

市民協働と法的問題についての一考察

武知 俊輔¹・板倉 信一郎²

¹非会員 弁護士，大阪大学特任助教 コミュニケーションデザイン・センター
(〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)
E-mail: takechi@cscd.osaka-u.ac.jp

²正会員 大阪大学教授 コミュニケーションデザイン・センター
(〒560-0043 大阪府豊中市待兼山町1-16)
E-mail: itakura@cscd.osaka-u.ac.jp

まちづくりや公物管理などの行政活動における市民協働・市民参加の広がりとともに、これらの取組みが国家賠償責任の成否に影響を与え得る場面が今後増加することが見込まれる。他方、そのような賠償リスクの射程が明らかでなければ、市民協働への取組みそのものに萎縮的効果をもたらしかねず、行政活動における適法性担保要請の射程をいかに解するかは、デュープロセスの観点からも重要であるといえる。法律上の賠償責任が生じ得る範囲を明確に把握しておくことは、結果的に行政活動への市民参加をより積極的に促すことにも直結するものと考えられる。

本稿では、社会インフラ、特に道路の維持管理プロセスを部分的に市民の活動に委ねる場合に、国賠法上の営造物責任の所在をどのように考えるべきかという点を中心として、広く行政活動によって生じ得る法的責任及びその限界につき、実際の裁判例等を参照しつつ概観する。

Key Words : indemnity, due process of law, maintenance, National Redress Law, insurance, lawsuit

1. 緒論

道路をはじめとする社会資本の老朽化が問題とされるようになって久しい。国家全体の予算が強い制約を受ける中、これら社会インフラの維持管理に割き得る資金や人的資本は十分に追いついておらず、これに対応するための施策が講ぜられる見通しが立っているとは必ずしも言い難いのが現状である。

実際、直轄国道においても道路管理瑕疵事案は増加の一途を辿っているようであり¹⁾、より強い予算的・人材的制約を受けている都道府県や市町村において、道路管理の瑕疵により第三者に損害を生じるような事例が近時増加しているであろうことは推測に難くない。

このような予算・マンパワーの不足の填補を目的の一つとして、道路等設備の維持管理プロセスの一部を、「MS」・「ME」や「道守」等といった形で、市民によるボランティアベースの活動に委ね、損傷個所の報告や修復の要望等を集約するシステムの構築を図る自治体も存在する²⁾。しかし、道路のような「公の営造物」の維持管理責任を第一次的に設置管理者である自治体ないし国が負うことは言うまでもなく、仮にそのような活動が行われる中で管理瑕疵が見落とされ、これにより第三者

に損害が発生した場合に、賠償責任の所在をどのように考えるべきか、十分な検討がなされている状況にはない。

本稿では、国家賠償法における公の営造物の設置管理瑕疵に基づく対第三者賠償責任に関して制度を簡単に概観するとともに、右のとおり近時広がりを見せつつある行政活動への市民参加に焦点を当て、これにより生じ得る賠償責任の所在等についても検討を加えてみたい。

2. 国家賠償法

(1) 国家賠償法制定の歴史的経緯

法制史を紐解くと、国家賠償責任を巡る議論は「国家無答責の原則（「公権力無責任の原則」）」という考え方に辿り着く。国家無答責の法理とは、国またはその官吏による違法な行為により私人に損害が生じたとしても、国家はその賠償に応じないとする建前であり、伝統的な公法・私法二元論と軌を一にする。すなわち、行政活動は公権力の行使ないしそれに準ずる一方的・権力的行為であって、私人間の権利関係を律する民法その他の規律に馴染まないというのがその建前を支える理論的根拠であり、近代に至るまで、本邦に限らず広く諸外国でも採用されていた法理論であった。英国や米国でも、この原

表-1 日本国憲法(抄)

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、その賠償を求めることができる。

則を放棄して国家賠償責任を認めるようになったのは第二次大戦後である。

言うまでもなく、本邦における現在の法体系においても、このような理論は明確に否定されている。日本国憲法17条は、公務員の不法行為による国又は公共団体の賠償責任を明文で認めており、これを具体化する形で、昭和22年、国家賠償法(以下、「国賠法」という。)が制定されるに至った。

もとより行政活動の中には、いわゆる「処分性」(行政事件訴訟法3条2項)が認められる権力的行為、すなわち「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し、またはその範囲を確定することが法律上認められているもの」(最判昭和39・10・29民集18巻8号1809頁)が存在するところ、そのような場面では必ずしも対等な私人間の法律関係が同等に妥当すると考えるのは相当でない。そこで、国賠法の適用範囲や射程をどのように解すべきか、主に訴訟実務を通して知見が重ねられてきた経緯がある。

(2) 国家賠償法のたてつけ

国賠法は、6か条のみで構成される小規模な法律である。これらのうち、具体的な賠償責任について規定しているのは第1条と第2条のみであり、あまねく行政活動による第三者賠償の問題は、これら2か条の条文解釈に委ねられてきた。

権利主体間の不法行為責任の存否を規律する法規範としては、民法709条以下16か条にわたる規定が存在する。国賠法との関係では基本法として位置付けられるものであり、国賠法1条1項と対比されるのは民法709条、国賠法2条1項とパラレルとなるものは民法717条1項の工作物責任の規定である。

すなわち、公務員の行為に起因する損害については、民法の例外として国賠法第1条が、行政活動の結果設置されあるいは管理されるに至った営造物により生じた損害については同じく第2条がそれぞれ適用され、その責任を行政が負担すべきかが判断されることとなる。

(3) 国家賠償責任の法律要件

国賠法1条並びに2条の法律要件およびその解釈については、多くの概説書⁹⁾や既往研究等⁹⁾において詳細に論ぜられており、本稿では判例および通説的見解のみを紹介

表-2 国家賠償法(抄)

第1条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

2 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

第2条 道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。

2 前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。

表-3 民法(抄)

第709条 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

第715条 ある事業のために他人を使用する者は、被用者がその事業の執行について第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。ただし、使用者が被用者の選任及びその事業の監督について相当の注意をしたとき、又は相当の注意をしても損害が生ずべきであつたときは、この限りでない。

2 使用者に代わって事業を監督する者も、前項の責任を負う。

3 前二項の規定は、使用者又は監督者から被用者に対する求償権の行使を妨げない。

第717条 土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。

2 前項の規定は、竹木の栽植又は支持に瑕疵がある場合について準用する。

3 前二項の場合において、損害の原因について他にその責任を負う者があるときは、占有者又は所有者は、その者に対して求償権を行使することができる。

するにとどめる。

まず、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求を行うための請求原因を構成する要件事実は、①(原告の)権利又は法律上保護される利益の存在、②国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員の行為によって①が侵害されたこと、③この公務員の行為はその職務を行うについてなされたものであること、④当該職務執行行為についての故意又は過失、⑤公務員の職務執行行為が違法であること、⑥損害の発生、および⑦公務員の違法な職務執行行為と被害者の損害との間の因果関係、である⁹⁾。これらのうち「公務員」は、実務上国家公務員法や地方公務員法等における「公務員」の概念よりも広義に解されているため、実質的には要件としての意味を

有しておらず⁴⁾、国賠責任の肯否を分けるメルクマールは行為の「公権力性」の有無である。この点、公権力性要件をいかに解するかは学説の分かれるところであるが、「純然たる私経済作用と国家賠償法2条の対象となる公の営造物の設置・管理作用を除いた全ての作用」であると解するのが通説・判例であるとされている⁷⁾。

他方、国賠法2条1項については、その要件事実として、①（原告の）権利又は法律上保護される利益の存在、② 公の営造物の設置管理の瑕疵、③ ②による①の侵害、④ 損害の派生及び額、⑤ ③と④との因果関係、⑥（被告が）②の営造物の設置管理者であること、である。本稿で特に着目する道路に関して「公の営造物」性が問題となることはほぼ考えられないし、損害発生の実事についても民法における不法行為法の分析と異なるところはなく、実務上その数額に争いが生じる可能性がある点はさておくとしても、本稿においてこの要件を深く分析する必要性に乏しい。問題となるのは、② 設置管理の「瑕疵」の存否である。

高知落石事件判決（最判昭和45・6・20民集24巻9号1266頁）が、この要件について、客観的に「通常有すべき安全性」を有するか否かをメルクマールとする旨の規範を定立し、現在に至るまで「瑕疵」の定義として通用している。なお、実際の紛争において問題とされるのは、当該営造物の客観的な性状たる「瑕疵」の存在にとどまらず、「当該営造物に関し要求される設置管理行為」が全くされているか否かであり、その限りにおいて、本条における「瑕疵」とは「営造物の設置管理者の損害防止措置の懈怠・放置としての損害回避義務違反」であるとする見解も有力である。いずれにせよ、本条における「瑕疵」の有無は、営造物の性質や形状に応じて個別具体的な事例判断が積み重ねられており、それぞれに応じて判断は微妙に異なる。

さらに近時、当該公物の利用関係に着目し、利用者にとっての安全性が十分に担保されているか否かという観点から瑕疵の有無を検討すべきであるとの見解も提示されており、傾聴に値する⁸⁾。

(4) 賠償責任者と求償問題

国家賠償責任の発生原因事実の存在が確定すると、「国又は公共団体」に賠償責任が発生するという法律効果が生じる。「公共団体」にどのような団体が含まれるのかについては種々の議論があるが、道路の設置管理行為を行う市町村等が含まれることは言うまでもない（以下、「国又は公共団体」を指して「公共団体等」という。）。

なお、国賠法1条1項の責任が肯定される時、当該公権力の行使にあたった公務員個人が賠償責任主体として公共団体等とともに不真正連帯債務を負うかという問題

がある。この点判例は、「公権力の行使に当たる国の公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を与えた場合には、国がその被害者に対して賠償の責に任ずるのであって、公務員個人はその責を負わないものと解すべき」とであると判示しており（最判昭和53・10・20民集32巻7号1367頁）、これにより公務員個人は原則として免責されるとの規範が示されたと解されている。言い換えれば、国賠法は、公共団体等が第三者に生じた責任を賠償することにより、公務員個人を当該第三者からの賠償請求から防禦する機能を担っているのである。

また、国賠法1条2項は、公務員に故意又は重過失が認められる場合に、公共団体等からの求償の可能性を肯定する。民法715条3項に定める使用者責任の求償をより厳格に制限する規定であると解されるが、損害の発生が公務員の個人的な事情に起因する場合であり、しかも故意もしくはそれに同視すべき重過失の存在が要件とされていることから、現実的に機能する場面は極めて限定的である。実務上もこれが争われた事例は決して多くない（参考となる裁判例として、浦和地判平成8・6・24判時1600号122頁、佐賀地判平成22・7・16判時2097号114頁など）。

3. 道路管理瑕疵と市民協働

(1) 道路管理瑕疵を巡る裁判例の傾向

冒頭に述べたとおり、岐阜県における「ME」・「MS」の取り組みや長崎県における「道守」のプロジェクトのように、公共団体において道路の維持管理を補充的に市民に委ねる活動が試験的に行われ始めている中、これらの市民活動の介在が営造物責任の存否や当該市民を損害賠償請求に関する紛争へと巻き込む可能性の有無について検討するのが本稿の主題である。

ここで、道路管理瑕疵の存否をめぐる従前の裁判例の傾向について概観してみたい。

一般論として、人工公物である道路に関し、判例は瑕疵の存否について厳しい態度を貫いており、安全性を維持するための財政的な制約は営造物責任を阻却する事情として認めていない。すなわち、前述の高知落石事件判決は、その判決理由中において、損害回避措置を執るための費用が多額に上り営造物の設置管理者が予算措置に困却するようなことがあっても営造物責任を免れないと述べる。しかし他方で、道路上に障害物（＝瑕疵）が発生した場合において、これを除去すべき時間的な余裕がない場面では、営造物責任が否定される余地を認めている（最判昭和50・6・26民集29巻6号851頁。他方、最判昭和50・7・25民集29巻6号1136頁は、道路上に87時間にわたって故障車が放置されていた事例で、営造物責任を

肯定している。) . このような最高裁の立場は、人工公物の通常有すべき安全性について絶対的安全確保義務を要求する一方で、結果回避可能性を瑕疵存否の一考慮要素として位置づけ、合理的かつ必要十分な結果回避措置を講じていた場合に営造物責任を否定する可能性を残すものであるといえる。

近時の裁判例ではむしろ、瑕疵の発生から事故発生までの時的猶予を欠くことをもって営造物責任の成立を阻却する事例が目立つ。すなわち、大阪地判平成24・4・24交民集45巻2号493頁は、国道上に金属片が落下しており、これに二輪車が乗り上げて転倒したという事案で、① 落下物が落下してから事故が発生するまでの間隔が数時間程度であった一方で、道路管理者が落下物の処理に対応する体制が構築されていたこと、② 事故以前に落下物に関する通報がなく、これによる事故が発生した事情もないこと、を考慮要素とし、道路管理者としては事故回避の可能性がなかったとして責任を否定しているし、東京高判平成21・10・28判例集未搭載は、同様に道路上に落下物（自動車のバンパー片）が放置されており、これに車両が接触して損傷したという事案で、（道路管理者である中日本高速道路としては）落下物の存在を認識及び予測することが困難であり、時間的に見て危険を回避する措置をとることができない状況にあったとして、道路管理者の賠償責任を認めていない（なお、原審である東京地八王子支判平成21・2・9判例集未搭載は、本件落下物がセンターライン付近に存在したことをもって、道路の安全性の欠缺そのものを否定している。）。

さらに、甲府簡判平成22・12・20道路行政セミナー2012.8 pp.1-4 は、普通自動車に轍に車輪を取られて生じた物損事故に関して、① 当該道路が未舗装の里道であったこと、② そのような里道については地元利用者から修理の要請がなければ必要な補修箇所を確認することが難しいこと、③ 本件事故以前に陳情等がなかったこと、④ 道路管理者の管理体制の実情に照らすと、道路管理者にとって轍の存在を把握することが困難であり、当該轍に起因する事故の報告がそれまで存在しなかったことから、道路管理者が当該瑕疵を放置していたとはいえないと判示し、営造物責任の存在を否定している。

これら複数の下級審裁判例に照らすと、道路に客観的瑕疵が生じるに至った場合において、事故発生までの間にこれを道路管理者が覚知することが現実的に可能であったかどうか、可能であったとしてこれを補修するための合理的な時的猶予が存在したか、という点が、結果回避可能性の有無を判断する上でのメルクマールとなっており、これらを積極的に認定できる場合には営造物責任を阻却すると解するのが司法判断の趨勢であるとみることが可能であろう。

(2) 市民参加が瑕疵の存否に関する司法判断に影響を及ぼす可能性

労働人口そのものが減少を続ける中、老朽化の進み続ける膨大な総延長を道路管理者が自ら将来にわたって十全に管理し続けることがいずれ物理的に不可能となるのは明らかである。そのような中であって、道路の瑕疵に起因する損害が第三者に生じた場面で、道路管理者としてはどのような管理を尽くしていれば結果回避可能性を阻却するという抗弁が可能か、詳細に検討しておくことは有意義であろう。

維持管理にあたる人的余裕を欠く場合に、維持管理業務を包括的に外部委託する方法論に関する研究は進められているが⁹⁾、高知落石事件判決のとおり、多額の財政出動が不可能であるとの論旨は裁判所としても採用する限りでないし、そもそも道路管理を業務委託等により外注するという手段が限られた予算の中で多くの地方自治体にとって問題の根本的な解決につながらないことは言うまでもない。そこで、より草の根的でボランティアな方法により現実的な道路管理を行い得ないかを検討することは有益であると考えられる。

上述した甲府簡判の特筆すべき点は、地元利用者による視点が営造物責任肯否判断の一材料とされているところにある。訴額の小さな下級審裁判例に過ぎず、上記基準を一般化することは必ずしも適切でないものの、道路管理の実情を個別具体的に検討した上で、常に完全性の担保された状況を提供し続けることが現実的に不可能であることを認めた上で、道路管理者として執り得る対応がなされているか否かを営造物の「通常有すべき安全性」の判断枠組みに取り込むという司法判断がなされている事実は、決して軽視できるものではない。

この点、長崎県における「“道守”養成ユニット」に関する取組みでは、道路インフラ施設の維持管理に関する知識や技術の習得を目的とした人材育成を行うとともに道路構造物の異常通報システムを構築し、育成した人材を活用して異常を発見した場合の対応を行うためのフローを定めている¹⁰⁾。これは、市民に対して道路の維持管理に関する知識を与えた上で、道路の一利用者としての地位にとどまらず、実際の維持管理プロセスの一部を担ってもらう仕組みであり、市民協働のあり方の一事例として捉えることのできるものであるところ、前記甲府簡判の考え方を敷衍すれば、そのような仕組みが機能している事実自体が管理瑕疵の存否を左右する事情と評価できる可能性は十分にあるものと思料する。

このように、各自治体の具体的な状況に照らし、市民協働への取組みが営造物責任の存否にあたっての判断材料とされる場面は、かかる取組みの広がりとともに今後実際に生じてくると思われ、今後の事例判断が待たれるところである。

(3) 市民協働への取組みが国賠責任の存否に波及し得る射程

上記考察は道路管理瑕疵に着目して市民協働への取組みが営造物責任の存否に及ぼす影響を与え得るかを分析したものであるが、これは必ずしも国賠法2条1項の問題に限局されるものではないと考える。すなわち、国家賠償責任が問われる場面としては、行政による作為的行為にとどまらず、不作為によって私人に権利侵害が生じた場合が含まれるところ、行政によってなされるべき行為の一部を市民活動に委ねることによって、本来尽くされるべき行政活動が補完されれば、これによって国家賠償責任を免れる可能性は理論的には否定し得ない。

これまで我が国において争われてきた不作為に基づく国家賠償責任の問題は、その多くが規制権限の不行使や申請等に対する不応答といった、権力的行政に関するものが中心であった¹¹⁾¹²⁾。しかし、近時の市民参加に関する議論は、行政がその公権力を背景として規制権限を發動するにあたり、前提条件として市民によるパブリックコメント等の参与を要件とするものが増えつつあり、大久保の報告¹³⁾によると、諸外国に比べて本邦での原子力・エネルギー、化学物質、水資源の3分野に関する市民参加への取組みの遅れが指摘される一方で、EU諸国における政策・計画段階における幅広い市民参加の手法が開発途上にあるとも述べられている。これらの市民参加手続は、社会インフラの維持管理という即物的事実行為にとどまらず、広く行政活動一般に市民協働の取組みを拡張する余地を認めるものである。

山本¹⁴⁾は、一定の法人格を有する組織と公的組織とが契約関係で結ばれている場面での公私協働により行政活動に波及し得る効果等について論ずるところ、個人である市民が必ずしも組織立った形でなくとも行政活動に参画することは、今後国賠責任の存否に何らかの影響を与える可能性は十分にあり得るものと考えられる。

4. 市民活動と当該市民の対第三者責任

(1) 第三者に対する官民の不真正連帯債務

ところで、一般私人が故意または過失により第三者に対して損害を与えた場合、民法に基づき当該第三者に対して生じた損害の賠償をすべき不法行為責任を負うことは言うまでもない。そして、民法上の不法行為責任は、加害者が何らかの契約関係に基づいた行動をしているか否か、事務管理が成立するか否かを問わず、あくまでその加害行為が原因となって被害者の権利侵害を生じたといえる場合に認められるものである。そうすると、一般私人が市民協働の取組みに従事している場面であっても、当該私人の行為と相当因果関係のある範囲で第三者権利

侵害を招来した場合、同様に不法行為責任を生じ得ることになる。

被害者が公共団体等に対して営造物責任を追及する場面でも、個別具体的な私人が加害行為に加担したとして、同人に対する請求を立てることは、これが法律上共同不法行為と評し得ると否を問わず法的には可能であり、これらは不真正連帯債務となるものと考えられるから、結局、損害発生に私人が関与したと認められる場合には、当該私人が賠償リスクにさらされる可能性が消長するものではない。

市民によるボランティアベースな活動により行政作用の補完を期待する以上、かかる活動の中で生じた第三者損害に関する賠償請求から市民をどのようにして保護していくべきかについても検討を加えておく必要があるものと考えられる。

(2) 公権力性を帯びる可能性

この点、第三者権利侵害に関与した私人による市民協働活動が国賠法1条1項における「公権力の行使」にあたりと解することができれば、賠償責任は全て一義的に公共団体等が負うことになり、前述のとおり原則として具体的な行為者が責任追及を受けることはない。

前述の公権力性に関する広義説の規範に照らすと、私人が公行政作用の一部を事務管理的に負担した場面において、当該行為を公権力の行使と捉え得る可能性があるようにも思われる。しかし、笹川¹⁵⁾が指摘するように、この点に関する検討の前提として賠償責任の公平な分担という観点を捨象することはできず、当該私人が何ら公共団体等と契約関係になく、事務管理行為につき何ら対価を得ることが予定されていない場合には、いかに公権力性要件を広く解したとしても、当該私人の行為が「公権力の行使」にあたりとみることは困難であろう。

そうすると、市民協働活動に参画している中で市民が第三者に損害を与えた場合、その賠償リスクは一義的に当該私人自身が負担しなければならないこととなる。

(3) 保険によるリスク担保の必要性

官民の賠償責任の分担については、公行政作用の一部を民間事業者へ委託するような場面を念頭に、部分的には検討が進められている状況にあり¹⁶⁾、そこで指摘されているのは、民間事業者の不法行為による第三者損害が生じた場面で公共団体等が不真正連帯責任を追及された場合に、公共団体等と民間事業者とがどのように賠償責任を負担し合うかという点である。その背景にあるのは、損害賠償を請求する側にとって、民間事業者の資力リスクを回避する目的で国家賠償責任を敢えて追及し、不真正連帯責任の法的性質に照らして損害の全額を先んじて公共団体等から回収するという訴訟戦略である。言い換

えれば、一市民が市民協働活動に参画する中で何らかの権利侵害行為を行った場合であっても、仮にその損害を賠償すべき責任が公共団体等に認められるのであれば、原告としては積極的に公共団体等を被告として訴えるであろうし、その限りにおいて市民の賠償責任を殊更に取り上げて論ずる必要性はさほど大きくはないかもしれない。しかし、およそ公的な性質を有する活動にボランティアに参与する者が賠償リスクを負いかねない状況が存在する以上は、市民協働のスキームを組むにあたって、これに対する手当を行うことは、本来的に営造物責任を負っている道路管理者として当然に要求されるものであろう。

この点、先に述べた官民の賠償責任の分担に関する議論において、民間事業者に対し、賠償責任保険への加入を義務付ける意義につき言及がなされている。そして、一般的なボランティア活動に関しては、社会福祉協議会への登録を要件として保険契約を引き受ける民間保険会社も存在しており、本稿執筆時点では十分な調査を尽くせてはいないものの、公共団体等が主導する市民協働の取組みに関しても、参画する市民の活動について、その人身傷害や対人対物賠償責任を担保する保険を民間保険会社が引き受けることは可能であろう。そうすると、市民協働の取組みを実施するにあたって、参画する市民を賠償リスクから守るためにも、当該取組みにより生じる賠償リスクに対応する保険に公共団体等が加入しておくことは十分に合理性のあることであると考えられる。

5. 結語

本稿では、主に道路管理瑕疵を中心とする営造物責任の成否の観点から、市民協働の取組みによってどのような法的問題が生じ得るか、抽象的に検討を加えた。

現実の損害賠償責任の存否は事案に応じて認定された事実に関する個別具体的な検討を経た上で判断されるべきものであり、市民協働の取組みが実際になされていたとしても、その程度や内容に応じて訴訟物を巡る間接事実としての重要性は大きく異なる。他方で、冒頭にも述べたような道路の維持管理にあたっての資金的・人材的余裕を欠く中で、かかる取組みが司法判断の枠組みの中で一定の評価を受ける可能性は今後増大していくであろうことは想像に難しくなく、その意味でも筆者としては、道路をはじめとする社会インフラの維持管理、ひいてはその長寿命化を図っていくためにも、市民協働への取組みが今後ますます重要な意味を持つのではないかと考える。

道路の維持管理に向けた市民協働の活動は、「道守」の取組みなど、現在実際に行われているものにとどまらず、さまざまな方法や態様が想定し得る。市民の参画が

どのような形で実現されることが、広く社会インフラの維持管理・長寿命化という命題と合理的かつ効果的にマッチングするか、試行錯誤やそれに対するPDCAの回転、ひいてはその「現場知」の共有が積極的に図られていくことが、最終的には道路管理者がさらされる営造物責任に基づく賠償リスクを現実的に減減するための一方法となり得るのではないだろうか。

謝辞：本稿を執筆するにあたり、ヒアリングに協力を賜った国土交通省近畿地方整備局大阪国道事務所および高槻市都市創造部の皆様に、この場を借りて篤く感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 山本朗広：直轄国道における管理瑕疵事案の対応，国土交通省関東地方整備局ホームページ（http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000624207.pdf）
- 2) 神山孝治：道路管理瑕疵に伴う国家賠償について—請求事案の分析と事務処理上の改善点—，道路行政セミナー，Vol.64.，pp.1-11.，2014.1.
- 3) 辻寛・森栗茂一・板倉信一郎・武知俊輔：道路インフラの維持管理の協働政策の比較研究，土木計画学研究・講演集，Vol.49，CD-ROM，2014.
- 4) 室井力・芝池義一・浜川清：コンメンタール行政法Ⅱ〈行政事件訴訟法・国家賠償法〉，第2版，日本評論社，pp.509-510〔芝池〕，2006.
- 5) 本城勇介・諸岡博史：国家賠償法2条の瑕疵判例より見た社会基盤施設の安全性と技術者の責任，土木学会論文集F，Vol.66，No.1，pp.1-13，2010.1.
- 6) 岡口基一：要件事実マニュアル2〔第4版〕，ぎょうせい，p.597，2014.1.
- 7) 深見敏正：国家賠償訴訟，青林書院，pp.35-38，2015.1.
- 8) 小幡純子：国家賠償責任の再構成—営造物責任を中心として，弘文堂，pp.263，2015.
- 9) 渡会英明・高木智・佐藤喜久・山岸宏・佐藤良一：道路の包括維持管理委託実施のための要求水準に関する研究報告書，土木学会建設マネジメント委員会インフラPFI研究小委員会包括民間委託研究部会，2010.3.
- 10) 長崎大学大学院工学研究科インフラ長寿命化センター：「“道守”養成ユニット」解説資料，2015.12
- 11) 宇賀克也：行政法概説Ⅱ〔第5版〕，有斐閣，pp.440-450，2015
- 12) 西埜章：行政の不作为と国家賠償責任，新潟大学法学会法政理論，Vol.18，pp.1-45，1985.12
- 13) 大久保規子：エネルギー，化学物質，水管理政策における市民参加—日本の現状と課題，行政法研究，Vol.12，pp.1-25，2016.3
- 14) 山本隆司：日本における公私協働の動向と課題，新世代法政策学研究，Vol.2.，pp.277-304，2009.
- 15) 笹川篤史：国家賠償責任及び公権力の行使の観点から見た民間委託等について，長崎大学経営学会「経営と経済」，Vol.95(1-2).，pp.1-24，2015.9
- 16) 升田淳・山本隆司：官民の損害賠償責任の負担の在り方について，消費者庁，2007.4.

- 17) 細野哲央・三島孔明・藤井英二郎：道路空間における植栽との接触事故の裁判例に見る管理者の責任と植栽管理内容の関係，ランドスケープ研究，Vol.68, No.5, pp.489-494, 2005
- 18) 小濱健吾・貝戸清之・小林潔司・加藤俊昌・生田紀子：道路渉外リスクと道路巡回の合理化方策，建設マネジメント研究論文集，Vol.14, pp.87-98, 2007
- 19) 道路管理瑕疵研究会：道路管理瑕疵判例ハンドブック〔第3次改訂版〕，ぎょうせい，2015.12.
- (2016.4.?? 受付)

A STUDY OF LEGAL ISSUES ON CIVIC-ADMINISTRATIVE COLLABORATION

Shunsuke TAKECHI and Shin-ichiro ITAKURA

Along with the spread of civic-administrative collaboration in administrative activities, such as town planning and public property management, the number of cases that may cease national liability related to this collaboration should increase in the near future. On the other hand, as such compensation risk might repel to succeed the collaboration, we must emphasize the importance to clarify the extent of the risk and how to hedge it, according to the due process of law; and its clear understanding should promote collaborative activities more aggressively.

In this article, we analyze legal problem and responsibilities with regard to administrative activities with reference to sentences of former cases and lawsuits, especially in the case that citizens assume a part of the process of maintenance of road or other social infrastructure instead of its management authority.