

国家賠償法2条と社会基盤施設の安全性に関する考察

岐阜大学工学部 学生会員 北原 寛之

岐阜大学工学部 正会員 本城 勇介

1. はじめに

社会基盤施設で災害による被害が発生した場合、国家賠償法2条が適用される場合が多い。しかし、この法律に基づく判決は、技術者からすると、違和感を覚えるようなものもある。

そこで、本研究では、国家賠償法の位置付けや、判例の調査を行い、構造物の設計という視点から考察することを目的とする。

2. 国家賠償法2条

「道路、河川その他の公の营造物の設置又は管理に瑕疵(かし)があったために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責を任ずる。」

本条が適用され国又は公共団体の責任が認められるためには、以下の要件が必要である。

- (1) 公の营造物であること
- (2) 公の营造物の設置・管理に瑕疵があること
- (3) 損害が発生していること
- (4) 公の营造物の設置・管理の瑕疵と損害との間に因果関係があること

2.1 憲法・民法との関係

国家賠償法は、憲法第17条「何人も、公務員の不法行為により損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求むることができる。」にもとづいて制定された。この17条の規定は、国民が国政によって侵害されたり奪われたりしない幾多の基本的権利あるいは自由の保障を完全なものにするために、それらが侵害されたり奪われたりしたときには、その救済の方法を憲法上保障する必要があるという考えによるとされている。

また、民法717条「土地ノ工作物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工作物ノ占有者ハ被害者ニ対シテ損害賠償ノ責ニ任ス但占有者力損害ノ発生ヲ防止スルニ必要ナル注意ヲ為シタルトキハ其損害ハ所有者之ヲ賠償スルコトヲ要ス」との関係もある。国家賠償法制定以前でも、この民法717条の適用を受けていた。しかし、国賠法2条が民法717条の延長線上のものか否かは学説によって異なっている。

2.2 公の营造物の意義

国家賠償法、安全性、State Redress Law、safety

岐阜大学工学部 〒501-1193 岐阜市柳戸 1-1 TEL 058-293-2432 FAX 058-230-1891

「国又は公共団体により、直接公の目的のために供用される個々の有体物及び物の施設をいう。」とされている。しかし、营造物の範囲に自然公物（河川、湖沼、海浜など）が含まれるか否かについて議論がある。また、人的措置を含めた人的物的施設（例えば、通行規制）とする判例も見られる。

2.3 設置又は管理の瑕疵の意義

「設置」と「管理」については明確な区別があるわけではないが、設置の瑕疵とは、設計の不備、材料の粗悪などの原始的瑕疵をいい、管理の瑕疵とは、その後の維持、修繕や保管に不完全な点がある場合などの後発的瑕疵をいうとされ、異論はない。しかし、具体的にどのようなことを言うかは、学説によって見解が異なる。表-1に瑕疵に関する学説の代表的な学説を示した。実際の判例では、通説である物的欠陥のみに着目するというだけでなく、人的措置を含め瑕疵とする判例が多い。

表-1 瑕疵に関する学説の解釈

	学説	解釈
客観説(通説)	「瑕疵とは、营造物 = 公物が備えるべき性質または設備を欠くこと、すなわち、本来の安全性に欠けている状態をいう。(中略)設置・管理の管理の瑕疵は、客観的に、营造物の安全性の欠如が、营造物に内在する物的瑕疵、または、营造物自体を設置し管理する行為によるかどうかによって決める。」(古崎)	物的欠陥に着目し、条文では「公の营造物」の瑕疵ではなく、「設置又は管理」の瑕疵と規定していることから、「設置又は管理」の不完全から物的欠陥が発生した時に瑕疵が認められる。管理者の管理義務違反を問う必要はない、無過失責任である。
主観説	「公の营造物を安全良好な状態に保つべき作為または不作為義務を課されている管理者が、この作為または不作為義務に反したこと」(谷)	管理者の行為の問題であって、瑕疵の判断は不作為かどうかによって決める。
折衷説	「管理の瑕疵には营造物自体の客観的瑕疵だけでなく、これに附随した人的措置も考慮され、公の营造物を安全良好な状態に保つべき管理者の作為または不作為義務に違反したことも関連する」(宗宮)	客観説と主観説の両方をあわせもつ。
義務違反説	「营造物の設置または管理の瑕疵は、損害防止措置の懈怠・放置に基づく損害回避義務違反であり、この損害回避義務は、それぞれの設置・管理者の主観的事情とは一切関係なく、营造物の危険性の程度と被害利益の重大性の程度との相関関係のもとで客観的に決定される違法性要素としての注意義務であり、客観的注意義務である。」(植木)	瑕疵は損害を回避する義務違反であって、瑕疵の判断は营造物の危険性の程度と被害利益の重大性の程度との相関関係のもとで客観的に決定される

3. 判例

判例のほとんどが、道路や河川におけるものである。自然災害で発生した事故の場合では、道路と河川とで

瑕疵の判断が異なっている。

3.1 道路における判例

道路に関する国家賠償請求は、件数も多く、事故の態様もさまざまである。穴ぼこ・段差等の形状、路上障害物、安全施設（信号機等）に関するもの、道路工事に関するもの、自然力（落石・地すべり等）によるもの、公害（騒音等）などがある。

穴ぼこや障害物などの判例は、被害者が「注意を払えば避けることもできた」などの理由から、被害者の過失を認め、管理者と被害者で過失を相殺するものが多い。

自然力で発生した事故の場合では、当然、被害者は注意を払っても避けることはできないし、管理者が十分管理していても避けることはできない。そのため、管理者は予測のできない不可抗力と主張する。しかし、実際の判例では、不可抗力という主張は認められず、「設置又は管理に瑕疵があった」という判決を下したものが多くある。

道路に関する判例の1つの規範となっている、1960年の落石による訴訟（高知落石訴訟：最高裁）では、「防護施設の設置等の措置を採らなかったことに瑕疵があり、それに対する財政的制約は認めない」とした。また、土石流による訴訟（飛騨川バス転落訴訟：名古屋高裁（1974））では、「雨量から土石流の発生が予測でき、事前の通行規制を行っていれば事故を回避できた」、地すべりによる訴訟（地附山地すべり訴訟：長野地裁（1997））では、「道路の設置による人為的改変によって斜面が不安定化し、その欠陥が顕著化した時点で対策を採らなかったことに瑕疵がある」として、それぞれ瑕疵を認めている。岩盤崩落による訴訟（豊浜トンネル崩落訴訟：札幌地裁（2001））でも、道路の安全管理の瑕疵を認めている。

このように、道路に関する土砂災害では、ほぼ瑕疵を認めている。その根本的理由は、「道路は設置することによって、危険が発生する。」ということである。なお、地震の場合は、わずか1件、阪神高速倒壊訴訟がある。控訴しているため、まだ確定ではない。一審判決（神戸地裁尼崎支部（2003））では「設計震度を上回る地震であった」という理由から、瑕疵を否定した。

3.2 河川における判例

河川では、転落事故と水害が主である。転落事故の場合は、被害者の過失と関係するため判例も様々である。水害については、1984～1995年までの主な判例を表2に示す。そこからわかるように、ほとんど瑕疵が認められていない。その理由は、「河川は、道路と違って、もともと危険を含んでいて、治水事業によって安全性を高めていくものである。また、道路のように、

通行規制といったことができず、危険の回避が容易ではない。さらに、治水事業の実施にあたっては、財政的、技術的、社会的制約がある。」ということである。これは大東水害訴訟最高裁（1984）で示されたもので、さらに、改修中河川では、「改修計画の合理性、早期に改修計画を実施する必要性」を検討して判断するとした。そして、これ以後の改修中河川での訴訟では、この判断基準に従って判決が下されている。なお、このような河川に関する認識のため、100年あるいは200年超過確率に基づく計画高水流量といった考え方も受け入れられる素地があると考えられる。

しかし、多摩川水害は改修済河川であり、計画高水流量程度で破堤したため、判決が注目された。最高裁（1990）では、「改修済河川は、計画高水流量程度の洪水を防止する安全性を備えるべきであり、予測が可能で、さらに、回避するために財政的制約等がなかったときは瑕疵を認める」と示した。そして、「被害の原因は、堰が計画高水流量程度の洪水に対して、安全ではなかった」として、瑕疵を認めた。

表-2 主な水害の判決

	判決確定年月日	内容	改修状態	判決
加治川水害	1985/3/28	破堤	改修中	瑕疵なし
太田川水害	1985/9/30	いっ水破堤	改修中	瑕疵なし
石神井川水害	1986/3/18	いっ水	改修中	瑕疵なし
大東水害	1987/4/10	いっ水	改修中	瑕疵なし
平野川水害	1987/6/4	いっ水	改修中	瑕疵なし
多摩川水害	1992/12/17	破堤	改修済	瑕疵あり
志登茂川水害	1993/3/26	いっ水	改修中	瑕疵なし
長良川安八水害	1994/10/27	破堤	改修中	瑕疵なし
長良川墨俣水害	1994/10/27	破堤	改修中	瑕疵なし
水場川水害	1995/12/27	いっ水	改修中	瑕疵なし
平作川水害	1996/7/12	いっ水	改修中	瑕疵なし

*一審判決の結果、その後控訴したが和解成立

4. 結び

道路では、財政的制約は認められず、絶対的安全性が要求され、瑕疵がほぼ認められる傾向がある。さらに、国家賠償法2条のいう「瑕疵」が、「過失」より広い概念であり、その根底には、被害者救済の側面がある³⁾。被害者救済は必要なことであるが、絶対的安全性を要求することは技術者として問題を感じる。社会基盤施設は、大きな外力が作用した場合には、破壊するものであり、絶対的に安全ではない。これを、技術者も理解し、社会も容認することが求められる。その上で、被害者の救済と安全の問題を区別して扱う法律的な枠組みを作る必要があると考えられる。

【参考文献】

- 1) 国賠訴訟実務研究会：改訂国家賠償訴訟の理論と実際、2000
- 2) TKC 法律情報データベース：
<http://www.tkclex.ne.jp/index.html>
- 3) 道路管理瑕疵研究会：道路管理瑕疵判例のまとめ、道路、1980