

判例瞥見

田 口 二 郎

◎道路管理者の地位

(昭和九年(ア)第六〇號、同十年十月十六日安濃津地方裁判所判決)

本誌第十八卷、第一號に於て私は、道路保存の瑕疵に因る損害賠償責任と題して昭和十年五月三十一日の大審院判例に對する一瞥を試みると共に、それと同趣旨に出でた同年十月十四日の長崎控訴院の判例を掲げて置いた。

茲に擧げるのも右の二判例と同一見解に基づく下級審の判例で、道路保存の瑕疵に因る損害賠償責任に關する昭和十年度の判例トリオとも謂ふべきものである。

事案の概要は、訴外高村新四郎は仲仕を業とし妻シン外四名(原告)を扶養してゐたが、昭和六年十一月十日訴外

奥邦一の運轉する貨物自動車に同乗し、同日午後一時三十分頃三重縣阿山郡花ノ木村大字下之庄地内の府縣道に屬する名張街道を北より南に向ひ、下之庄橋を通過せんとするとき右自動車は河中に墜落し、高村新四郎も河中に顛落して重傷を負ひ即日死亡するに至つた。此の事故發生の原因は下之庄橋の設置又は保存に瑕疵ありたるに因るものなるところ、府縣道の附屬物たる橋梁は被告三重縣の所有に屬し且其の占有するものであるから、原告は被告三重縣に對し、民法第七百十七條及第七百十一條に基き損害の賠償を求む、と謂ふのである。

之に對し被告三重縣は訴訟當事者たるの適格を争ひ、府縣道は國の營造物であつて行政廳たる知事が國の行政機關

として之を管理するものである。従つて公共團體たる府縣は其の管理者でもなければ又民法第七百十七條に所謂占有者でもない。原告が府縣制第七十八條に依り府縣知事は府縣を代表し、府縣の財産及營造物を管理するが故に公共團體たる府縣は其の代表機關たる知事に依つて道路を管理し所有すと主張するは、道路が公共團體の所有物なりとする原告獨自の見解に立つものであつて理由なしと主張した。

判決は此の主張を採用し、原告の請求を却けたのであるが、其の謂ふ所は次の通りである。

「民法第七百十七條ニ依レハ土地ノ設置又ハ、保存ニ瑕疵アルニ因リテ他人ニ損害ヲ生シタルトキハ、其ノ損害ヲ賠償スル者ハ第一次ニ其ノ工作物ノ占有者ニシテ、第二次ニ其ノ所有者ナリトス。而シテ道路法第二十條ニ依レハ、道路ノ新設改築修繕及維持ハ管理者之ヲ爲スヘキモノニシテ其ノ國道以外ノ道路ハ、其ノ路線ノ認定者ヲ以テ管理者ト爲シ、府縣道ノ路線ハ府縣知事之ヲ認定スルコト同法第十七條、第十一條ノ規定スルトコロナルヲ以テ、府縣道ノ新

設改築修繕及維持ハ府縣知事ノ任務ニ屬スルコト疑ナク又當事者双方ノ等シク主張スルトコロナリ。唯此ノ場合ニ於ケル府縣知事ハ國ノ行政機關トシテカ、或ハ府縣制ニヨル縣ノ代表者タル資格ニ於テカニヨリ其ノ結論ニ差異ヲ生ス原告ハ道路ハ公物ニシテ其ノ主體ハ國ナレトモ之カ維持修築費ハ地方團體ノ負擔ナルヲ以テ其ノ所有權ハ地方團體ニ存スルモノナリト謂ヒ、道路ノ管理ニ要スル費用カ地方團體ノ負擔タルコトハ道路法第三十三條第二項ノ定ムルトコロ勿論地方團體ノ負擔スヘキモノナリト雖モ、其ハ道路カ地方團體ノ所有物ナルカ故ニハ非ス。本來道路ハ認定ニヨリ國有ニ歸スルモノナルヲ以テ、之カ管理ニ要スル費用ハ元ヨリ國庫ノ負擔スヘキモノナルカ國ノ財政及ヒ受益者ノ方面ヨリシテ直接利益ヲ享受スル當該地方團體ニ負擔セシムルヘキモノトナシタルナリ。従ツテ地方團體ハ費用ノ負擔者トシテモ單ニ管理者タル府縣知事ニ對シ支出スルノ義務アルニ止マリ第三者ニ對シテハ直接支出スルノ責任ヲ負フコトナシ。左レハ府縣知事カ道路ヲ管理スルハ國ノ行政

機關タル資格ニ於テ爲スモノニ係リ、地方團體ノ代表者トシテノ任務ニハ非サルナリ。然レハ本件事故ノ發生シタル橋梁カ三重縣知事ノ管理スル縣道ノ附屬物ナルコトニ爭ナキ限りノ力保存ノ瑕疵ニ因リ生シタル損害ニ付管理者タル三重縣知事ニ於テ其ノ賠償義務ヲ負フハ格別、被告三重縣ニ於テ直接スル義務ヲ有セサルヤ明白ナリト謂フヘシ

此の事案に於ては道路管理者が國の機關たる地位に在るものなりや、公共團體の代表者たる地位に立つものなりやが争はれてゐる。原告は道路は公共團體の營造物にして、管理者は其の代表者として之を管理するものなりと主張したが、判決は斯る經濟主體説の誤を排斥して、管理者は國の行政機關として道路を管理するものであることを判示したのである。其の結論に於て正當なりと謂ふことが出来る。そもく營造物主體の何人なりやは、原告が主張する様に營造物を構成する物的設備の所有權が何人に所屬するやに依つて決定せられるものではない。

營造物主體の決定に付ては學說上多少の議論は免れない

が、要するに當該營造物に依つて達せんとする行政目的を遂行すべき任務を有する者が、其の主體であると觀るべきであらう。而して其の任務を有する者とは、當該營造物を組成する物的設備を公共の用に供するの意思を決定し表示した者であると謂はねばなるまい。蓋し其の物的設備の所有權を有する者や其の費用を負擔した者は特に法の規定なき限り理論上當然には當該營造物に依つて達せんとする行政目的を遂行するの任務を有することを得ないからである。道路法上道路とは茲に改めて謂ふまでもなく、一般交通の用に供する土地の設備であつて行政廳に於て路線を認定したものでなければならぬ。而して此の行政廳と謂ふのは國の行政機關の外、公共團體の機關及其の吏員にして國家事務を委任せられたる者をも包含するの意であるから、路線の認定者たる行政廳は國の機關たる地位に在るものなること誠に明白である。尙路線の認定は道路を一般交通の用に供する意思決定及表示を含むのであるから、認定者たる行政廳は道路に依る行政目的を遂行すべき任務を有する

所謂營造物主體であると謂はねばならない。即ち道路は國の營造物なりと謂ふ所以である。

道路が國の營造物である以上、法を以て特別の例外規定を設けざる限り其の管理者は國の機關として其の道路に依る行政目的遂行の任務を行ふ者であること多言を要せずして理解し得る處である。

道路管理者が國の機關たる地位に在ることは斯る意味に於てのみ始めて正當に理解せられるのであるが、本判決が管理者を國の機關なりとする論據は必ずしも明瞭ではない、若しそれ道路は國の所有物なるが故に管理者は國の機關なりとするのであるならば、其は甚だしき誤である。殊に判示中「本來道路ハ認定ニヨリ國有ニ歸スルモノナルヲ以テ」とあるのは誠に下りかと思はれる。

道路法に所謂路線の認定は決して道路を構成する土地の設備の所有權を國に歸屬せしむる作用あるものではない。

路線認定の外、更に國は其の路線に屬する土地の設備を一般交通の用に供する爲支配し得る處の權能を取得すること

とを要するのであつて、或は道路敷地其の他の構成物件を買収して其の所有權を所得し又は其の他の權原に基いて之が支配權能を獲得すべきものである。されば道路法上の道路の敷地其の他の構成物件は常に必ずしも國有たることを要するものではなく、之を道路として一般交通の用に供する爲支配し得る處の權能は國に屬するも其の所有權は猶私人又は公共團體に屬することがあり得るのである。

最近、行政裁判所は町村道路敷地と隣接地との境界査定處分不服事件に於て、當該道路敷は村有なるを以て府縣知事に其の境界査定權なしとの原告の主張を却けて「右道路カ道路法施行ノ際村長カ路線ヲ認定シ道路ノ區域ヲ定メタリトノ事實ハ原告ノ争ハサル所ナルカ故ニ反證ナキ限り右道路敷ハ國有ニ屬スルモノト認ムルヲ相當トス」(昭和十年十二月二十一日判決)と謂つてゐるが、之とても斯く單純に斷定し得べきではなく、證據に依つて村有なりや、官有なりや或は又私有なりやを認定すべきである。従つて又之を評して「町」村道の經濟は町村の負擔に屬するのであるから、

道路敷たる土地は町村が之を提供すべき義務を負うて居り随つて町村道の敷地は反證なき限りは寧ろ町村有であると推定するのを當然とする」(美濃部博士、昭和十年度公法判例評釋二二六頁參照)と謂ふのは明かに經濟主體説の誤であつて賛成することは出来ない。此の説に於ては道路に關する

財産行爲の主體は常に公共團體であるから道路敷地の買収に當つても賣買契約の當事者は土地所有者と公共團體であり従つて其の取得した所有權は公共團體に歸屬する結果となるのは當然である。然しながら斯の如きは道路法

第三十三條の法意を誤るものであつて(本誌第十八卷第一號、拙稿、一一〇頁及一一七頁參照)道路に關する費用の債務は國の機關たる管理者を通じて國の負擔する處のものであり公共團體は國庫財政上の理由並に道路の利用に關する價值判斷に基く特殊の理由から單に此の費用支出の義務を課せられたに過ぎないことを理解しないものと謂はねばならない

道路敷地其の他の構成物件の取得に當つても、道路管理者は道路に依る行政目的遂行の任務として、國の行政機關

たる地位に於て契約當事者となるのであつて、買収せる土地の所有權が國有に歸するは當然であり、決して公共團體の所有に歸すると論ずることを得ないのである。

路線の認定のみに依つて、道路敷地其の他の構成物件が國有となるものではないことは、多くの論證を費さずとも了解し得る處であるが、少しく蛇足を加へて、路線認定の意義を檢討して觀るならば、之に付ては代表的な二つの學説が在る。

其の一は、路の認定は將來道路となるべきものゝ路線を認定する行政處分であつて、之に依つて一定の種類に屬する道路の路線が確定し、道路管理者が決定する。管理者は其の路線に従ひ道路の區域を決定し、道路の新設をなし公用を開始して始めて道路たる營造物を創設するに至ると説く(田中好氏、土木行政、高等土木工學第十八卷二九頁以下)。

此の説に依れば路線の認定は、道路たる營造物設定の前提要件であつて、之のみでは未だ道路は成立せず、管理者の供用開始に依つて始めて成立することゝなる。従つて供

用開始を以て一般交通の用に供する意思の決定及表示即ち營造物の創設行爲と爲すのである。されば認定以前に於て私道又は認定せんとする道路以下の等級の道路、他の公道例へば都市計畫法に依る道路等が存在する場合に於ても、認定のみに依つては道路は成立せず、供用開始の行爲を俟つて始めて道路法上の道路が成立することとなる。

其の二は、路線の認定とは其の路線に屬する道路を一定種類の道路となすの行政行爲である。従つて土地の設備を一定種類の道路とし一般交通の用に供する國家の意思は路線の認定に依りて表示せらるゝ。路線が認定せられたるときは、其の路線に屬する道路の管理者定まり管理者は道路の設備を完成するの責務を有する。設備完成したるとき即ち其の實質に關する要件を具備したる時道路は成立するのである。故に路線認定は一種の條件附意思表示であると説明する(丹羽七郎氏、道路法、現代法學全集第八卷三二三頁參照)。

此の説に従ふならば、路線認定は土地の設備完成を條件とする、一般交通の用に供する意思の表示であつて、管理

者の供用開始の行爲は既に成立した供用し得られる事實の告示に過ぎない。故に路線が認定されても未だ道路の設備なき場合には、管理者が道路の新設を了した時に道路は成立する。既存の私道に當る路線を認定したときは、管理者が敷地の買収其の方法に依つて之を支配する權能を取得した時に道路は成立し、認定せんとする道路以下の等級の道路の存する場合には新に道路成立の問題を生ぜず、他の公道の存する場合には路線の認定に依つて直ちに道路は成立することとなるのである。

從來私は後説に従つて居るが兩說中果して何れが是なりやは到底私の判断し得る處でない。それは兎に角、右二說中何れに従つても、道路の構成物件は路線認定に依つて國有に歸するものでなく、管理者が買収其の方法に依つて之を國有に歸せしめるか又は之を支配し得る權能を取得することを要するものであることは疑ない。されば本件判示中「本來道路ハ認定ニヨリ國有ニ歸スルモノナルヲ以テ云々」とあるのは「本來道路ハ認定ニヨリ國ノ營造物ト爲ルモノナルヲ以テ云々」と改むることに依つて始めて正當なる意義を有するものと謂ふべきではあるまいか。