、それぞれが被害者を保護すべき義務に違反する行為に当たるものであることは、既に述べたとおりであるが、少なくとも、けん銃発見時、そうでないとしても（どんなに遅くとも）、「あっちだ」等と言われた時点で、予見可能性と結果回避義務を負ったというべきであり、これらの時点で回避可能性もあったことについて、以下のとおり、主張を補充する。

### 1 けん銃発見時の予見可能性と結果回避義務及び回避可能性について

S警部補らには、けん銃発見時において、津谷弁護士の生命身体に対する具体的かつ切迫した危険性の予見可能性（予見義務）があり、結果回避義務（作為義務）を負ったというべきである。

#### （1）予見可能性と結果回避義務

S警部補は、現場に2人の男がいる状況で、けん銃を発見したというのであるから、その時点で、2人のうちどちらか、あるいは他に殺意を抱いてけん銃までつきつけたであろう侵入者がいる可能性を認識した（少なくとも認識可能であった）。

そうであれば、その時点（けん銃を発見した時点）で、被害者の生命・身体に切迫した具体的危険性が生じていることを予見可能（予見すべき）であり、被害者を保護すべき具体的な結果回避義務を負ったものというべきである。

#### （2）結果回避に向けた具体的注意義務と結果回避可能性

結果回避義務として、具体的にどのような作為義務を負うかについては、控

訴理由書109～118頁に詳述したとおり（「警察だ」と告げる、被害者を識別し避難させる等）であるが、最低限でも、「被害者を識別し、犯人と被害者を引き離すなど直接対峙を避けさせる義務」があったと言うべきである。

## 2 「あっちだ」等と言われた時点での予見可能性と結果回避義務及び回避可能性について

どんなに遅くとも、「あっちだ」等と言われた時点で、予見可能性と結果回避義務を負ったことは明らかである。

### (1) 予見可能性と結果回避義務

S警部補らは、被害者の識別行為を行わず、応接室と直近の位置で津谷弁護士だけを2人がかりで拘束した（先行行為）。この先行行為によって津谷弁護士の生命身体に対する危険が高められた（犯人が容易に攻撃できる場所に制止された）こと、そして、「あっちだ」等と言われて自分たちが押さえている男が被害者である可能性を認識した（認識し得た）のであるから、どんなに遅くともその時点では、被害者の生命身体に対する具体的危険性の認識可能性と結果回避義務が生じたことは明らかである。

ア 原判決は、「あっちだ」等の声を聞いたS警部補らは、「侵入者でないと判断、確認したとまでは言えないとしても、侵入者でない可能性を認識したものと推認することができる」（原判決70頁）と認定している。

S警部補は、現場にいた2人の当事者のうち1人が玄関方向に姿をくらましたことを認識しており、かつ一審被告秋田県の主張によればS警部補及びK巡査部長は津谷弁護士が侵入者ではないと認識した（原判決認定でも少なくともその可能性を認識した）というのであるから、その時点で、応接室に入り込んだ人物がけん銃を持参してきた殺意を有する犯人である可能性をも認識した（認識可能であった）と言うべく、そうであれば、S警部補は、遅くとも、「あっちだ」等の声を聞いた時点で、被害者の生命・身体に対する具体的危険性が生じていることを予見可能（予見すべき）であり、同時に結

果回避義務（一刻も早く最優先で被害者の生命身体保護すべき義務）を負うに至ったものというべきである。

K 巡査部長は、一審被告 S の姿を見ていないとされているが、S 警部補と同様「あっちだ」等の声を聞いた時点で、津谷弁護士が侵入者ではないこと（少なくとも可能性）を認識したのであるから、犯人が他にいることは容易に想像することができるのであって、被害者の生命・身体に対する具体的危険性が生じていることを予見可能（予見すべき）であり、同上の結果回避義務を負うに至ったものというべきである。

イ この点、原判決は、本件凶器を所持していることまで具体的に予見が可能だったかを問題にしている（原判決 68 頁）が、通説・判例が要求する予見可能性とは、結果発生の客観的蓋然性ではなく、規範的に導かれる社会通念に基づく具体的な注意義務を一般人に動機づける程度の事実認識であり、本件のような凶器の所持を具体的に予見することまで必要とされるものではない。

窪田意見書においても、個別具体的な結果の予見可能性を問題とすることが正しいアプローチではないことが再三指摘されていることは、前述のとおりである。

むしろ、本件の事実関係を前提とすれば、けん銃を持参してきた殺意を有する犯人が自由に行動できる状態で近くの応接室にいる可能性を認識することができた。この後、家屋内で被疑者の制圧活動が予想されるのであり、そのような現場に被害者がいること自体が被害者の生命身体に危険をもたらす。

したがって、他の凶器の有無にかかわらず（例え凶器を所持している蓋然性が低いと現場の警察官が認識していたとしても）、被害者の生命・身体に対する具体的危険が切迫していることを予見することができた（予見すべき）といえる。

## (2) 結果回避に向けた具体的注意義務と結果回避可能性

ア 結果回避義務として、具体的にどのような注意義務を負うかであるが、S警部補らは、近くに殺意を持った犯人がいること（その可能性）を認識し、犯人の逮捕活動のために現場が混乱する虞があったのであるから、社会通念上、被害者を犯人から保護するための措置、具体的には「被害者をできるだけ早く犯人から引き離す」（極端に言えば、被害者を数メートルも突き飛ばせば回避することができる）、「被害者を安全な場所（例えば台所）に移動させる」、「被害者と犯人の間に警察官が2人入って、被害者を後ろに守りつつ1人が応接室に向かう」などの措置（S警部補においては、自らが津谷弁護士を引き離さなくても、K巡査部長に「そっちに連れて行け」と命じるだけでもよい）をとるべき具体的注意義務を負うものといえる。

この点について、S警部補らは、「あっちだ」等と言われて津谷弁護士の手を離した旨主張しているが、上記のような先行行為を行い、それによって具体的危険性の認識可能性が生じた以上、単に制止を解く（手を離す）だけでは足りず、犯人から津谷弁護士を引き離すなどの作為義務が生じるものというべきである。

イ また、上記のような保護措置は、耐刃防護衣がなくても、逮捕術も知らない通常一般人であっても実行可能であることは、例えば、我が子が近くに潜んでいる危険人物に狙われていると気が付いた親はとっさに危険人物から子どもを引き離そうとして子どもを引っ張ったり突き飛ばしたりすることを思いつくであろうし、それは4～5秒もあれば実行できることを考えれば、明らかである。腕力・瞬発力のある警察官であれば、実行はさらに容易であることは言うまでもない。

そして、このような措置がとられていれば、津谷弁護士が2度も刺突される結果が回避できたことも明らかである。警察官がそばにいながら2度までも刺突されるということ自体、ありえない失態である。

ウ さらに、一審被告秋田県の主張を前提とした場合には、結果回避がより容易・可能であったことについては、控訴理由書122～123頁に記載したとおりであるが、さらに詳しく言うと以下のとおりである。

第1に、S警部補は、「『あっちだ』等の声を聞いて直ぐに手を離した、玄関の方向に二、三步歩いて応接室の入り口付近に至った途端、被告Sが本件凶器を両手に持って突進してきた」というのであるから、「あっちだ」等と言われてから一審被告Sが廊下に突進してくるまでには時間があつたはずである（2分25秒間の動きで所用時間を試算した結果〔控訴理由書27～30頁〕によれば、あっちだ等の声を聞いて手を離し、応接室前で突進してくるまで（⑥～⑩）、5～6秒の時間を要したはずである。

被害者保護を最優先に行おうとするのであれば、5～6秒は、被害者を引っ張るなどして応接室から遠ざける、台所に引き入れる、そのことをK巡査部長に指示するなど十分な時間である。よって、そのような被害者保護の措置をとることは、可能かつ容易であつた。

第2に、一審被告秋田県の主張によれば、S警部補らが津谷弁護士を腕をつかんでいたという場所は、応接室前よりかなり台所よりの廊下であり、手を離したとされる位置も同じで、台所の入り口の直近であり（乙A4 10～12頁）、K巡査部長が津谷弁護士の身体を引っ張るなどして台所に引き入れることが、時間的にも物理的にも容易だったことは明らかである。

一審被告秋田県は、S警部補らは「あっちだ」等の声を聞いて直ぐに津谷弁護士の手を離した、つかみ上げていた時間は数秒である、だから「津谷弁護士も……逃げようと思えば、逃げることは可能であつた」（原判決36頁）と主張しているが、これは責任転嫁であると同時に、結果回避可能性があつたことの自認である。すなわち、被害者が逃げようと思えば逃げられたくらいの猶予があつたのであれば、現場の警察官も「安全な場所に逃がそうと思えば逃がすことができた」ということに他ならない。

### 3 義務違反行為

しかるに、S警部補は、けん銃を発見した時点でも「あっちだ」等と言われた時点においても、津谷弁護士を保護するための措置を何ら行うことなく（自ら行うことも、K巡查部長にも何らの指示もしていない）、K巡查部長も、同じく被害者保護のための措置を何らとらなかつたものであり、上記義務に違反したことは明らかである。

一審原告らの主張によれば、けん銃発見後も「あっちだ」等と言われた後もS警部補及びK巡查部長が津谷弁護士を拘束し続けたという行為態様でその義務に違反したものであるが、「あっちだ」等と言われて手を離したとする一審被告秋田県の主張を前提としても、手を離しただけで、S警部補は、被害者の保護するための行動を自ら行うこともK巡查部長に指示をすることもなく漫然と津谷弁護士を廊下の拘束していた場所に残したまま応接室に向かって歩いていき、K巡查部長も、被害者を保護するための行動を何ら行うことなく漫然と被害者の逃げ道を後方で塞いだ状態で津谷弁護士の後ろに立ち続けたことにより、上記義務に違反していることは明らかである。

### 4 結果との間の相当因果関係

一審原告らの主張の事実（津谷弁護士を押さえた状態で刺突行為が行われた）において、津谷弁護士の死亡という結果との因果関係は明らかである。

一審被告秋田県の主張（「あっちだ」と言われて手を離した）を前提としても、なんら保護措置を取られることなく応接室から至近距離の廊下にそのまま置かれた津谷弁護士には、一審被告Sの突進回避が不可能だったことは明らかであり、結果との相当因果関係が肯定されるべきである。

## 第3 県警の組織としての責任について

### 1 本項の位置付け

(1) 控訴理由書及び準備書面(1)で主張したように、本件は、現場の警察官の対応に過失があったものとして、一審被告秋田県の責任が認められるべきもの

である。ところが、原判決は、現場の警察官の問題のある対応について、「これはS警部補ら個々の警察官に起因するものではなく、……秋田県においては凶悪事件の発生が少なく、日頃から、本件のような突発的な事案に対応することができるだけの訓練や意識の涵養が十分でなかったことから、現場で適切に対応することができなかつたことによるものと考えるのが相当である。」と述べ、警察の組織体制に問題があったことをS警部補らを免責するための論理として用いている。警察の組織体制に問題があるというのであれば、むしろ端的に警察組織としての過失・責任が認められるべきであり、このような理由で一審被告秋田県を免責するのは、本末転倒である。

本件における現場の警察官の著しい義務違反は、通信指令室の不適切な対応に起因しており、さらに、現場の警察官及び通信指令室の義務違反は、警察の組織体制の不備が大きな原因となっているものというべきであるから、むしろ、本件においては、現場の警察官の過失を認めるとともに、原因となった組織体制の不備についての過失・責任も問われるべきである。

- (2) 窪田意見書(甲205)及び河上意見書(甲208)は、原判決の誤りを厳しく指摘するとともに、警察における事前の体制整備の不備が問題とされるべきことを示唆している。

詳しくは後述するが、両意見書は、警察の組織としての問題点として、適切な職務遂行を行うための事前の体制(通信指令室・現場対応等について、適切な内部規律の策定、突発的な事案に対するマニュアル作成や教育・訓練等)の不備も問題とされるべきであることを指摘し、河上意見書は、これを「組織的過失」として捉えることが可能であるとしている。

また、後記のとおり、事故や事件当日の行為ではなく、事前の体制の不備を問題として組織としての過失・責任を認めた裁判例もある。

- (3) そこで、本項においては、

ア 窪田意見書、河上意見書が指摘する、原判決の問題点及び本件において事

前の体制整備の不備（組織としての過失）が問われるべきこと

イ 事前の体制確立・構築の不備等を理由として組織としての過失・責任を認定した裁判例とその内容

ウ 秋田県警には組織体制の整備を行う義務があり、その違反は明らかであることから、本件において現場の警察官及び通信指令室の過失に加え、組織体制整備の不備（組織としての過失）があり、当該過失と結果との因果関係も肯定されるべきこと

について述べるものである。

## 2 窪田意見書の内容と一審原告らの主張について

### (1) 原判決の誤りについて

ア まず、窪田教授は、本件における警察官の義務違反の有無は、医療水準論における判断枠組み（多くの場合には、当該手術においてどのような措置を講ずることが医療水準に適うのかという点が判断され、そこではある程度抽象的な形で義務違反の有無が判断される）と同様の判断プロセスが妥当するのであり、午前4時過ぎに弁護士を殺すと言って侵入者があったことを伝えられた警察官が何をすべきであったのか、また、そうした時間に通報を受けた通信指令がどのように現場警察官に指示を出すべきであったのか等、ある程度抽象的に、どのような行為態様で対応するべきであったかを論じるべきである、としている。

イ 判断枠組みとして、客観的な義務違反の有無（警察官がどのように対応すべきであったのか）を考えた上で義務違反と結果との相当因果関係を考えるべきであるのに、原判決では、客観的な義務違反と相当因果関係の問題が混然として論じられ、「行為としては適切ではなかったが、個別具体的な結果の予見可能性がなかった以上、義務違反は認められない」といった説明が繰り返されていること、このような原判決の判断枠組み（具体的な結果の予見可能性が過失の要件であるという前提と思われる）では、どれほど当該行為

が不当なものであったとしても義務違反（過失）はおよそ肯定されない，等と厳しく批判されている（窪田意見書4～5頁）。

ウ 原判決において客観的な義務違反と相当因果関係の問題が区別されておらず，義務違反や相当因果関係が個別具体的な結果の予見可能性によって左右されていることについて，例えば，医薬品の能書に記載された手順を守らなかったためアナフィラキシーショックを発生させた医療事故（最判平成8年1月23日民集50巻1号1頁）を例にとり，医薬品の能書に記載された手順を守らなかったことが義務違反（過失）と評価され，当該義務違反と結果との相当因果関係は結果発生の相当程度の蓋然性の有無によって判断（肯定）されることになるべきところ，原判決のような判断枠組をとると，能書の手順に従わなかったことは不適切であるが，アナフィラキシーショック等の個別具体的な結果は能書に記載されていなかったからわからなかったということで予見可能性が否定され，義務違反が否定されてしまう，と批判している（窪田意見書5頁）。

同じ問題点は，例えば，警棒の携帯，耐刃防護衣の着装について，「携帯，着装すれば，結果の発生を容易に防止することができる」と認識していたにもかかわらず，携帯，着装しなかったと認めることができない」ことを理由の一つとして義務違反を否定する判断（原判決65頁）にも現れており，通信指令室の指示に関し，「S警部補らが警棒を携帯し，耐刃防護衣を装着していたとしても，津谷弁護士の死亡という結果を回避することができたとは認められないことを考慮すると……このような注意喚起をしなかったことについて作為義務違反を認めることはできない」（原判決83頁）とした部分でも顕著であるとされる（窪田意見書13頁）。

エ また，窪田教授は，秋田県の特異性（秋田県では凶悪事件が少ないこと，十分な訓練や意識が涵養されていなかったこと）などを理由に現場の警察官の不法行為の成立を否定する判断について，不法行為法の初歩的なレベルで

の誤りを犯している（医療過誤や弁護過誤等のプロフェッションの責任を判断する際に、今まで重大な疾病に接することが少なかったということが医療過誤における過失を否定し、指導が十分でなかったということが弁護士の過失を否定する理由になるというのか）とさえ述べている。

オ 窪田教授は、上記以外にも、原判決の判断方法や判断理由に対して種々の疑問を呈した上、現場の警察官、通信指令室の義務違反の成否という結論についても、以下のように、判決とは意見を異にすると述べている。

すなわち、現場の警察官の対応について、「一審判決をふまえれば、S警部補らの行為は、客観的な不法行為、すなわち合理的な警察官としてあるべき行為義務の違反を認定せざるを得ない」（窪田意見書9頁）と述べ、通信指令室のT巡查部長の対応に関しても、その指示の妥当性、すなわち、『喧嘩口論』と伝えたことにより、指令を受けた者の認識が大きく変わるものではない、「無線指令の内容は通常これを受けた者において、侵入者が凶器を携帯し、殺害行為に及ぶおそれがある緊急事案であることを認識することができた」との判断には疑問があること、むしろ、通信指令自体が緊迫性を有していたのかという点に疑問を抱かざるを得ない等とした上で（同10～12頁）、「一審判決が認定の基礎とした事実をふまえても、通信指令のT巡查部長の対応は過失（客観的な義務違反）を認定せざるを得ないものだと考えている」等（同13頁）と述べている。

## （2）因果関係の問題について

ア 因果関係に関する窪田教授の見解は、義務射程説（保護範囲説）を基本とし、後続侵害（後続損害）型の不法行為については危険関連性説に立っている。（同18～20頁）。

危険関連性説とは、後続の侵害または損害の発生の危険性が、最初の侵害または損害によって高められたと評価できるのかによって、賠償範囲に含まれるか否かが決まる、という考え方であり、後続の侵害または損害について

は直接の予見可能性がなかったとしても、最初の侵害または損害が内包する危険によってそれがもたらされたものである以上、加害者の賠償責任を肯定することが正当化されるとする見解である。教室設例では、交通事故に遭った被害者が乗った救急車が病院に向かう途中交通事故を起こし、その事故で被害者が死亡したケースのように、第1次の権利侵害と第2次の権利侵害の加害主体や損害の程度が異なる場合に、最初の加害者が死亡という結果について責任を負うかというような形で議論され、危険関連性が認められる場合には、後続侵害（損害）についても責任を負う、と整理される。

イ 本件に関して、窪田教授は、「通信指令における対応は不適切なものであり、過失（義務違反）と評価されるものだと理解され」、「その義務違反により、当該義務が目的とする現場の警察官の適切な対応が実現されなかったというのが、本件における状況」であって、「それによってもたらされた状況（S警部補らの警棒を携帯せず、耐刃防護衣も着用していなかった）ということによって、津谷弁護士の殺害という事態が発生してしまった」とし、通信指令室の過失と結果との因果関係については、いわゆる第一次侵害（損害）と後続侵害（損害）のように二つの法益侵害が発生した場合とは異なり、同じ結果に向けた義務違反行為が積み重なって結果を発生させているものであるが、「現場の警察官の不適切な対応については、通信指令室の過失の義務射程に含まれることが肯定され」、第一次義務違反行為（通信指令室の義務違反・過失）が第二次義務違反行為（現場の警察官の義務違反・過失）の危険性を高めたという関係にあるから、通信指令室の過失と結果との関係で相当因果関係が肯定される（つまり、現場の警察官及び通信指令室の過失の両方について、相当因果関係が肯定される）とされている（窪田意見書24頁）。

ウ 窪田教授は、更に、秋田県警の事前の対応についても義務違反（過失）と評価し得るものであるとし、秋田県警が事前に指示等によって適切な措置を

講ずることを怠っていたために現場の警察官が適切に対応しなかった、前者によって高められた危険によって後者が発生したという関連性が認められるのであれば、秋田県警の事前の不適切な対応と津谷弁護士の殺害との間の相当因果関係も肯定されると述べている（窪田意見書25頁）。

エ このような窪田教授の考え方によれば、本件においては、①県警の事前の対策対応、②通信指令室の対応、③現場の警察官の対応について客観的義務違反の有無が判断された上で、①、②の義務違反についても危険関連性説の立場から結果との相当因果関係が肯定され得る（①～③の行為の責任主体はいずれも国であることから、3つの責任原因に基づき国が賠償責任を負う）ことになる。本件は、全プレイヤーが警察官であるから、異なる責任主体の過失の競合に比しても、組織としての警察が責任を負うとする結論は自然であると思われる。

### 3 河上意見書と一審原告らの主張について

#### (1) 警察官・警察組織の保護義務と義務の水準について

##### ア 警察官・警察組織の保護義務について

(ア) 河上教授は、警察官ないし警察組織の作為義務について、以下のように述べている（河上意見書2～3頁）。

本件においては、行うべきこと（被害者の保護）を行わなかったこと（不作為）が問題となるどころ、不作為が国賠法上違法であるとされるためには、警察官・警察組織が、被害者に対し「一定の行為をなすべき義務（＝作為義務）」を負っていることが要件となる。契約に基づくものでない場合、その作為義務の根拠は「先行関係、法もしくは信義則によって課せられた行為規範」に求められることになるが、警察官あるいは警察組織について言えば、警察法2条1項、警察官職務執行法、その他警察の権限行使に関する各種規範が、作為義務の根拠となる。

そして、警察法2条1項、警職法4条1項の規定について、「この規定

は権能を示すと同時に行為規範を示しているものというべきであり、警察官は、危険な事態にある現場においては、危害を受ける虞のある者（被害者）を保護する権限及び義務があり、被害発生の可能性が切迫した状況下で、この作為義務を正当な利用なく懈怠した場合には、裁量権が収縮するだけでなく、不作為不法行為が成立するといえよう」（河上意見書2～3頁）とし、「職務を遂行する警察官が110番通報に基づいて現場に臨場し、保護すべき者や犯罪がまさに行われようとすることを認めるときは、保護すべき者と犯罪を行おうとする者を識別し、保護すべき者を保護し、犯罪を行おうとする者を制止するよう努める職務上の義務を負うことは明らかである。」と述べている。

（イ）この河上意見書は、一審原告らの作為義務に関する主張（2017年5月31日付準備書面（15）113～116頁）、すなわち、警察官は、警察法2条1項、警職法4条1項、5条、6条1項・4項、7条に基づき、当該条文で規定している状況下（一般市民の生命や身体に対する危険が切迫していることが明らかな場合等）においては、当該条文で規定している権限を行使すべき義務を負っており、それが、国賠法1条1項にいう違法を根拠づける作為義務となると解すべきである、との主張を裏付けるものである。

また、警職法に基づく具体的な対応・行動については、犯罪捜査規範、警察官等けん銃使用及び取扱い規範、警察官等警棒等使用及び取扱い規範、逮捕術規範、警察通信指令に関する規則、警察手帳規則、そして、これらを警察実務の実情に即応させるべく発せられる通達や各都道府県警察の訓令など、多数の内規・指針が定められている。警察官が遵守すべき法令、規則、規範、訓令等の内容が、一般市民との関係で当然に義務となるわけではないが、危険な事態にある現場においては、警察官には、危害を受ける虞のある者（被害者）を保護する権限及び義務が生じ、上記規則、規範、

通達等の内容も、警察官の行為規範（義務の具体的内容）の一部となるものと言うべきであることは、準備書面（1）に詳述したとおりである。

イ 求められる注意義務の程度・水準及びこれを達成する義務

河上教授は、医療事故における「医療水準論」の議論において、どの地域の医療機関であっても「診療当時のいわゆる臨床医学の実践における医療水準」の医療が受けられると期待されてよいと考えられていること、犯罪による被害抑止のプロである警察官あるいは警察機関に対する国民の信頼についても同様に考えられるべきものである、としている（河上意見書4頁）。

警察官・警察組織に課される義務の程度は、地域による格差があってもよいはずはなく、全国で同じ程度・水準が求められることは当然であって、原判決が、「秋田県においては凶悪事件の発生が少なく、……現場で適切に対応することができなかつたものとするのが相当」と、凶悪事件の発生が少ない地域では適切に対応できなかつたとしてもやむを得ないかのような判示をしている点は、明らかに間違っている。

警察組織としては、全国どこの地域でも、プロとして通常求められる対応を行う注意義務があるのであり、そうであれば、各都道府県警においては、そのような注意義務を履行するため必要な内規の策定、指導教育・訓練等を行う等、求められるレベルを実現できるような体制を整備する義務があるというべきである。

(2) 組織的過失（組織自体の不法行為）の考え方について

ア 組織的過失は、定義としては、「『組織体としての過失』であり、公務員個人の過失としてはとらえきれない行政機関の組織遂行過程の過誤」などとされ、「組織的過失」が必要となる場合として、①複数の公務員が過失ある加害行為を行ったが、誰がどの行為を行ったかまでは明らかにできない場合、②複数の公務員が特定の行為を行っており、公務員個人の過失は明らかでなく、行政組織としての過失が認められないと被害者の救済ができない場合な

どとされている。

この考え方をういた裁判例としては、予防接種禍・薬害・公害事件があげられている（予防接種禍訴訟判決については後述する）。

イ 河上教授は、組織的過失（企業・組織自体の709条責任を認める理論）について、「今日では、企業組織が複雑化して具体的に被用者の誰が行動したのか明らかでない場合や、指揮・命令系統も外部からはよく分からず、当事者の故意・過失の立証も容易でない場合が少なくない」が、これらの場合でも「社会的・常識的にみると、とにかく企業組織体が何等かの決定をして手足となる誰かが行為したのであるから、ここで715条をそのまま用いるのは実態に合わず」、「端的に企業・法人・経営者の709条による不法行為責任を問題とした方がよいと考えられるようになっている。」（河上意見書3頁）と述べている。

組織的過失は、例えて言えば、組織を一人の人間とし、情報収集をする機関（目や耳）が見聞きしたことに基づき、指令を出す機関（脳）が手足などの機関に指令を出して一定の目的ある行為・行動がとられたような場合に、それぞれの機関（目や耳、脳、手足）のいずれに過失があるのかという形で分断して判断するのではなく、一つの組織として行った行為であるのだから、組織全体の一連の対応について不法行為の成否を考えることが適切である、という考え方である。

窪田意見書においても、「……対応マニュアルの不完全さは、いわばシステム設計上の欠陥として評価されるべきものであり、近時の不法行為理論においては、『組織的過失』として論じられるところである。こうした捉え方は、当該公共団体自体が主体となって責任を負担することを合理的に説明するという点でも自然であろう。」（窪田意見書14頁）とされている。

組織的過失の考え方によれば、組織全体の過失の積み重ねによって結果が発生したと判断されるような場合は、最終的な行為者等具体的な組織構成員

の過失を認定することなく（構成員の過失を介して民法715条や国賠法1条1項の責任するのではなく）、組織自体の不法行為、あるいは組織の代表者による不法行為の成立を認めることができる。

ウ 組織としての過失や責任を認めたものと言われる裁判例として、信楽高原鐵道事故訴訟控訴審判決、予防接種ワクチン禍訴訟控訴審判決、大川小学校津波被害訴訟控訴審判決がある。

詳しくは後述するが、これらうち予防接種ワクチン禍訴訟判決は、組織の代表者である厚生大臣の義務違反（過失）を認定して国の責任を認めたものであり、上記の組織的過失と同様の考え方に立っているものと思われる。

#### 4 組織としての過失・責任を認定した裁判例とその考え方

信楽高原鐵道事故訴訟控訴審判決、予防接種ワクチン禍訴訟控訴審判決、大川小学校津波被害訴訟控訴審判決は、組織としての行為において、被害発生を防止するための体制等や事前の体制整備に不備（過失）があり、事故等の現場の公務員（被用者）の義務違反が、それに起因ないし影響を受けて生じたような場合、現場の公務員（被用者）の過失とともに組織の体制や事前準備等の不備に関する組織内の責任者の過失を認め、あるいは代表者の組織体制に関する過失を認めることによって国賠法に基づく責任、使用者責任を認めるという判断構造をとっている。以下、これらについて詳述する。

##### （1）信楽高原鐵道事故控訴審判決について

###### ア 事案

単線である信楽高原鐵道線において、信楽高原鐵道（株）所有の列車と、同線に乗り入れしていた西日本旅客鐵道（株）（以下「JR西日本」という。）所有の列車とが正面衝突して乗客が死亡した事故について、遺族らがJR西日本に対し、i）JR西日本自身の不法行為責任、ii）代表取締役の不法行為による賠償責任、iii）従業員の不法行為による使用者責任等に基づき損害賠償請求を行った事案

## イ 判決の内容

一審判決は、法人に不法行為責任を認めることができないことを理由に、i) を否定し、iii) の従業員の不法行為（控訴審と義務違反の内容は異なる）による使用者責任を認めた。

控訴審判決（大阪高裁平成14年12月26日判決 判例タイムズ1116号93頁～）は、①本件運行に係わる従業員の義務違反（但し、事故当日以前の行為について）を認めたのみならず、②乗務員に対する教育・訓練及び安全を統括する部署等の責任者について鉄道事故を防止するための体制を確立する義務を認め、その義務違反があったとして、①、②の過失のいずれについても結果との間の相当因果関係を肯定する判断をした。

さらに詳しくいうと、同判決は、①JR西日本の従業員が、事故日以前に事故の原因となり得る違反行為（閉そくを確認又は確保しない列車の運行）を現認し又はこれを知ることができたのに、これを上司に報告しなかったという報告義務違反、②乗務員に対する教育・訓練及び安全を統括する部署の各責任者（鉄道本部運輸部運用課長・安全対策室長）並びにこれらの責任者を指揮監督すべき者（鉄道本部長）が、従業員が報告義務を尽くすことができるよう教育及び訓練の体制並びに報告体制を確立する義務があるのにこれを行わなかった報告義務確立義務違反があり、違法行為が放置された結果、本件事故が発生したものであり、①の従業員及び②の各責任者には本件事故の予見可能性があり、回避可能性が認められる（報告体制が確立され、違反行為の報告がなされていればJR西日本から違反行為の是正申し入れがなされ、本件事故を防止することができた）ことから、①、②の過失と結果との間の相当因果関係も認められるとして、JR西日本の使用者責任を認めた。

## ウ 組織としての責任の認め方について

この判決は、

①JR西日本の本件運行に係わる従業員の報告義務違反

② J R 西日本の教育・訓練及び安全を統括する部署の各責任者及びこれらの責任者を指揮監督すべき者の報告体制確立義務違反の2つの義務違反（過失）を認定して使用者責任を認めており，組織体制の不備の結果，違反行為が是正されないまま運行が継続されたことにより，当日の事故を招いたという実態に合致した判断である。

## （2）予防接種ワクチン禍訴訟控訴審判決

### ア 事案

予防接種ワクチン禍訴訟とは，予防接種により後遺障害を負い又は死亡した被害児の家族らが，国に対し国家賠償法，憲法29条3項等に基づく請求をした事案である。

### イ 各判決の内容

一審東京地裁判決（昭和59年5月18日判例タイムズ527号165頁）は，予防接種被害に対する国（厚生大臣）の責任は否定した上，予防接種の実施主体である東京都中野区長及び接種担当医師の過失が認められる事案についてのみ国賠法に基づく責任を肯定した。

東京高裁判決（平成4年12月18日判例タイムズ807号78頁）は，予防接種行政の実情について言及し，接種医師1人の1時間当たりの接種対象予定者の人数が多いこと，当局は予防接種事故についての実態を公表せず，また，禁忌等について周知を十分しなかったため，その重要性について医師も国民も充分認識を持たず，予診が尽くされなかったことを認定し，厚生大臣には，禁忌該当者に予防接種を実施させないため十分な措置をとることを怠った過失があるとして，国賠法に基づく責任を認めた。

### ウ 控訴審判決と組織的過失

控訴審判決は，従来の判例が不十分な与診を接種担当医師個人の問題としてとらえてきたのに対し，厚生大臣の過失として理論構成し，予防接種行政の制度的欠陥を認めて，組織の代表者である厚生大臣の過失（組織過失）を

認めた判決であるとされている。

この判決は、最終的行為者（接種担当医師等）の個別具体的過失を問題とすることなく、組織としての被害防止体制構築義務があり、組織として被害防止体制を取っていれば被害は防げたとして、組織の代表者である厚生大臣の過失と結果の間に直接の因果関係を肯定して、国の責任を認めているのであり、直接・最終的行為者の過失の有無に係わらず責任を認める手法という点で、組織的過失の考え方と共通するものと思われる。

### （3）大川小学校津波被害訴訟一審及び控訴審判決

#### ア 事案

平成23年3月11日に発生した東日本大震災後の津波により、石巻市立大川小学校の児童（74名）と教員（10名）が死亡した事故について、死亡した被害児童のうち23名の父母が、石巻市及び宮城県に対し、国家賠償法1条1項及び3条1項、又は民法709条、715条に基づき、損害賠償請求を行った事案である

#### イ 一審仙台地裁判決（仙台地裁平成28年10月26日 甲209）

一審判決は、地震発生前の予見可能性や危機管理マニュアルの作成を行うべき注意義務違反は否定したが、教頭、教務主任ら現場の教員の、地震発生後の予見可能性と回避可能性を問題とし、遅くとも午後3時30分ごろ（津波到来の約7分前）に県の広報車が避難を呼びかけた段階において小学校まで津波が到来することを予見し得た、その時点で裏山への避難による結果回避可能性があったところ、裏山ではなく三角地帯を目指して移動を行った点で結果を回避すべき注意義務を怠った過失があるとして、原告の請求を認めた。

#### ウ 控訴審判決（仙台高裁平成30年4月26日判決 甲210）

控訴審判決は、地震発生後の現場の教員らの注意義務・義務違反をなんら認定せず、市教育委員会（以下「市教委」という。）及び校長・教頭・教務

主任ら（以下「校長ら」という。）安全管理につき責任を有する者の事前の安全確保義務を認定し、これを履行していれば結果は回避できた旨、安全確保義務の違反と結果との因果関係をストレートに認めている。概要は、以下のとおりである。

(ア) 校長ら及び市教委は、学校保健安全法 26 条ないし 29 条に基づき在籍児童の生命・身体の安全を確保すべき義務を負っているところ、高い確率での襲来が予測されていた地震発生に備えるため、大川小の校長らは、その実情に応じて危険等発生時において教職員が取るべき措置の具体的内容及び手順を定めた危機管理マニュアルを作成すべき義務を負い、市教委は、マニュアル作成を指導し、内容を確認して不備あるときはその是正を指示・指導すべき義務を負っていた。

そして、平成 22 年 4 月 30 日時点において、それらの義務は、個々の在籍児童及び保護者に対する具体的な職務上の義務（その違反は国賠法上の違法性を帯びる）を構成するに至った。

(イ) 平成 22 年 4 月 30 日の時点において、校長らは、危機管理マニュアルに、想定された地震により発生する津波の危険から児童を安全に避難させるのに適した第三次避難場所・避難経路・避難方法を記載するなどマニュアルを改訂すべき義務を負っていたにもかかわらず本件地震発生までの間にこれを行わず、市教委も上記不備を知ることができたにもかかわらず、内容を確認せず、是正させる指導をしなかったものであり、上記安全確保義務違反（過失）がある。

(ウ) 第三次避難開始が遅延した原因は、第三次避難場所が予め定められておらず、現地での協議が困難であったからである。

第三次避難場所の最有力候補は「バットの森」であり、危機管理マニュアルに、同所を定め、避難経路及び避難方法を記載してあれば、本件津波による被災を回避できたのであるから、市教委及び校長・教頭・教務主任

の上記安全確保義務の懈怠と結果との間に因果関係が認められる。

(エ) なお、本判決は、上記以外にも争点となっていた、本件地震発生後において大川小の教員等が、津波による児童らの生命身体の具体的危険を予見すべき義務や予見可能性があったか等について判断すらしていない。

#### エ 組織としての過失と控訴審判決

控訴審判決は、公務員・市教委の具体的過失を認定して国賠法を適用している点で組織自体の不法行為を認めたものではないが、事故当日の現場の公務員ではなく、事前防災・安全管理を担う公務員（校長ら及び市教委）の義務・義務違反を認定している点で、学校防災における組織としての過失・組織としての責任を問う判決となっていると評価することができる。

なお、判決は、現場の公務員の予見可能性について、「第1審被告市の公務員である……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、……第1審被告市自身の過誤による避難場所指定の事実（一審原告ら訴訟代理人注：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、それは結論として誤りだったこと）を予見可能性を否定する事情として考慮すること相当ではない。」、「本件ハザードマップ中に、本件想定地震による津波が発生した場合の避難場所として大川小が使用可能であることが記されていたことをもって、……校長等が本件地震発生時に大川小が本件想定地震により発生する津波による被害を受けることを予見することが不可能であったことの根拠とすることはできないというべきである。」と述べている（甲210。判決53頁）。

組織（石巻市）としての過失が問題となっている場合に、組織内（石巻市自体）の過誤・過失行為が、その組織の構成員（校長ら）の過失・責任を否定する要素として評価されるべきではないと判断したものであり、正当である。

## 5 秋田県警の組織体制整備義務について

### (1) 秋田県警の組織体制整備義務

警察は、警察法、警職法の規定にあるとおり、市民の安全を守るために必要な行動を起こす権限が予め与えられており、危険な事態が生じた場合にはその権限を適切に行使する義務を有することになる。

警察には、そのような具体的権限を行使する義務が生ずる場合に備え、平時においてもいざ危険な事態が生じた場合に適切に義務を果たすことができるようにするために、組織として最低限行っておくべき体制整備、準備行為（適切な内部規律の策定、突発的な事案に対するマニュアル作成や教育・訓練等）を行う義務（以下、これを「組織体制整備義務」という。）があるというべきである。そして、その体制整備の責任者は、県警本部長である。

秋田県警も、このような組織体制整備義務を負っているというべきこと、本件においてその違反が問題とされるべきことは明らかである。

以下、この問題に関する窪田意見書、河上意見書の指摘、裁判例、求められる義務の内容等について詳述する。

### (2) 組織体制整備の不備等に関する窪田意見書、河上意見書の指摘

ア 窪田意見書は、原判決が、「事後的に見ると、現場でのS警部補及びK巡查部長の対応の当否については検討の余地があるものといわざるを得ない」としながら、「これはS警部補ら個々の警察官に起因するものではなく、…秋田県においては凶悪事件の発生が少なく、日頃から、本県のような突発的な事案に対応することができるだけの訓練や意識の涵養が十分でなかったことから、現場で適切に対応することができなかったことによるものと考えるのが相当である。」（原判決75頁）と判示したことに対し、「(組織的過失のような最先端の理論によらずとも、) 本件の場合、内部規律や指示が不適切なものであった以上、そうした不適切な内部規律を策定し、不適切な指示を行った公務員、あるいは、適切な内部規律を策定せず、適切な指示を行

わなかった公務員の不法行為を問題とすることが可能なはずである。」(窪田意見書14頁)、「かりに秋田県警における内規等が不完全なものであったとして、現場の警察官の不法行為の成立を否定するのであれば、そうした不完全なマニュアルを作成した担当者の不法行為が成立するはずである。」(同25～26頁)と指摘している。

本件において、事前の体制整備の義務・義務違反(義務を怠った公務員の過失)が問題となり得ること、問題とされるべきであることは、窪田意見書によっても明らかである。

イ 河上意見書では、本件においては、個人としての警察官の行為態様のみならず、まさに「警察組織としての」対応や体制が、警察が負う専門家としての注意義務や責任水準に照らして適切なものであったかが問われるべきであること(5頁(3))、適切に業務を遂行でききるよう警察組織として体制・訓練を実施していることが求められるにもかかわらず、これを行っていないこと、「本件において、最初の通報を受けた時点から、警察には、高度な注意義務をもって、事態に対処すべきことが求められており、そのような業務を遂行できるように、警察組織として体制・訓練を実施していることが求められるのであって、秋田県警において、①突発的な事案に対応できる訓練が日頃から十分に行われておらず、②装備機材の着装について警察の規程では常に着装が義務付けられているにもかかわらず、規則が徹底されておらず、現場が必要と考えられる装備を着装していない状況を放置し、③通信指令や現場での態様についても具体的な訓練が十分に行われていなかったなど、その教育訓練に不十分な点があり、④通信指令室あるいは現場において指揮体制が薄くなっていたことなどは、警察組織における『組織的過失』を考える上で、きわめて重要な要素」であること(3頁)が指摘されている。

組織的過失の考慮要素とされている上記①～④の事実は、体制整備を行うべき責任者(本件でいえば県警本部長)の義務違反として考える場合でも、

同様に重要な考慮要素となるものである。

ウ 窪田意見書，河上意見書によっても，本件において秋田県警の組織体制整備義務とその違反が問題とされるべきことは明らかである。

### (3) 組織としての体制確立・構築や整備の義務を認めた裁判例

前述したように，信楽高原鉄道事故訴訟控訴審判決は，安全を統括する部署の責任者等の報告体制確立義務を認め，予防接種ワクチン禍訴訟控訴審判決は，厚生労働大臣の被害防止体制構築義務を認め，大川小学校津波被害訴訟控訴審判決は，教育委員会及び同小学校の安全管理の責任者の事前の安全確保義務を認めている。

このような裁判例に照らしても，本件において秋田県警の組織体制整備義務が認められるべきである。

### (4) 求められる体制整備義務（内規の定めや教育訓練等）の内容等

本件との関係でいえば，義務とされる内規の定めや訓練教育の内容は，それほど高度なものではないと思われる。本件のような現場に臨場するに際して警棒や耐刃防護衣など資機材を携帯・装着すべきことはもちろん，複数当事者が抗争しており，どちらが被害者か分からないような場合にどうすべきか（識別行動をとるべきこと），どちらが加害者か確認できない状況で当事者の動静を見失わないこと，複数警察官がいた場合の連携方法（指揮命令を行う，声を掛け合う，単独で入手した情報を伝えるなど），けん銃等凶器を所持していた場合の対応等である。

これらについて内規の徹底を含む教育，訓練が行われていれば，本件におけるS警部補，K巡查部長の不適切な対応（被害者の識別行動を行わず，終始無言のまま，指揮命令も連携もなく，津谷弁護士を拘束した等の対応）がなされるはずがなかったことは明らかである。

### (5) 組織体制整備義務と通信指令室及び現場の警察官の義務内容

組織体制整備義務と通信指令室及び現場の警察官の義務の関係について念

のため説明すると、通信指令室及び現場臨場した警察官の義務内容、義務違反の有無は、組織体制整備義務が尽くされていれば何をなすべきだったか（何をなすべきでなかったか）という観点で判断されるべきであり、同義務が尽くされておらず、それによって現場が（本来とるべき・とりうる）適切な対応がとれなかったとしても、現場の過失を否定する方向で考慮されるべきではない。

この点は、通信指令室と現場の警察官との関係でも同様であり、通信指令室の不適切な指示があったことによってS警部補らの過失を否定する方向で考慮されるべきではない（窪田意見書でも、通信指令室の不適切な指示があったと考えられる……そのことはS警部補らの行為が客観的に過失と評価されることの妨げとなるものではないとされている〔23頁〕）。

前述の大川小学校津波被害訴訟控訴審判決において、被告市の公務員である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、被告市自身の過誤による避難場所指定の事実を予見可能性を否定する事情として考慮すること相当ではない（p 53）とされていることも同様の趣旨と理解される。

組織体制整備義務が尽くされていれば通信指令室及び現場の警察官がいかなる対応をとるべきであったかを考えれば、本件における通信指令室及び現場の過失は明らかであろう。

## 6 本件における組織体制整備義務違反について

警察官の職務は、警察法及び警職法や各種規範、規定などに基づき行われるものであるが、適切な職務執行のためには、とるべき行動について内規を定めたり、しかるべき教育・訓練、人員配置等が行われたりすることによって初めて実現する。しかるに、秋田県警は、本件事件発生当時、必要な対策体制（内規・教育訓練・人員配置等）の整備がなされていなかったこと、特に、通信指令室に関する不備は重大であること、以下のとおりである。

本件において現場の警察官の過失とこれに基づく責任が認められるべきこと

は再三述べたとおりであるが、本件ではこれに加えて組織体制整備の不備が以下のとおり著しいことから、現場の警察官の過失と並んで、組織体制整備義務違反（体制構築の責任者である県警本部長の義務違反）が問われるべきである。

(1) 通信指令室の問題

ア 人員配置（人事）自体の誤り

(ア) 警部以上の者を総合指令者としなければならないのに、I 警部補を副指令官と任命したこと（警察通信指令に関する規則5条1項違反）

通信指令室においては、常に、警察通信指令に関する適切な指揮の能力を有すると認められる幹部の指揮の下に警察通信指令が行われなければならない（警察通信指令に関する規則5条1項）。その具体的内容は、「警察通信指令に関する規則の制定について（通達）」（甲91）に詳細に規定されている。

すなわち、「警察通信指令に関する適切な指揮の能力を有する」とは、警察通信指令の従事者に求める「職務遂行に必要な専門的な知識及び技能」（第6条）とは異なり、初動警察活動の重要性と指揮官としての自身の役割を認識し、司令塔としての警察通信指令の役割を組織として発揮させることのできる識見や判断力を有することをいう。

また、「幹部」であることを求めるのは、警察通信指令の指揮官が、一時的には、重大事案を含めたすべての110番通報事案に対し、警察本部長等都道府県警察幹部への報告や指揮を仰ぐいとまもない中で、初期的な対応の判断を行う役割が与えられているためであり、その職務上、警察署当直長等に対して事案対応の指令を発し、即時にこれらを一元的に運用する必要があるためである。

なお、これらの職務の重要性、警察署当直長等に対する指令の必要性を勘案すると、少なくとも各都道府県警察の大半の警察署における当直長の階級以上の階級、すなわち、原則として警視級、少なくとも警部以上の警

察官を通信指令官等の指揮官に充てる必要があると考えられる。

「常に……行われなければならない。」とは、各当番勤務において、先述の要件に合った指揮官が指揮をとるべきとの趣旨である。したがって、通信指令室においては、通信指令官等の仮眠中などにおいても、適切な指揮をとることのできる副指令官等の幹部を置き、その指揮の下に職務を行う体制を整えることが求められる（以上、甲91）。

本件の通信指令は、受理者がI警部補、指令者がT巡査部長であり、通信指令官は仮眠中であった。通信指令官が仮眠中の場合でも、適切な指揮を執ることのできる副指令官等の幹部を置かなければならないが、秋田県警は受理者であるI警部補を副指令官と定めていた。

I警部補が「幹部」でないことは明白であり、「夜の本部長」の役割を任せられるだけの能力もないことはその階級からも明らかであり、何よりも本件の110番受理の会話のずさんさからも、I警部補に初動警察活動の重要性と指揮官としての自身の役割を認識し、司令塔としての警察通信指令の役割を組織として発揮させることのできる識見や判断力がないことは明らかであろう。

通達（甲91）からも明らかのように、「重大事案を含めたすべての110番通報事案に対し、警察本部長等都道府県警察幹部への報告や指揮を仰ぐいとまもない中で、初期的な対応の判断を行う役割が与えられているためであり、その職務上、警察署当直長等に対して事案対応の指令を発し、即時にこれらを一元的に運用する必要がある」ために、常に、指令官が仮眠中でも幹部の下で110番通報事案に対応できるように、体制を整えることが、国家公安委員会規則、通達上、義務化されていたのである。秋田県警察本部長は、この義務を怠り、その結果、全くずさんな110番通報受理、指令を行ってしまい、その結果、津谷弁護士を死に至らしめてしまったのである。

この点については、秋田県警の検証結果（甲17）においても、本件における問題点等として、「深夜・早朝の時間帯であり、指揮体制がその他の時間に比べ薄くなっていた」と指摘し、今後の再発防止策として、「昼夜を問わず適切な指揮能力を有する幹部の常時配置等について検討し、深夜・早朝の指揮体制の強化や適任者の配置を進める。」としており、国家公安委員会規則・通達に違反した状態となっていたことを認め、改善を図ることを自ら指摘していることから、その違法性は明らかである。

(イ) 受理者と副指令官（総合指令者）を兼任させ、2人での対応を許していたこと（警察通信指令に関する規則5条1項違反）

110番通報を適切に受理し、適切に指令を発するためには、受理者、指令者、これを統括し適切な指揮をする幹部である総合指令者の3人が一組となっはじめて、通信指令は正常に機能し、初動における指揮命令機能を果たすことができる。

受理を行う業務と指令等及び無線通話の統制を行う業務とを別の職員が担当することは、警察通信指令に関する規則5条2項に定められているが、これらの業務を含む「警察通信指令」について、5条1項が、常に、警察通信指令に関する適切な指揮の能力を有すると認められる幹部の指揮の下に行われなければならないと定めていることから、受理者、指令者とは別に、適切な初動指揮をする幹部が存在することが、国家公安委員会規則上必要とされていることになる。

初動対応上必要な判断ができる幹部により、受理者や指令者の不十分な対応を是正したり、追加の指示をして対応をさせたりすることによって、はじめて通信指令室としての役割を果たすことができることになる。このような3人態勢を取るべきことは、警察通信指令に関する規則5条1項が当然の前提としているところである。

本件では、T 巡查部長が指令をしている最中に I 警部補が聞き取ったこ

と（家の中にいる，ドンドン音がして平穩とは思われない状況にあること）を，I 警部補が画像データに書き込まなかったため，T 巡査部長は男が家の中にいて騒がしくなっていることを認識せず，指令しなかった（その当否はともかく，T 巡査部長は，知り得た情報を全て指令したと証言しているところ，家の中にいること，ドンドン音がしていることはT 巡査部長の指令音声には含まれていない。）。

この点，受理者が重要な事実を画像データに書き込まないことを即座に指摘できる幹部たる総合指令者がいれば，受理者に記入を指示したり，指令者に直接指示をしたりして，初動対応上重要と判断される事実を過不足なく指令させ，通信指令室として適切な初動の指揮の役割を果たすことができるのである。兼任させ，2人体制にしてしまったことが，危険な状況にある住居侵入事案との指令を怠った一因となっているのである。

（ウ）上記人事を行い，夜を5人態勢（通信指令室15人3班態勢）としていたこと（警察通信指令に関する規則5条3項違反）

前記のとおり，通信指令は3人1組で行ってはじめて機能し，初動における司令塔としての職責を果たすことができるのに，秋田県警は，5人1班24時間交代勤務体制で，班の中に幹部たる通信司令官を1人しか置いていなかった。

前記の通り警察通信指令は，常に幹部の下で行われなければならないのであるところ，通達（甲91）でも前提にしている通り，通信司令官にも仮眠が必要であるから，その場合に備えて，「幹部」たる「副司令官」を配置しておかなければならない。ところが，秋田県警では，「幹部」でない他の警察官（I 警部補）を副司令官に指名して，副司令官の下で警察通信指令が行われているという体裁を整えてしまい，国家公安委員会規則が要求する，本来必要な「幹部」の下での警察通信指令を欠く状態を許容してしまっていた。

このことは、「県警本部長は、前2項に定めるところにより警察通信指令が行われることを確保するために必要な措置を講ずるものとする。」と定める警察通信指令に関する規則5条3項に違反したことを示すものである。

このような体制整備は、すでに平成20年12月の時点で「初動警察刷新強化のための指針」(甲35)が初動警察強化推進委員会により決定され、これに基づき平成21年9月警察通信指令に関する規則が定められ、義務付けられていたものである。指針では、通信指令機能の強化に関する施策として、通信指令の権限の明確化を定め、施策例として、通信指令室の各勤務員に初動警察活動の司令塔としての責務を自覚させ、通信指令室による各種権限の実質的な運用を図ることが示されていたのである。既に平成20年、21年にこのような要請を受けていながら、秋田県警察本部長は、上記不適切な状態を放置し、必要な措置を講じていなかったのである。

この点についても、前述のとおり、秋田県警の検証結果(甲17)において、今後の再発防止策として、「昼夜を問わず適切な指揮能力を有する幹部の常時配置等について検討し、深夜・早朝の指揮体制の強化や適任者の配置を進める。」と、問題があったことを自認しているところである。

#### イ 通信指令担当者の能力不足の放置

平成20年12月10日に決定された「初動警察刷新強化のための指針」(甲35)では、通信指令機能の強化を重点推進事項に定め、通信指令を行う人材の育成強化を指摘し、必要な体制の確保と適任者の配置を進めること、通信指令勤務員としての事案判断能力を中心とした通信指令技能の向上を図るための教養を組織的に推進すること、通信指令勤務員の士気高揚を図るための適切な人事評価を推進すること等が求められていた。

また、警察通信指令規則5条3項でも、「県警本部長は、前2項に定める

ところにより警察通信指令が行われることを確保するために必要な措置を講ずるものとする。」と定められていたところである。

しかし、秋田県警においては、適切な人員配置や教養訓練が行なわれていなかった。その結果が、以下のとおり、本件の通信指令に現れている。

(ア) 受理者（I 警部補）の受理対応のずさんさ

受理者は、110番通報を受けるのであるから、通報内容について、まずは住所氏名を確認するとともに、事案の内容について把握しつつ、緊急性・危険性の度合いを判断するために必要な情報を問い合わせ、かつ、これを画像データに入力して、指令者や総合指令者が把握できるようにするとともに、緊急性、危険性の度合いが高いと判断された場合には、赤色灯をつけるなどして通信指令室全体にそのような通報が来ていることを知らしめ、通信指令室全体で対応するよう働きかける役割を有している。

本件の一審原告Aの通報内容は、早朝の、「誰か来てます、侵入者が」「殺すとか言ってます主人に」「(夫は) 弁護士なんですけれど」というものであり、妻からの通報であることもあわせれば、極めて危険性の高い、真報とみられるものであって、そのような理解は極めて容易なものであった（米山意見書，甲200，2～3頁）。

ところが、本件のI警部補の行った対応は、以下の通り、危険性の高い緊急事案と理解しなかったと思われる対応をしていたのであり、事案の認識能力を欠いていると言うべきである。また、仮に危険性の高い緊急事案と理解していたのだとすれば、適切な受理対応能力を有しないものである。要するに、受理者としては失格と言わざるを得ないものであった。

① 赤色灯を点けなかった

緊急事案の場合、仮眠中の者も含め、通信指令室全員に緊急事案の通報が来ていることを知らせる必要がある。午前4時ころの侵入者が弁護士である夫を殺すと騒いでいるとの妻からの通報なのであるから、緊急

事案であることは明白であるにもかかわらず、I 警部補は赤色灯を点けず、「幹部」であり通信指令の責任者である通信司令官を呼び出さず、適切な指揮能力を有しない者による通信指令が継続してしまった。I 警部補には、「常に」「幹部」の下での通信指令を行う意味、通信指令規則 5 条 1 項が理解されていなかったと思われる。

② 家の中にいること等を記載せず

I 警部補は、男が「家の中にいる」こと、「ドンドンと音がすること」を、画像データに記入しなかった。

受理と指令の分離原則（警察通信指令規則 5 条 2 項）がある以上、指令中に聞き取った情報が指令者に伝わっていない可能性があることから、初動にとって重要な情報を聞き取った場合には画像データに記載しなければならない。受理者として理解していなければならない初歩的な事項である。そして、「侵入者」「家の中にいる」「ドンドンと音がする」という事実は、生命、身体、財産に対する危険性の高い犯罪に発展する可能性が典型的に高い住居侵入罪という犯罪構成要件該当事実であり、指令者が見落とさないように最低限記載すべき事項である。

ところが、I 警部補がこれを記載しなかったため、指令中だった T 巡查部長はこの点を指令することができていなかった。

本件 110 番通報の内容からすれば、危険性、緊急性の高い事案であることが一目で分かるように、「不審者」「侵入」「**緊**」といったように、記載しなければならなかったのである（米山意見書，甲 200 3 頁）。

③ 情報把握の意欲も能力もない

I 警部補には、凶器の有無、被疑者・被害者の具体的な情報の把握に努める様子がない。通報者の発言内容から通報者も詳細を把握できていないことが分かったとしても、できる限り具体的な状況の把握に努めなければならない。例えば、I 警部補は、通報者に携帯電話を切らないよ

うに指示しなかった。緊急事案であり、通報者は隣室にいる状態であったために詳細が分からなかったものであるが、そうであれば尚更、詳細な情報が分かったら把握する必要があるのであり、携帯電話を切らずに音声聞こえる状態を継続させたり、新たな情報が分かったら伝えるように指示したり、身の安全を確保するために安全な場所に避難するよう具体的に指示したりといった、通報者に対する適切な指示をしていなかった。このことは、秋田県警の検証結果（甲17）2～3頁にその旨問題点として指摘されているところである。

#### ④ やる気のない対応

I 警部補は、何度も住所を聞き直したり、「あー」「えーと」「はいはい」と、真剣さの感じられない対応をし、「旦那さんは家にいないんですか」という、意味不明の質問をしていた。一審被告秋田県は、通報者を落ち着かせようとしていたというが、このやりとりをされたら通報者は落ち着くどころか、逆にいらだちを感じるものであり、現に通報者である一審原告Aはいらだちを感じていた。受理者としての責任感を欠く対応であると共に、適切な聞き取り能力がないことを示している。

#### (イ) 指令者（T 巡査部長）の指令のずさんさ

指令者は、通報内容の音声を聞くと共に、受理者が記入した画像データから、瞬時に事案の危険性、緊急性を判断して、速やかに指令を発しなければならない。ところが、T 巡査部長の指令は、指令者としての適格性を欠くものであった。

#### ① 通報内容を理解する能力に欠けること

前述のとおり、一審原告Aの通報内容は、極めて危険性の高い、真報とみられるものであって、そのような理解は極めて容易なものである。ところが、T 巡査部長は、指令を開始するまでの間に一審原告Aの説明を把握しながら、「喧嘩口論」の通報と指令してしまった。

喧嘩口論とは、警察統計では犯罪でないものとして分類されており、喧嘩口論の110番の場合には、犯罪に該当しない、危険性の低い、単なる仲裁のための通報との意味合いでとらえられてしまう可能性がある言葉である。本件の通報内容からは「喧嘩口論」と指令すべき事案ではなく、通報の危険性・緊急性をそのまま伝え、現場に向かう警察官らに注意喚起をすべきものであった。

また、危険性が高い事案であるから、現場住所を把握したら直ちに現場急行を指示すべく指令を開始しなければならない（米山意見書、甲200、2頁）。通報者である一審原告Aは、通報の最初、10秒程度で名前と住所を伝えていた。しかし、T巡査部長が指令を開始したのは4時6分18秒であり、通報開始の4時5分25秒から53秒後である。40秒以上も指令を出そうとしていなかったことになる。

T巡査部長は、緊急性の高い事案と判断したと証言しているが、実際の指令内容が緊急性の高い事案である旨の言葉である「侵入者」「緊急」といった具体的言葉を発していないことや、指令開始の遅れからは、緊急性の高い通報であると理解できなかつた可能性がある。

## ② 的確な指令を発する能力に欠けること

仮に、T巡査部長が、緊急性、危険性の高い通報であると認識していたとしても、実際に発せられた指令の内容からは、緊急性・危険性の高い通報であることを伝える能力を欠いているものと言わざるを得ない。

緊急性の高い事案との通報であるとするれば、端的に、「緊急」と発言し、認識した必要な情報である、「侵入者が弁護士である夫を殺すと騒いでいるとの妻からの通報」と伝えるべきであった。

「侵入者」と通報者の音声を聞いていたにもかかわらず、「訪ねてきた者」と、生命、身体、財産に対する危険性の高い犯罪に発展する可能性が典型的に高い住居侵入罪という犯罪構成要件該当事実を伝えず、危

険性を低く伝えてしまっている。

また、I 警部補が「騒いでいる」と画像データに書き込みをしております（これ自体書込としては不十分ではあるが）、これを見ているにもかかわらず、「騒いでいる」と指令せず「話している」と、危険性を低くする言葉で指令している。

また、危険性が高い事案である以上、装備資機材の着装など注意喚起も必要であったのに、これをしていない。

これらのことは、的確な通信指令を行うために、当然に身につけていなければならない能力であるのに、T 巡査部長にはその能力が欠けていることを示している。

#### ウ 小括

以上から、秋田県警本部長は、通信指令体制について、国家公安委員会規則で義務付けられている体制、すなわち、常時幹部の下での通信指令という体制を整備せず、さらには、能力不足の担当者を配置し、必要な能力を確保するための教養、訓練、マニュアル整備も行っていなかったことが明らかである。

このことは、秋田県警の検証結果（甲17）で、以下のとおり、県警自体が通信指令に問題があったことを自認していることから明らかである。

#### 問題点

- ① 通報の内容にかんがみ、できる限り凶器や被疑者・被害者の具体的な状況の把握、装備資機材の着装についての注意喚起に努める必要があった。
- ② 受理と指令を別の職員が担当していたものの、深夜・早朝の時間帯であり、指揮体制がその他の時間に比べ薄くなっていた。
- ③ 通信指令室において各種事案を想定したわかりやすい指令要領を掲示する等の工夫の余地があった。

## 再発防止策

- ① 110番通報において、現場対応に資する事項を聴取し、的確に分かりやすく指令できるよう、警察学校・職場での教養、各種重要事件を想定した実践的訓練、技能検定制度、マニュアル等の整備を図るなど、通信指令技能の向上に向けた取り組みを推進する。
- ② 昼夜を問わず適切な指揮能力を有する幹部の常時配置等について検討し、深夜・早朝の指揮体制の強化や適任者の配置を進める。

そして、秋田県警は、検証結果の公表の約2カ月後の平成23年2月、通信指令室を通信指令課に格上げし、5人1班体制から6人1班体制とすることを公表し、同年4月1日から施行し、「3人が仮眠を取っても受理と指令の他指揮も取れる」（2011年4月2日秋田魁新報、甲211）ようにした。これは、通信指令規則、通達で義務付けられていた体制を、この時点まで整備していなかったことを意味する。

以上のとおり、秋田県警の通信指令体制は、国家公安委員会規則に違反し、警察法、警職法で求められている、市民の安全を守るための体制となっていなかったことが明らかであり、秋田県警本部長には、組織体制整備義務違反があるというべきである。

### (2) 訓練・教育に関する義務違反

秋田県警の対応に関する検証結果（甲17）において、具体的な現場を想定した訓練はごく少ない上、狭あいでの暗い屋内での制圧・逮捕や臨場警察官相互の連携による訓練、あるいは被害者等の保護を図りながらの制圧を想定した訓練は行われておらず、結果、本件を含む様々な突発事案に対応できる訓練は十分ではなかった（甲17 2（1）とされていることから、訓練に関する義務違反は明らかである。

### (3) 装備資機材に関する義務違反

耐刃防護衣については、耐刃防護衣及び防弾衣の着装基準について（例規）（甲100）により機動捜査隊員は常時着装をするべきとされており、事件の2ヶ月前に出された「受傷事故防止の徹底について（通知）」（甲97）において、刃物等で不意に攻撃されることをも想定し、常に起こり得る最悪の事態に備える意識を持つことや、耐刃手袋・耐刃防護衣等の着装、警棒刺股等の携行等装備機材の有効活用が求められていたにもかかわらず、秋田県警では、「これらの常時携帯等を義務付けてはいなかった」（甲17 検証結果p22（2））、「常時着装を本来指示すべきところいままでなされていなかった」（甲12 秋田県議会教育公安委員会における答弁p9）という状況である。事件直後に機動捜査隊に対し耐刃防護衣の常時着装、警棒の着装を指示している（甲102の8，甲17）。

前述したとおり、「凶悪事件が少なかった」からといって秋田県における警察官の注意義務が軽減されてよいはずはなく、本件においても耐刃防護衣や警棒を着装・携帯すべき義務があったものと判断されるべきであるし、秋田県警としては、着装・携帯が実行されるよう内規や訓練指示等を行うべき義務があった（体制構築義務）のにその義務に違反したことは明らかである。

## 7 結果との因果関係について

前述のとおり、窪田意見書において、通信指令室の過失と結果の因果関係について、「現場の警察官の不適切な対応については、通信指令の過失の義務射程に含まれることが肯定され、そして、そこで高められた危険によって具体的な結果が発生した」、「その意味で、この点でも相当因果関係が肯定される」（窪田意見書24頁）とされ、秋田県警における事前の対応についても、「秋田県警が事前に指示等によって現場の警察官が適切な措置を講ずることを怠っていたために、具体的なケースにおいても、現場の警察官が適切に対応しなかったというものであり、こうした秋田県警の不適切な対応についての相当因果関係については、（発生した結果との相当因果関係が肯定される）現場の警察官の当該不適切な対応と

の実質的な関連性を検討すれば足りる」(同25頁)ものとされている。

県警本部長の組織体制構築義務違反によって現場が不適切な対応をしたものであり、その義務違反行為によって高められた危険によって具体的な結果が発生したという関連性が認められることから、県警本部長の過失と結果との相当因果関係も肯定されるというべきである。

## 8 まとめ

これまで主張したとおり、本件において、現場の警察官の義務違反(過失)は明らかであるが、それを引き起こしたものとして通信指令室の義務違反があり、さらに、現場の警察官及び通信指令室の義務違反の原因となった組織としての体制整備の著しい不備があることから、現場の警察官の過失のみならず、通信指令室の過失及び県警本部長の組織体制整備義務違反(過失)も認定された上で、被告県の責任が肯定されるべきである。

以上