

就任のご挨拶 日本道路公団総裁 鈴木道雄 1

特集／道路に関する争訟

「道路に関する争訟」について 3

損害賠償論に関する最近の新しい考え方とその評価 秋田大学助教授 小賀野晶一 5

最高裁大阪空港判決における「供用関連瑕疵」の適用等に関する裁判例及び主な学説

上智大学助教授 小幡純子 17

公害紛争処理制度の概要 公害等調整委員会事務局総務課課長補佐 高塩純子 27

道路管理に係る損害賠償と争訟の状況 道路局道路交通管理課訟務係 35

西淀川大気汚染訴訟(第一次)判決の概要 近畿地方建設局道路部路政課 43

全国幹線道路網の機能強化と再編成(その二) 道路局企画課道路経済調査室係長 寺元博昭 50

法令ニュース

「道路法及び駐車場法の一部を改正する法律」および「一般国道の指定区間を

指定する政令の一部を改正する政令」について 道路法令研究会 60

ハイウェイ・オアシスの概要 日本道路公団計画第二課 65

◆時・時・時…… 70

# 道路に関する争訟について

現在係争中の道路の設置・管理の瑕疵に係る訴訟は全国で八〇余件ある。

道路管理者が訴訟または示談によって道路の設置・管理の瑕疵で損害賠償をした件数はここ数年増加傾向にあつて平成元年度は一、五〇〇件（昭和四七年度が約五〇〇件、昭和五五年度が一、〇〇〇件）を越えている。

今後とも道路管理者は道路管理の一層の充実を図り、事故の防止に万全を期すとともに万一の場合の損害賠償については公正で適切な措置が必要である。

損害賠償について、一時期、被害者保護ないし弱者保護ということが盛んにいわれ、国家賠償法第二条第一項の解釈、適用についても法学界の大きな流れに沿って道路管理者に厳しい状況が続

ていた。最近になつて損害賠償に関して被害者保護の面ばかりではなく、賠償面に関して加害者も被害者も納得できるような社会的な公正さの確保という考え方がいわれだしている。

また、国家賠償法第二条第一項のいわゆる営造物の設置・管理の瑕疵については伝統的に営造物が通常有すべき安全性を欠いていること、すなわち物的施設自体の物理的、外形的欠陥ないし不備によつて危害を生ぜしめる危険性がある場合をいう（物的性状瑕疵）と解釈されてきたが、大阪空港夜間飛行禁止等請求事件についての昭和五六年の最高裁判所の判決は、営造物がその本来の供用目的に沿って利用されることに関連して当該営造物の利用者以外の第三者に危害が生じる場合も含まれる（いわゆる「供用関連瑕疵」）旨を判旨した。

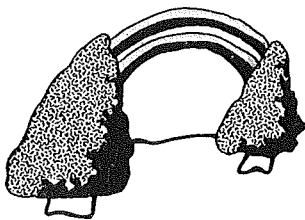
このような損害賠償をめぐる法学界の動き及び国家賠償法の解釈の広がり、供用関連瑕疵の適用上の留意点等について理解していただくため、道路管理に関する法律問題を研究している(財)道路環境研究所道路管理研究会の平成二年度の研究報告書から秋田大学小賀野先生の「損害賠償論に関する新しい考え方とその評価」と上智大学小幡先生の「最高裁大阪空港判決以後における供用関連瑕疵の適用等に関する裁判例及び主な学説」の二つの研究論文を転載させていただくことにした。

小賀野先生の論文は、損害賠償に関する公正な賠償論の考え方の内容と根拠を考察し、併せて、それに対する法学会の評価を整理されたものである。小幡先生の論文は、最高裁大阪空港判決以後の東海道新幹線訴訟、厚木基地訴訟、一般国道四三号訴訟等供用関連瑕疵の適用等に関する裁判例を収集整理し、供用関連瑕疵の概念、適用範囲、適用要件等に関する主な学説等を収集整理したものである。

道路に関する争訟の他に公害紛争処理法に基づく公害調停事件がある。道路管理者が当事者となつている公害調停事件は現在それほど多くないが、簡便性等から今後増加することが考えられるので、この制度について紹介していただいた。

その他道路の設置・管理の瑕疵に係る損害賠償の概況と道路関係争訟(訴訟及び公害調停事件)

の現況を紹介するとともに、本年三月二十九日に大阪地方裁判所において判決の言渡しがあつた西淀川第一次訴訟の判決の概要について紹介する。



# 損害賠償論に関する最近の 新しい考え方とその評価

秋田大学助教授 小賀野晶一

## 一 損害賠償論に関する最近の新しい考え方

### 1 はじめに

不法行為に基づく損害賠償のあり方について、従来、その根本思想として、被害者保護あるいは弱者保護ということがいわれた。しかし、最近、加藤一郎教授は、「被害者保護から公正な賠償へ」へ移行すべきであると主張されている（以下、この主張を公正賠償論という）。公正賠償論は従来の損害賠償法の考え方を、質的に修正するものである。

公正賠償論は、日本における裁判例および学説の最近の動向、その他の実務の状況を分析したうえで、損害賠償法のあるべき理念と

して提示されている。また、アメリカ不法行為法の最近の状況をも背景にしている。

今日、社会の複雑化に伴い不法行為紛争も複雑化しており、補償制度の総合的検討を踏まえた新たな損害賠償のあり方を求めることが課題になっている。公正賠償論はこの課題に対し本質的な問題提起をしたものである。そこで本稿では、第一に、公正賠償論の考え方の内容と根拠を明らかにし、第二に、公正賠償論に対する評価の視点を掲げ、若干の考察をしたい。

### 2 加藤一郎教授の公正賠償論

#### (1) 公正賠償論の内容

① 基本論文——「戦後不法行為法の展開——

——被害者保護から公正な賠償へ」法学教室七六号六頁（一九八七年）

本論文は、結論として、「今日までに、日本の判例や実例ではかなり広く厚く賠償が認められるようになってきており、中には行き過ぎと思われる事例も見られる。そこで、今日では、被害者、加害者双方にとつての公正な賠償という、損害賠償の本来の理念を改めて想起し、それを基本に据えることが必要だと思われる」と指摘する。

本論文の構成・内容は、(1)過失責任の緩和（自賠法の運行供用者責任、企業の公害責任、薬害の責任、医師の責任）、(2)賠償額の高額化（人身被害の賠償額、人身損害の賠償額の算定方法）、(3)責任保険の裏づけ（自動車事

故、医療事故)、(4)紛争の処理(自動車事故、医療事故、公害)、(5)理論の動向(類型化、環境権論と受忍限度論)、(6)賠償拡大への反省から成っている。

このうち(6)賠償拡大への反省では、「戦後において、不法行為による損害賠償が、その範囲においても、またその内容や金額においても著しく拡大したことは、被害者の保護ないし救済に役立ってきた。しかし、それには行き過ぎはなかったか、安易に賠償を拡大してきたため加害者にとってそれが公正であるかなどについて、疑問とすべき点がないではなかった。そこで最近ではそれに対する反省が生まれ、判決例においても被害者の請求をしりぞけるものが増えようになった。ここでは、被害者にできるだけの賠償を与えることが常に望ましいわけではなく、被害者・加害者双方にとって公正な賠償でなければならぬという、不法行為の本来のあるべき姿が表面に現れてきた、ということができよう」と指摘し、関係事例として、水害についての国の責任、連帯責任への反省、被害者の損害認定についての反省、公健法の問題について言及する。

② 「被害者保護と公正な賠償」判例地方自治 二二号一頁(一九八六年)

本論文は、被害者に公正な賠償を得させることが正義の要請であると指摘する。すなわち、被害者が、本来は責任のないはずの者から賠償を得たり、金額的にも過大な賠償を得たりするのは、公正ではなく正義に反する、賠償を払うほうでも、資力がある(ディー・ポケット)というだけで、被告にされ、賠償責任を負わされるのは正義に反する、重い責任を負わせることが、その仕事を萎縮させたり、危ないことはしないほうがよいといったその仕事をやめるような消極的な態度をとらせたりすることになりかねない、と指摘する。さらに、公正賠償論の背景として、日本では被害者保護はある程度まで達成されるようになったこと、アメリカ合衆国カリフォルニア州の状況と不法行為法改革の動きなどについて論じている。

### ③ 水害賠償に対する論評

加藤教授は、水害訴訟において河川管理者の責任を否定した大東水害最高裁判昭和五九年一月二六日判決(判例時報一一〇四号二六頁)を、基本的に支持される(注1)。そして、大東水害最高裁判決の国家賠償一般への影響について、法律論としては、判例の妥当範囲(射程距離)を限定して他に影響を及ぼさないようにしていくべきであるとされるが、「一般的

に言えば、被害者側では国に救済を求め、裁判所でも、被害者救済を重視する観点から賠償能力が十分にある国に対して、できるならば何とか理由をつけて賠償責任を認めるという傾向にあったのが、この判決を契機として少し変わるか、ということの問題になるかも知れない。「国は保険者ではない」ということばもあるし、国の支払い能力は十分あるといっても、それは税金から支払われるわけであって、税金の使い方としてその特定の被害者に対して賠償として支払うのが妥当かどうかということとは考えなければならぬことである」(二一九頁)と指摘される。

### ④ 人身賠償額についてのコメント

加藤教授は、最近の不法行為法の動向をめぐる座談会のなかで、交通事故の人身賠償額について、アメリカよりは低い、ヨーロッパに比べるとかなり高くなっていること、慰謝料もおよそ一、〇〇〇万円前後は出るようになり、ヨーロッパなどに比べればかなり高いこと、日本では逸失利益について相続説を採っているため、「ほくそ笑む相続人」を作り出していることなどを指摘される(注2)。

### ⑤ 不法行為法改正の理念——私法学会での発言

加藤教授の公正賠償論に対して、一九八八

年の日本私法学会第五二回大会民法部会シンポジウム「不法行為法改革の方向」のなかで、沢井教授の質問に対し加藤教授から次のように回答がなされた(注3)。

沢井 「最近、加藤先生は損害賠償の理念として、「被害者保護から公正な救済へ」ということを強調されておりまして、若い人々に、正面から被害者救済という主張をすることをためらう風潮がありはしないか、と恐れています。加藤 「改正の理念といいますが、被害者保護をこれからも追求すべきか、あるいは被害者保護が行き過ぎかということを、被害者保護をどう考えるかという点については、我々の中で全体として議論したことはございません。それぞれの項目についてどうあるのが公正・妥当かということを考えて議論していたわけで、その結果として被害者保護になる部分もあるし、被害者保護の行き過ぎを是正する部分もある、ということになるかと思いません。

こういう改正の理念として被害者保護ということが直接に出てくるということは、まずないだろうと思います。また、被害者保護のために民法を改正すべきだというような発想に私はあまり賛成ではない。基本としては、公正妥当な結論を得たいということ、それ

が場合によっては被害者保護になることもあるし、反することもありうるというように思うのです。被害者保護自体を旗印に掲げるとは改正を議論する場合に、適当ではないのではないかと。それは、こういう点で被害者保護を図るべきだという具体的な議論であるべきだろう、と思っております。」

加藤教授のこの見解は、被害者保護は具体的議論でなされるべきであることを明らかにしており、上記論文①、②を補充するものとして重要である。

## (2) 損害賠償の理念

加藤教授は、上記①論文で「損害賠償の本来の理念を改めて想起し、それを基本に据えることが必要だと思われる」(一頁)と指摘されるが、ここに本来の理念とは、我妻博士の「損害の公平妥当な分配論」に遡ることができるであろう。

我妻博士は、不法行為制度の指導原理は、個人の自由活動の最少限度の制限たる思想から、人類社会における損失の公平妥当なる分配の思想へ推移を見ることができると指摘された(注4)。

## 一 評価の視点と若干の考察

公正賠償論に対する評価の視点・方法とし

ては、加藤教授が公正賠償論の背景・根拠として指摘された諸点をとりあげ、検討することが必要である。すなわち、あるべき損害賠償法は、地域性、民族性、文化、時間等を超越し普遍的、一般的に捉えることは適切でなく、むしろ、日本社会の最近の実態、動向を的確に捉え、求められるべき内容を具体的に明らかにすべきである。

そこで、以下では、加藤教授の指摘された諸点のうち、裁判例の展開、損害賠償法理論の新しい展開、アメリカにおける不法行為法改革の動きなどについて、若干の考察をする。

### 1 裁判例の展開

#### (1) 公害賠償訴訟から環境訴訟へ

公害訴訟の展開をみると、公害賠償訴訟から環境訴訟への動きがみられる(注5)。明治以降日本社会の近代化の時期を第一期とする、これに続く第二期(高度経済成長期)において、被害者保護理論が確立した。四大公害判決では、被害者側がほぼ全面的に勝訴し、法理論として、過失の容易な認定、立証責任の緩和(蓋然性説など)、疫学的因果関係論の導入などが行われた。社会的背景としては、局地的に大規模な産業公害が現れ、被害者の社会的救済の必要性が強く求められたことを

あげることができる。

第三期、すなわち昭和五〇年代以降現在に至る時期では、上記の産業公害が克服された。そして、環境の快適性が求められ、さらに近時、地球環境問題が重要課題とされている。また、都市の過密化に伴う新たな生活妨害が出現し、市民の生活の仕方や私権に対する制限のあり方が求められている。この時期の典型的訴訟は、公共事業、都市型複合大気汚染、都市環境問題（生活妨害等）などに關係している。

第三期の訴訟をみると、東海道新幹線訴訟・名古屋高裁昭和六〇年四月二二日判決（判例時報一一五〇号三〇頁）、大阪空港訴訟・最高裁昭和五六年二月一六日判決（判例時報一〇二五号三九頁）、国道四三号線訴訟・神戸地裁昭和六一年七月一七日判決（判例時報一二〇三号一頁）、横田基地訴訟・東京高裁昭和六二年七月一五日判決（判例時報一二四五号三頁）などは、差止めを否定し、損害賠償を一部認めているが、被害の認定、損害賠償額算定の厳密化がみられる（注6）。

このうち、国道四三号線神戸地裁判決は、健康被害について、特定の公害によってある健康被害の発生する可能性が否定できないという程度の証明では現行法上は訴訟における

因果関係を認めるには不十分な証明であると、これを認めなかった。

また、厚木基地訴訟・東京高裁昭和六一年四月九日判決（判例時報一九二号一頁）は、損害賠償について、原告らの主張する「共通被害」をあいまいだと否定し、健康被害については医学的検査や所見に基づく客観的かつ専門的診断資料がなく、陳述書などは措信しがたいとして、疾病があるとはいえないと判断した。そして、他の精神的被害（情緒的被害、睡眠妨害ないし生活妨害）は、基地の極めて高度の公共性との利益衡量により受忍限度内と評価し、これを否定した。同判決は、健康被害の有無の認定に臨床的診断を重視した。

損害賠償の内訳をみると、上記各訴訟では、原告らの将来の慰謝料請求に対し、裁判所はこれをあいまいであるとして認めていない（通説）。さらに、懲罰的損害賠償請求についても認めていない（通説）（注7）。

このほか、損害賠償の算定において、損害賠償の算定と公健法給付との損益相殺の可否が問題とされている。この問題について判決例は分かれている（注8）。損益相殺を認めるものは、公健法に基づき受給した補償給付の限度において実質上損害が填補されているこ

とになるから、受給額については損害額から控除されるべきであるとする（土呂久訴訟第一陣控訴審・福岡高裁宮崎支部昭和六三年九月三〇日判決・判例時報一二九二号二九頁、日本化工クロム労災訴訟・東京地裁昭和五六年九月二八日判決・判例時報一〇一七号三四頁・判例タイムズ四五八号一八頁）、千葉川鉄訴訟・千葉地裁判決である。

他方、損益相殺を認めないものは、純粹な慰謝料部分については公健法給付によっても填補されないとする（土呂久訴訟第二陣訴訟・宮崎地裁延岡支部平成二年三月二六日判決）。なお、国道四三号線訴訟神戸地裁昭和六一年七月一七日判決は、「右原告らは、療養の給付についてはこれを受けているものと推認することができるが、障害補償費については、——その支給を受けていることを認めるに足りる証拠はない」とし、被告らの損益相殺の抗弁は理由がないとした。

## (2) 交通事故賠償訴訟——むち打ち症を中心に

交通事故賠償訴訟においても、被害者保護のあり方について議論がなされている（注9）。例えば、軽度傷害事例、とくにいわゆるむち打ち症事例について、被害者の適正救済の必要性が指摘されている。

最高裁昭和六三年四月二日判決（民集四二巻四号二四三頁、判例タイムズ六六七号九頁）は、普通乗用車同士の軽微な追突事故の結果、頸部軟部組織の受傷による外傷性頸部症候群の症状を呈した被害者が、外傷性神経症を惹起し、一〇数年にわたる療養生活（入通院をした）により症状が悪化、固定化した事案につき、被害者の症状には特異な性格に起因するものも多く、初診医の診断も他人の言動に誘発された一面があり、同人には回帰への自発的意欲の欠如等があいまって、適切さを欠く治療を継続させた結果、症状の悪化とその固定化を招いたと考えられるとして、民法七二二条二項の過失相殺の規定を類推適用し、損害拡大に寄与した被害者の諸事情をしんしゃく、交通事故による損害は事故時から三年までに発生した損害のうち四〇％であると認めた。同判決は、この種の事案につき、最高裁判所として初めて割合的判断を示したものとして重要な意義を有する（注10）。

しかし、東京地裁平成元年九月七日判決（判例時報一三四二号八三頁）は、不法行為法の基本原則は、「加害者は被害者のあるがままを受け入れなければならない」ことであるとし、上記最高裁判決の法理を限定的に捉えている。しかし、同判決の考え方はその根拠が不明で

あり、さらに問題を含むようにおもわれる（注11）。

むち打ち症に係る民事訴訟事案の解明にあたっては、むち打ち症問題の背景・実態を考慮すべきである。また、医療費問題を認識したり、法的に救済されるべき真の被害者を求めることが重要である。他覚的所見のない者を保護の対象から除外することについては批判がある（注12）が、むち打ち症のような軽度傷害事案においては、一定の割り切りをすべきであろう。客観的、合理的根拠も示されずに、治療期間が長引いたり不相当な額の治療費が請求されていると認められるときは、そのような曖昧な部分は救済の必要がないと判断し、割合的認定をすべきである。

今後は心因性の科学的実態（医学的解明、衝突速度等事故状況との関連など）を踏まえた議論が一層深められることが望まれる。

### (3) 水害訴訟——大東水害最高裁判決の意義

大東水害訴訟最高裁判決昭和五九年一月二六日判決（判例時報一一〇四号二六頁）は、河川管理者の損害賠償責任を否定した初めての最高裁判決であり、その後の実務に影響を及ぼしてきた。同判決は、河川管理に内在する制約として、財政的制約、技術的制約、社会的制約などを指摘し、未改修河川または改

修の不十分な河川の安全性としては過渡的な安全性をもって足りるとした。

その後、加治川水害訴訟最高裁昭和六〇年三月二八日判決（判例時報一二四号三四頁）は、大東水害訴訟最高裁判決を引用し、仮堤防の破堤型水害につき河川管理の瑕疵を否定した。また、多摩川水害訴訟東京高裁昭和六二年八月三一日判決（判例時報一二四七号三頁）は、改修完成河川での破堤型水害についても大東水害訴訟最高裁判決の考え方を採用できるとして、河川管理の瑕疵を否定した。

しかし、最高裁判所は、平成二年二月一三日、責任を否定した高裁判決を破棄し、原審に差し戻す旨の判決を出した（判例時報一三六九号二三頁）。

加藤教授は、大東水害最高裁判決の考え方を基本的に支持され（注13）、また、公正賠償論の背景としても指摘される（注14）。学説上は議論が分かれている（注15）。

## 2 損害賠償法理論の新しい展開

損害賠償法理論のうち、受忍限度論、科学因果関係論、割合的認定の法理、新共同不法行為理論をとりあげる。

### (1) 受忍限度論の定着

公害・環境訴訟では、裁判所は、違法性（あ



るいは違法性および過失)の判断にあたり、受忍限度論を採用している(通説)(注16)。他方、環境権を利益衡量を許さない絶対権として構成する考え方(いわゆる環境権論)は、裁判例はこれを否定している(注17)。裁判所が基本的に採用する利益衡量の考え方と対立するからである。

受忍限度論においては、公正な紛争処理を図るため、多元審査説が主張されている(注16)。さらに今後、利益衡量を的確に行うために、社会的状況の変化、科学的知見などを十分に考慮しなければならない。

## (2) 科学的因果関係論

近時、疫学的因果関係論や制度的因果関係論をめぐって議論がなされ、それらの機能に一定の限界があるのではないかという指摘がなされている。他方において、これらの指摘とともに、科学的因果関係論の重要性が強調されている。

第一に、疫学的因果関係論は、疫学上の原則を基礎にして法的因果関係を確定しようとする理論である。四日市公害訴訟・津地裁四日市支部昭和四十七年七月二四日判決(判例時報六七二号三〇頁)は、疫学的因果関係論を基礎に、法的因果関係を認めた(注18)。その後、疫学的因果関係論は肯定的に捉えられ、

法理論もそれに依存するようになった。しかし、野村教授は、昭和五〇年代後半に入ると疫学的因果関係論に対する反省が次第に強まってきたと指摘し、その変化の要因として、経済状況や司法の流れの変化、法学理論(割合的因果関係、共同不法行為等)の発展、医学的知見(疫学など、医学上の研究)の進歩を挙げられる(注19)。

疫学的因果関係は、法的因果関係の判断の参考になり得るが、その場合、疫学に対する法的評価が的確になされなければならないことが確認されるべきである。

第二に、制度的因果関係は、旧公害健康被害補償制度上の救済要件である。他方、法的因果関係は、民事損害賠償制度上の責任成立要件である。したがって、制度的因果関係と法的因果関係とは、その性質、内容、機能、実際の運用等がそれぞれ基本的に異なる。しかし、学説には、制度的因果関係が法的因果関係の内容となり得るとする考え方がある。また、川鉄千葉訴訟判決は、制度的因果関係論に基づいて法的因果関係を認めたと捉え得る。このような制度的因果関係と法的因果関係を関連あるものとして捉える見解は、理論上も実際上も正当でない。

昭和六十二年九月公健法が改正され、因果関

係の制度的・行政的割切が廃止され、制度的因果関係論は制度上の根拠を失った。法改正をめぐる議論が活発に行われた結果、法制度及び法理論の研究が進み、制度的因果関係論及び法的因果関係論の性質が明らかにされた(注20)。

第三に、科学的因果関係論に係る議論は、多奈川訴訟判決、川鉄千葉訴訟判決など近時の公害訴訟等を契機に進展した。川鉄判決では、因果関係の立証における「高度の蓋然性の立証」とは具体的に何か、法的因果関係判断の基礎となる科学的因果関係の証拠採否の在り方、さらに、原因競合の場合の因果関係の認定の在り方等について、課題を将来に残した(注21)。

ところで、以上のような問題について、医学者(公衆衛生学)から、「近年の科学裁判では、科学的不確実性を裁判においてどのように評価するかの問題にかかわっているが、このような場合に裁判の側に可能な限り接近する意欲があるならば、科学の側の関心と軌を一にすることになるが、千葉判決に示されたような内容、科学的真否はどうであれ、裁判官が独自に、時に科学的判断までも下すというのが一般的であるとすると、裁判における科学の役割は無に等しくなってしまう

であろう」との指摘がなされている(注22)。

また、因果関係の認定について、藤倉皓一郎教授は、「長い潜伏期間のある慢性の被害については、それが他の複合要素によって隠されていることが多く、因果関係の確定がきわめて難しい」と指摘される(注23)。

これらの指摘は、科学的知見を基礎にした因果関係の認定(科学的因果関係論)の必要性を明らかにしている。

### (3) 寄与度に基づく割合的認定の法理

現代の複雑な社会状況のもとでは、ある損害の発生に、複数の原因が関与している場合がある。科学・技術の進歩にともない、従来は看過されてきたものが、新たに、原因として明らかにされることもあり得る。このような複数の原因のなかには、損害賠償責任に係る因果関係として捉えられるべきものがある。このような場合を公正かつ的確に処理するために提唱された考え方が、寄与度に基づく割合的認定の法理である(注24)。この法理は、交通事故損害賠償等の裁判例に導入され、裁判実務に定着しつつある。

寄与度に基づく割合的認定の法理をめぐり議論があるが、公正な紛争処理を図るために、承認すべきである。今後は、寄与度を導き出すための基礎となる科学的知見をさらに吟味

することが必要である。

### (4) 新共同不法行為論

公害等の損害賠償請求訴訟においては、被害者はできるだけ多くの者を加害者と捉え、あるいは損害発生への寄与度は低くても、より経済力があり、あるいは公共性の高い者を被告にする傾向がある。このような場合に、被告とされた者に責任を認め全額賠償をさせることは、公正な賠償方法とはいえない。このような視点から、上記(3)の主張とともに、共同不法行為理論についても、近時再検討が行われている(注25)。

共同不法行為責任は、解釈上、不法行為の一般的要件のほかに、加害者の共同性という要件が求められている。判例及び従来の通説は、この共同性につき、加害者の行為が客観的に関連共同していれば足り、主観的な共同性は不要であると解し、また、その効果として、共同の加害者が連帯責任(不真正連帯責任)を負うものであると解している。このような解釈は、共同不法行為の成立をできるだけ広く認め、かつ加害者らに連帯責任という重い責任を課すことにより、被害者保護を図ろうとする法政策的判断が基礎にあると考えられる(注26)。

しかし、この考え方に對しては、損害発生

の寄与度の大きい者と小さい者との間の公平を図るべきであるとし、近時、共同不法行為者に何らかの主観的共同性を求める考え方が有力に主張されている(注27)。例えば、野村

教授は、主観的共同性の内容を具体化させ、「寄与度を超えたところまで責任を負わせて良いだけの実質的關係」という基準を設定される。加藤教授は、連帯責任の考え方を反省し、公正賠償論の必要性を強調される(注28)。

さらに、野村教授は、この問題を七一九条だけでなく、共同不法行為を含む原因競合の問題として捉え、割合的因果関係論を導入される(注29)。共同不法行為の問題を原因競合の問題として考えることは、同種の事例を統一的に把握し、公平な紛争処理を可能にするものであると思われる(注30)。

### 3 公正賠償をめぐって

#### (1) 日本の学界

公正賠償をめぐる日本の学界の状況を要約することは、直接的な議論がなされていないため、困難であるが、大きく二つの流れがみられるように思われる。第一は、公正賠償論に親しむもの、これを推進すべきであると考えるものである。

石川明教授は、「一連の裁判を見ていて感じ

ることは、法的責任を確定するにあたって、まず、deep pocketを持つ者その周辺に探して、現行法の理論構成上多少の無理はしても、この者に法的責任を帰せしめることによって被害者救済をはかろうとする傾向がなきにしも非ず」と指摘し、日本の裁判に対して、公正賠償論と同様の認識を示されている(注31)。具体的な判例評釈のなかには、公正賠償論に依拠するとみられる分析がなされている(注32)。

他方、第二に、公正賠償論とは対立するとみられる、別の視点からの議論もなされている(注33)。

ところで、一九九〇年一〇月七日日本私法学会民法部会シンポジウム「製造物責任」は、主として立法論に係る議論であるが、本稿テーマとの関連においても、興味深いものがあった。

シンポジウム報告者は、好見清光(一橋大学)、徳本鎮(九州大学)、平野克明(静岡大学)、松本恒雄(大阪市立大学)、朝見行弘(福岡大学)、加賀山茂(大阪大学)、浦川道太郎(早稲田大学)、飯塚和之(茨城大学)の各氏(所属は当時)。各報告は、全体として、製造物責任について被害者保護の徹底を図るべきであるとし、無過失責任立法の提案を行うものであ

った(注34)。

これらの報告に対して、森島昭夫教授は、立法論を提唱するときは、その立法の反対者の意見に答えるものでなければならず、反対者をも説得する理由が明示されなければならぬが、今回の提案ではそれはみられなかったと指摘された。この指摘は、製造物責任について被害者保護を徹底すべきであるとする合理的理由が客観的に明らかにされていないことを意味する。また、山田卓生教授は、加賀山助教授の「救済されるべき者が救済されない」とする報告に対し、そのようにいえるかどうかは疑問であるとし、また、日本の裁判例は企業に甘いということも必ずしもいえないと指摘された。他方、カネミ油症原告側訴訟代理人(弁護士)から、裁判では過失責任主義のもとで苦勞したとの訴えがなされた。

## (2) アメリカにおける不法行為法改革の動き

アメリカ合衆国では、最近、高額な損害賠償を獲得するために、しばしば経済力のある者をねらいうちにして訴訟が提起され、また、保険会社が高額賠償を余儀なくされ、いわゆる保険危機を生ぜしめている。このような状況を反省し、現在、不法行為法の改革が検討されている。かかるアメリカの状況は、公正

賠償論の背景としても位置づけられている。

ここに保険危機とは、一九八五年から一九八六年にかけて生じた保険会社の保険引受拒否または大幅な保険料引上げに伴って生じた社会的混乱をいい、特に、PL保険、自治体施設の賠償責任保険、取締役賠償責任保険、医師賠償責任保険等の保険分野に現れた(注35)。

保険危機発生の主要原因として、合衆国レポートは、不法行為責任の急激な変化、特に、企業責任の厳格化(無過失責任への移行)、損害賠償金の高騰化、過大な訴訟費用などを指摘した。

さらに、同レポートは、解決策として、過失責任の維持、因果関係の認定に科学的証拠を用いること、実際に共同行為がなされた場合を除き連帯責任を廃止すること、非経済的賠償金の上限を一〇万ドルとすること、経済的損害の総額が一〇万ドルを超える場合は分割払いを導入すべきこと、同一被害について他の補償がある場合は賠償金を減額することなど、八項目を指摘した(注36)。

以上のようなアメリカにおける動きは、日本の問題を考えるうえでも十分に考慮しなければならぬであろう。

#### 4 まとめと課題

公正賠償論は、あるべき損害賠償法理あるいは損害賠償の理念として提唱されたものである。本稿では、公正賠償論の概要を明らかにするとともに、その評価を行うため公正賠償論の背景・根拠として指摘された諸点のいくつかを検討した。もっとも、不法行為法の基本的問題に係る本稿テーマの解明にあたって、さらに事例検討を踏まえた総合的研究が必要である。今後の課題とせざるを得ないが、以下に、その視点をいくつか提示したい。

まず、公正賠償論は、被害者保護を否定しあるいはそれと対立するものでないということである。具体的事例のなかには、公正賠償論のもとで被害者保護の徹底が求められる場合があるであろう（例えば、事故による植物状態患者の救済など）。逆に、本稿でも指摘したように、むち打ち症事案のなかには救済を否定されるべき例がある。そこで今後は、公正賠償論の視点にたった不法行為法理論の具体的提示が必要であろう。

次に、本稿でとりあげた受忍限度論、科学的因果関係論、割合的認定の法理、新共同不法行為論は、公正賠償論の視点のもとに体系的整理をすることができるように思われる。また、具体的な法解釈においては、これらの

理論を総合的に考慮することが求められる。別稿で、この視点にたち、国家賠償法二条の瑕疵の判断にあたり公正賠償論の視点、科学的知見の導入、割合的認定の法理及び公共事業紛争の法的処理の諸点を考慮しなければならぬことを指摘した（注37）。

最後に、より一般的な問題として、以下の点に留意すべきであろう。

第一に、被害者保護とは何かについて改めて検討されるべきである。とくに、損害賠償の対象となる被害者とはどのような者をいべきかが、明らかにされなければならない。

第二に、損害賠償責任が問われるべき加害行為とは何かについて検討されなければならない（注38）。

第三に、上記二点に関連して、補償制度のなかで損害賠償制度をどのように位置づけるべきかが明らかにされなければならない（注39）。公正賠償論は、被害者が一定の救済を既に得ていることを基本的前提としている。したがって、制度論として、損害賠償制度以外の他の補償制度（損害賠償、保険、社会保障、社会福祉等）についても視野にいれる必要がある。公共事業等の適法行為による被害をどのように補償すべきかについても、検討されることになる。（注40）。

第四に、公正賠償論の内容を合理的にし、説得力を付与させるために、事実認定にあたり科学的知見を基礎にすべきである。そのための実体的、手続的議論が進められるべきである。（例えば、文書提出命令のあり方など）。また、科学的知見の考え方、取扱方について議論があるので（注41）、さらに、検討されなければならない。

#### 注

(1) 加藤一郎「大東水害訴訟をめぐって」ジュリス ト八一―二頁（一九八四年）

(2) 「座談会・最近の不法行為法の動向——厚木訴訟判決の利益衡量をめぐって」判例タイムズ六二二―号一六頁―一七頁（一九八七年）

(3) 私法五一―一〇頁、一三頁（一九八九年）

(4) 我妻栄「事務管理・不当利得・不法行為」（一九三七年・日本評論社）九四頁―九五頁、九八頁

(5) 野村好弘「現在の社会問題と法——環境問題」（一九七八年・筑摩書房）三頁、同「日本環境法の沿革と特色」法律のひろば四二巻一―一〇頁（一九八九年）

(6) 公害訴訟の区分及び特色については、人間環境問題研究会編集「最近の重要環境・公害判例」『はしがき』（加藤一郎、一頁野村好弘）（一九八七年有斐閣）、野村好弘「因果関係の側面から見た公健法の問題点」ジュリスト八二―一五頁（一九八四年）参照。第一期は局地的・部分的に公害が現れ、大阪アルカリ事件、信玄公旗掛松事件などが起きた。各判決の理論的・実質的意味について

ては、野村好弘「公害・環境の法律」一五頁以下（一九八一年・日本経済新聞社）、背景については、川井健「民法判例と時代思潮」一九三頁以下（一九八一年・日本評論社）、足尾鉾山、別子銅山などで鉾山紛争が社会問題化した時期である。

(7) 懲罰的損害賠償論とは、不法行為の加害者に故意があつた場合に、社会的制裁を加え、事故の再発を防止する目的のもとに、より高額の損害賠償を認めるべきであるとする考え方をいう。アメリカにおいてコモロー上発展してきた考え方である。後藤孝典「現代損害賠償論」（一九八二年・日本評論社）はこの考え方を支持する。

(8) 藤村和夫「川鉄千葉公害訴訟判決における損害賠償論」法律のひろば四二巻三三三頁（一九八九年）、松浦以津子「千葉川鉄公害訴訟判決における因果関係論・損害賠償論」ジュリスト九二八号二四頁（一九八九年）、吉村良一「千葉川鉄公害訴訟判決における損害賠償論」法律時報六一巻五号四七頁（一九八九年）、淡路剛久「千葉川鉄大気汚染公害訴訟判決の法的問題点」公害研究一八巻四号七頁（一九八九年）

(9) 倉田卓次「人身賠償理論の戦後の歩み——交通事故裁判例への私の回顧の立場から」判例タイムズ七〇八号四頁（一九八九年）、塩崎勤「損害賠償訴訟における最近の理論と実務」自由と正義三九巻一一号四頁（一九八八年）、倉田卓次「民事交通訴訟の課題と展望」塩崎勤編「現代民事裁判の課題」一頁（一九八九年・新日本法規）

(10) 「昭和六三年度最高裁判所判例解説」一七五頁（小倉頭）（一九九〇年）

(11) 拙稿「判例を読む——交通事故」月刊民病研三

九号二三頁（一九九一年）。なお、筆者は、東京高裁昭和五七年二月一七日判決（交通民集一五巻一四号六四頁、判例時報一〇三八号一九五頁）（交通事故と医療過誤の複合事故につき共同不法行為責任を認め、逸失利益の算出につき最近の賃金センサスを用いた事例）について、共同不法行為に係る議論では割合的判断をなすべきこと、損害賠償額は賃金センサスの用い方に関連して、賠償額高額化の反省と賠償額適正化のための理論的説得性の必要性について指摘した（判例タイムズ五六六号八二頁、一九八五年）。そこの引用文献参照。

(12) 最近の文献として、東京三弁護士会交通事故処理委員会むち打ち症特別研究部会「むち打ち症に関する医学・工学鑑定の問題」判例タイムズ七三七号四頁（一九九〇年）、拙稿「法と科学——裁判における鑑定の機能を中心に」秋田大学教育学部研究紀要人文科学・社会科学第四一集一一一頁（一九九〇年）

(13) 加藤一前掲「大東水害訴訟をめぐる」ジュリスト八一号二九頁

(14) 加藤一郎「戦後不法行為法の展開——被害者保護から公正な賠償へ」法学教室七六号一〇頁（一九八七年）

(15) 「昭和五九年度最高裁判所判例解説」一一頁（加藤和夫）（一九八九年）

(16) 野村好弘「環境訴訟における受忍限度の構造」環境法研究五号一五七頁（一九七六年）

(17) 高崎尚志「いわゆる『環境権説』（絶対権説）と受忍限度論——環境権説の受忍限度論への接近と吸収」環境法研究一号一三一頁（一九七四年）。環境権論の展開についての近時の文献として、淡路

剛久「環境権の確立を求めて」公害研究二〇巻一〇二頁（一九九〇年）

(18) 野村好弘「四大公害裁判が生んだ法理——因果関係論」ジュリスト五三三三三六頁（一九七三年）

(19) 野村好弘「因果関係の側面から見た公健法の問題点」ジュリスト八二二号五一頁（一九八四年）

(20) 拙稿「大気汚染公害訴訟の『制度的因果関係論』と『法的因果関係論』平成元年度道路管理に関する検討業務報告書（道路訴訟）」七一頁（一九九〇年・財道環環境研究所）

(21) 「特集・川鉄千葉公害訴訟判決をめぐる」法律のひろば四二巻三三三頁以下参照（一九八九年）

(22) 前田和甫「川鉄千葉公害訴訟判決の論点——とくに疫学資料の評価について」法律のひろば四二巻八号七八頁（一九八九年）

(23) 藤倉皓一郎「環境問題の現状と課題——沈黙の冬」に至らないために」自由と正義四〇巻一一号六頁（一九八九年）

(24) 野村好弘「因果関係の本質——寄与度に基づく割合的因果関係論」交通事故損害賠償の法理と実務（一九八四年・ぎょうせい）六二頁、同「自動車事故における因果関係の認定（交通民集一卷索引・解説号二二三頁）（一九六九年）。野村教授は寄与度に応じた割合的認定を行う法的手法として割合的因果関係論を主張し、伝統的な相当因果関係論に対し本質的な問題提起をされている。

(25) 判例・学説の展開については、森島昭夫「不法行為法講義」（一九八七年・有斐閣）八五頁以下、神田孝夫「不法行為責任の研究」（一九八八年・一粒社）三〇二頁

(26) 加藤教授は、七一九条一項の共同不法行為の成

立要件として、客観的関連共同性論を主張されたが、その論拠として、被害者救済を挙げている。その後、同説は、学説の多数を占めるに至った。

加藤一郎「不法行為(増補版)」(初版一九五七年・増補新版一九七四年)二〇五頁

(27) 加藤一郎・森島昭夫・野村好弘・淡路剛久「座談会/共同不法行為をめぐって」交通法研究一四号一頁(一九八五年)

(28) 加藤・前掲「戦後不法行為法の展開——被害者保護から公正な賠償へ」一〇頁

(29) 野村好弘「原因競合の場合における因果関係の割合的判断」交通民集一六巻索引・解説号三三二頁(一九八五年)

(30) 能見善久「複数不法行為者の責任」司法研修所論集八二号一頁(一九八九年)、東孝行「公害と不法行為責任——工場排煙・排水と不法行為責任」

山口和男編『裁判実務大系一六』(一九八七年・青林書院)一五頁など、有益な議論が行われている。

(31) 石川明「研究余滴・被害者救済と不法行為責任」判例タイムズ五二二二二頁(一九八四年)

(32) 前掲・「特集 川鉄千葉公害訴訟判決をめぐって」四頁以下の三論文

(33) 淡路剛久・牛山積・吉村良一・沢井裕「座談会・大気汚染公害訴訟の現状と課題——結審した西淀川訴訟と後続四訴訟の分析」法律時報六二巻一一号八頁(一九九〇年)では、大気汚染公害訴訟における共同不法行為論、因果関係論、損害論について議論する。また、秀平吉朗「公害訴訟における損害の賠償について」自由と正義三九巻一一号四四頁(一九八八年)

(34) 報告要旨は、NBL四五六号、四五八号に掲載

されている。

(35) 竹内昭夫編『わが国の製造物責任法』三〇一頁—三〇二頁(一九九〇年・有斐閣)

(36) 竹内編・同書三〇二頁、三一一—三二二頁。アメリカにおける賠償責任保険の危機については、『保険危機に揺れるアメリカ』(一九八六年・保険

毎日新聞社、経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編『製造物責任と賠償履行確保——事業者責任強化における企業の賠償履行確保に関する調査』(一九八八年・大蔵省印刷局)六七頁以下、竹

内・前掲書『わが国の製造物責任法』二九二頁以下(栗山泰史)。アメリカのPL訴訟については、三井俊紘『企業を襲うPL訴訟——想像を絶する

アメリカの実態とその対応策』(一九八七年・保険毎日新聞社)、安田火災海上保険株式会社編『事例が語る米国PL訴訟』(一九八九年・保険毎日新聞社)など、連邦製造物責任立法の動向については、

朝見行弘「アメリカにおける製造物責任——連邦製造物責任立法の動向」ジュリスト九六一号一四頁(一九九〇年)、アメリカにおける懲罰的損害賠償については、樋口範雄「制裁的慰謝料論について——民刑峻別の「理想」と現実」ジュリスト九

一一号一九頁(一九八八年)

(37) 拙稿「志登茂川水害訴訟控訴事件」判例地方自治七九号八六頁(一九九一年)

(38) 拙稿「原発風評被害損害賠償控訴事件」法律のひろば四二巻一〇号四五頁(一九八九年)は、原子力発電所による風評被害の加害行為性について論じた。アメリカで問題が指摘されている発癌物質に対する極端な不安症についても、同様の発想のもとに論ずることができるであろう。

(39) 加藤雅信教授は、補償制度における損害賠償制度の位置づけに関連して、現行の不法行為被害者救済制度は多様なシステムの複合体であるとし、そこに含まれる問題、すなわち、被害救済の実効性、社会的な負の対応、裁判における後退現象、多数の個別的救済システムが並立していることに伴う問題点、定期金賠償ではなく賠償金の一括払方式が採用されていることに伴い、現実の損害と賠償金との間に食い違いが生じがちなことについて指摘し、人身被害の単一かつ総合的な救済システムの設立を提唱される。同システムは、自動車事故、公害、医療事故、労災等の危険な活動に対しそれぞれ危険行為課徴金を課しこれを救済の原資とし、さらに、医療保険、生命保険等からも給付原資をもつてきて財源とするともに、他方、損失填補の給付は原因、責任を問わずに一本化するというものである(加藤雅信編著『損害賠償から社会補償へ』(一九八九年三省堂)一頁、同、総合救済システムの提言——損害賠償から社会保障的救済へ」ジュリスト九一八号九八頁(一九八八年)。

同教授の提言に対して、森島教授は、「こういう考え方については、被害者全員が厚い保護を受けるということであるならばいいけれども、こういう制度になってくるとかえって個別の被害者に対する救済が薄くなるのではないかと、救済のチャンスが増えれば増えるほど社会的に損失填補のコストはばく大なものになってしまうのではないかとこの批判があります。給付に要する費用も増えるでしょうし、そういう制度を動かす運用コストも高くつくのではないかとこのことです。現時

点では、こういう考え方を支持する学者の数は多くないように思いますが、今後検討すべき一つの方向だと思えます」と評価される(加藤一郎ほか「座談会・不法行為制度と被害者救済」ジュリス ト九二六号三九頁―四〇頁(一九八九年))。

森島教授は、「不法行為のシステムをより合理的なものにするのか、あるいは不法行為制度を超えて、別の損失補填制度をどこまで仕組むのか、という点を考えるにあたっては、被害者に対する損失補填をどこまで徹底して考えるか、他方で、損失補填システムのなかで将来の損害防止をどこまで考えるのか」が問題になるとされる(同二七頁)。

藤岡康宏教授は、今後直面する最大の選択肢は、どの範囲まで不法行為法の損害補填機能に代置する損害補填制度を積極的に講じるべきかであり、現実的な道すじとしては、社会保障のような包括型と交通災害保険のような個別型とは排斥しあう関係にあるのではなく、個別型の実現をはかりながら包括型の可能性を探っていくべきであるとされる(藤岡康宏「事故における損害補填と加害者の責任」ジュリス ト八七五号六六頁(一九八七年))。

筆者は、現行制度の問題点を構造的かつ論理的に指摘することは、有益であると評価されるべきであるが、他方、そのような問題点が、果たして現行制度の根本的改革を求めなければならぬものであるかどうか、実証的解明とともにさらに検討が必要であると考え(その他の基本文献として、「特集・損害賠償制度と被害者の救済」ジュリス ト六九一―七〇二号(一九七九年)、野村好弘・伊藤高義・

浅野直人編『不法行為法』(増補新版一九八六年・学陽書房)、野村好弘編『交通災害における損害賠償、保険および社会保障』、「特集・いのちの値段」法学セミナー三〇巻二二―二八頁(一九八五年))。

(40) 拙稿「法学教育の基礎的研究——適法行為に起因する被害の補償」秋田大学教育学部教育工学研究報告第二二号一五頁(一九九〇年)。

(41) 特定の問題についてはあるが、前掲・東京三弁護士会交通事故処理委員会むち打ち症特別研究部会「むち打ち症に関する医学・工学鑑定の諸問題」判例タイムズ七三七号四頁以下(一九九〇年)。

本稿は、(財)道路環境研究所の道路管理研究委員会の平成二年度の研究報告書の一部を転載したものである



# 最高裁大阪空港判決における「供用関連瑕疵」の適用等に関する裁判例及び主な学説

上智大学助教授 小幡 純子

## 一 序説

大阪空港訴訟における昭和五六年一二月一六日の最高裁大法廷判決は、公物の周辺住民の環境被害についての損害賠償に関して、先例的判決として位置づけられるものである。その後、新幹線、空港、道路などの公共用物の周辺住民の騒音被害をめぐる訴訟が相次いでいるが、その後の最高裁判決は未だ出ていない。本稿は、損害賠償責任成立の要件、具体的には、国家賠償法二条の「瑕疵」認定の要素に焦点を当て、昭和五六年の大阪空港判決以後の判例及び主な学説の整理を意図するものである。

## 二 大阪空港最高裁以降の裁判例

### 1 厚木基地訴訟一審（横浜地判昭和五七・

一〇・二〇・判時一〇五六号二六頁）

原告Xら九三名は、飛行場に離着陸する多数の航空機の飛行による騒音、振動、排気ガス、エンジンテスト等による騒音、航空機墜落、落下物の危険等により、難聴等の健康破壊、生活妨害、睡眠妨害等の生活全般にわたる莫大な肉体的、精神的、社会的被害を被り、環境権及び人格権を著しく侵害されたと主張し、夜間の航空機離着陸の差し止め、過去及び将来の損害賠償を求めて出訴した。

### 〔判決〕

イ 損害賠償責任成立の要件

① 本件飛行場の設置・管理行為（供用的に沿う施設の利用を含む。）が、違法性を帯有し、国賠償法二条一項の营造物の設置又は管理に瑕疵があると評価され、あるいは、民法七〇九条の不法行為に該当すると評価されなければならないところ、右違法性の判断に際しては、右被害が社会生活を営むうえにおいて受忍すべきものと考えられる限度、すなわち、受忍限度を超えるものか否かを基準とすべきである。

② 被侵害利益の性質・内容・程度のみならず、侵害行為の態様・程度や公共性ないし社会的有用性、侵害回避のための措置、社会的行政的な一般基準等の諸種の



要因との比較衡量をなし、相対的評価を下すことが不可欠である。

⊖ 被害が受忍限度を超え、被告による本件飛行場の供用目的に沿う利用が、いわゆる當造物の設置又は管理に瑕疵があると評価され、あるいは不法行為に該当すると評価されるような違法性を帯有するか否かについて判断することとする。

ロ 考慮すべき主要な事項

- ・ 侵害行為の態様と程度
- ・ 被侵害利益の性質と内容・程度
- ・ 本件飛行場の重要性・適地性
- ・ 被害の回避軽減のための被告による対策とその効果
- ・ 騒音等に対する社会的行政的規制に関する一般的基準
- ・ 原告らの侵害行為への接近の度合い

ハ 本件における考慮  
① 被害——日常生活を保全する上で最低限度維持されることが望ましい基準（W ECPNL値七〇ないし七五）をはるかに上回る激的な被害といえる。

② 被告の対策

運行対策として、米軍との合意——十分な減音効果の実現なし  
周辺対策として、防音工事の実施——

住宅については、昭和五〇年に至ってようやく開始され、全室防音化にはほど遠い状況。結局、周辺対策も被害を完全に救済するには至っていない。

⊖ 「周辺住民のみが特別の被害を被ることとは法的に看過することができない不公平」——飛行場の重要性・適地性はあるが、それを理由に受忍を強いることはできない。

ニ 結論

W ECPNL値八〇以上の地域の住民が、

受忍限度を超えた被害を被っている。

2 厚木基地訴訟二審（東京高判昭和六一・

四・九・判時一一九二号一頁）

イ 損害賠償責任成立の要件

① 被告の飛行場使用、供用における設置・管理行為が違法性を帯有し、国賠法二条一項に瑕疵があるとされる。

② 違法性の判断の基準——社会生活を営む上において受忍すべきものと考えられる限度を超えるものかどうか。  
ロ 考慮事由

・ 侵害行為の態様と侵害の程度  
・ 被侵害利益の性質と内容、程度  
・ 侵害行為のもつ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度

を比較検討するほか、必要に応じて、

- ・ 被害の防止に関する被告による対策の有無、内容、効果
- ・ 騒音等に対する行政的な規制に関する基準

ハ 原告らの侵害行為への接近の度合い  
① 侵害行為のもつ公共性の問題

① 本件飛行場の自衛隊による及び米軍への供用——我が国がとっている防衛政策の一環——我が国の防衛の問題として、高度の公共性を有する

② 大阪空港事件で主張された公共性の内容——航空機による迅速な公共輸送の必要性——現代社会においてその公共性は相当高度なものではあるが、「国民の日常生活の維持存続に不可欠な役務の提供のよう」に絶対的ともいうべき優先順位は主張しえない（大阪空港大法院判決）。——本件飛行場の公共性とは、同一には論じられない。事案、性質を異にする。  
ニ 被害の回避軽減のための被告の対策と効果

① 周辺対策——詳細な記述 生活環境整備法による区域指定等  
② 運行対策を含めた音源対策——飛行方  
法に対する自主規制措置

ホ 環境基準

公害対策基本法九条に基づく環境庁告示「航空機騒音に係る環境基準」——行政上の努力目標を示す指標にすぎず、直接損害賠償請求を基礎づける違法性ないし受忍限度判断の決定基準となるものではない。

へ 受忍限度の判断

① 被害——大部分が、航空機騒音に係る環境基準を超える区域にあるが、共通被害の内容は、定量的には把握しがたい精神的な不快感、苛立ち、航空機墜落等に対する不安感等の情緒的被害、睡眠妨害テレビ・ラジオ・会話・電話等に見られる支障などの生活妨害であって、それ以上に客観的に原告らの生命、身体、健康に対し、具体的な被害が発生しているとは認めがたい。

② 公共性との関係——公共性の性質・内容・程度に依じて受忍限度の限界が考慮されるべき。

「公共性が高ければ、それに依じて受忍限度も高くなる」

③ 「本件の飛行場の高度な公共性+原告らの被害が情緒的被害・睡眠妨害・生活妨害のようなもの↓原則として、かかる被害は受忍限度内にある。」

例外的に、身体的被害の原因となる深刻な加害が存する場合は別。

④ 本件の公共性——一国の防衛は、国民の自由と基本的人権もこれによって確保される重要問題であるから、高度に公共性ある国の防衛関連行為に随伴して生じるある範囲の犠牲について、国民が受忍を要求されるのは、事柄の重要性と必要性との対比においてやむをえない。

3 名古屋新幹線訴訟二審（名古屋高判昭和

六〇・四・一二判例時報一一五〇号三〇頁）

名古屋市南部の新幹線沿線七キロ区間の軌道両側約一〇〇メートル内に住む原告Xら約四三〇名が、列車の走行に伴う騒音・振動により、被害を被っていると、日本国有鉄道に対して、差し止め、過去・将来の慰謝料請求を求めた。一審判決は、過去の慰謝料請求のみ認めた。

〔判決〕

イ 差し止め請求の受忍限度は、損害賠償のそれより厳格であるべき——違法性段階説  
ロ 国家賠償法二条の設置・管理の瑕疵

① 公の営造物が供用目的に沿って利用されることとの関連において危害を生ぜしめる危険性がある場合も含み、利用者以外の第三者に対するおそれも含む。

② かかる危険性があるにもかかわらず、これにつき特段の措置を講ずることなく、また、適切な制限を加えないままこれを

利用に供し、その結果利用者又は第三者に対して現実に危険を生ぜしめたとき、設置・管理者の予測しえない事由によるものでない限り——国家賠償法二条一項の責任あり

ハ 受忍限度判断につき、考慮すべき事情

- ・ 侵害行為の態様・程度
- ・ 被侵害利益の性質・内容
- ・ 侵害行為の公共性
- ・ 発生源対策
- ・ 障害防止対策
- ・ 行政指針
- ・ 地域性
- ・ 他の交通騒音との比較

ニ 判断の中心となるのは、被害の性質・程度

① 一般的受忍限度値、防音工施工後の修正受忍限度値を定め、代表騒音・振動値がこれを超える場合には、受忍限度を超えるものと判断する。

② 一般的受忍限度値は騒音につき七三ホーン、振動につき六四デシベル。

③ 防音工施工後の騒音の修正受忍限度値

は七六ホーン、防振工施工後の振動の修正受忍限度値は六九デジベル。

#### 4 国道四三号線公害訴訟一審（神戸地判昭

和六一・七・一七・判時一二〇三号一頁）

国道四三号線の沿線住民一五〇名余が、道路からの騒音、振動大気汚染が深刻化し、諸被害を被っていると主張して、差し止め、損害賠償を求めた。

#### 〔判決〕

イ 受忍限度の考慮事由——差し請求についての判断に準じる。

・ 侵害行為の態様と侵害の程度

・ 被害利益の性質と内容

・ 侵害行為の持つ公共性ないし公益上の必要性の内容と程度

・ 侵害行為の開始とその後の継続の経過・状況

・ その間にとられた被害の防止措置の有無及び内容、効果

本件道路の公共性は極めて高度であるが、絶対的なものとまではいえず、沿道居住によって得る特別な便益は被害の程度に比べて大きくはない。

公共性は沿道住民という一部少数者の特別の犠牲の上でのみ実現されており、看過することができない不公平が存する。

ロ 差し請求に関する総合考慮の結果は、仮定的判断として——被害利益の内容は、精神的苦痛ないし生活妨害のごときものであるのに対し、本件道路の公共性は、極めて高度なものであることを重視すべき——いまだ差しめるべき程度の侵害行為であると到底いえない。

ハ 国家賠償法二条の設置・管理の瑕疵

① 供用目的に沿って利用されることとの関連における危険性——危険性があるにもかかわらず、特段の措置や適切な制限を加えないまま、違法に利用に供し、他人に現実の危害を発生させたとき、予測不可能な事由によるものであることを主張・立証しない限り、損害賠償責任を免れない。

#### ② 本件について

物的施設自体に存する物理的・外形的な欠陥ないし不備に基づくものではないから、供用の違法性・受忍限度の判断を行なう。

ニ 一律請求——客観的・合理的な基準を設定し、その基準の枠内において共通する最低限度の侵害の程度につき、受忍限度の判断を行う。

ホ 結論

騒音による睡眠、会話、精神に対する影響、排ガスによる精神的影響に限定して受忍限度を判断

「少なくとも本件道路からの距離が二〇メートル以内の範囲内では、一律に受忍限度を超える違法な侵害状態が存在」——設置・管理に瑕疵あり

#### 5 横田基地訴訟二審（東京高判昭和六二・

七・一五・判時一二四五号三頁）

横田基地周辺の住民一四八名が、同飛行場を使用する航空機の騒音、排気ガス、振動等により、身心の被害、日常生活の妨害、生活環境の破壊等の被害を受けたと主張し、差し止め、過去・将来の損害賠償を求めた。

一審は、過去の損害賠償請求のみ認容した。

#### 〔判決〕

#### イ 違法性の概念

① 侵害行為の程度が被侵害利益に対して法律上の救済を与えるのを相当とする程度の被害を被らせるほどのものであるとき——侵害行為は違法性を帯びる被侵害利益（その性質と内容）と侵害行為（その態様と程度）の両面から検討する必要がある。

② 社会生活上やむをえない最少限度の騒音——被害についての「通常の受忍限度」

と呼ぶべき——相当程度不快感を与えるとしても、違法性を欠く。

ロ 特別の受忍限度

① 最少限の受忍限度を超える被害——違法性帯びる。

② しかし、特別の事情が存するとき、被害者は更に一定限度までは甘受しなければならぬ。

特別の事情Ⅱ受忍限度を高める効果あり（部分的違法性阻却事由Ⅱ「特別の受忍限度」。

③ 本件で考慮すべき特別の事情——公共性と地域特性。

ハ 公共性

「公共性が高度になればそれに応じて受忍限度も高くなる。」

④ 横田基地——国防上の公共性

国防のみが独り他の諸部門よりも優越的な公共性を有し、重視されるべきものと解することは憲法全体の精神に照らし許されない。

基地飛行場の公共性は、航空機による迅速な公共輸送という民間飛行場の公共性の程度と等しい。

侵害行為としては、航空機騒音も工場騒音等も同一視されるべき。

⑤ 「公共性は受忍限度を若干高める事由

にはなるが、公共性の程度が高ければどれだけ受忍限度を超えても原則的に違法にならないということはない」。

ニ 地域特性

居住地域の特性——商工業地域——住居地

域より受忍限度高くなる。

ホ 騒音対策——音源対策・運航対策、住宅

防音工事

これらの対策の目的は騒音自体のW値を下げることにあり

対策が十分な効果を挙げれば、W値が受忍限度内にまで下がるはず

これらの対策そのものは違法性阻却事由にはならない。

ヘ 本件における受忍限度の基準値

類型Ⅰ（専ら住居の用に供する地域）

W値七五以上

類型Ⅱ（それ以外の地域）

W値八〇以上

ト 結論

上記受忍限度基準値を超えた地位に居住する原告については、受忍限度を超え、違法性を帯びる。

6 福岡空港騒音公害訴訟（福岡地判昭和六三・一二・一六、判時一二九八号三二頁）

福岡空港周辺の住民が、空港を使用する米軍機・民間航空機から生ずる騒音、排気ガス、振動等により、生活妨害、健康被害、家屋の損傷等の被害を受けたとして、差止請求、過去・将来の損害賠償を求めて、出訴した。

〔判決〕

イ 侵害行為の持つ公共性の内容と程度、被害の防止・軽減のため加害者が講じた措置の内容・程度等の諸事情の総合的な考察が必要  
被害者側からみた場合、社会生活上受忍するものが相当と認められる限度を超えるものであるか否かによって決する。

ロ 被害の状況

ハ 被告による騒音対策——音源対策、周辺対策の実施により、騒音被害の完全な解消には至らないものの、ある程度、被害が軽減されてきている。

ニ 本件空港の公共性——航空機による迅速な公共輸送の必要性・防衛施設としての公共性の二面——公共性は相当高度のものであるが、国民の日常生活の維持存続に不可欠な役割の提供のように絶対的な優先順位を主張しうるものとはいえない。

公共的利益の実現は、周辺住民という限られた一部少数者の特別の犠牲の上でのみ可能であって、無視することができない不公平が

存する。

公共性は、受忍限度をある程度高めはするが、これがあるからといって侵害行為の違法性がなくなるわけではない。

ホ 本件における受忍限度の基準値——本件空港の公共性を加味したとしても、空港周辺において、W値七五以上の区域に居住する原告らについては、受忍限度を超えていると認められている。

### 三 主な学説・判例の整理

1 学説については、二で挙げた判決に対する判例評釈も含め、非常に多くのものがみられるが、ここでは、主な学説を取り上げ、学説の傾向を明らかにしていくこととしたい。

この問題に関する限り、学説は、判例と切り離して議論することは困難であるため、学説の検討において、併せて、判例についても整理することが必要となる。以下、損害賠償責任の存否、設置・管理の瑕疵の有無という責任要件の中核部分に焦点をしばって、学説・判例を整理していくこととしたい。

#### 2 供用関連瑕疵に関わる責任の性格

##### イ 国家賠償法二条の適用

国家賠償法二条は、通常、公の営造物の利用者がその利用の際、管理の瑕疵に起因して

損害を被った場合に、設置・管理者の責任を問う場合が典型的にみられ、このような物的性状瑕疵ともいふべき類型について、瑕疵論——瑕疵の性質論に解する客観説・主観説など——が展開されてきた。

しかしながら、古くは、山王川事件（最判昭和四三・四・二三・民集二二巻四号九六四頁）において、営造物の第三者に対する同条の責任が認められており、最近では、大阪空港騒音公害訴訟にみられるような公の営造物の周辺住民の環境被害について、同条の適用が、多くみられるようになってきている。学説上も、国家賠償法二条の「瑕疵」に関して、営造物の利用者のみならず、第三者に対する関係においても、同条の責任が生ずることは異論のないものとされている（西荳章「国家賠償法二条の解釈論」判時一〇五六号一三頁、遠藤博也「国家補償法」中巻・四七四頁）。

##### ロ 設置・管理の瑕疵の種類

公の営造物の周辺住民の環境被害は、営造物がその用途に供用されることに関連して第三者に生じる損害であり、供用関連瑕疵ともいわれるが、同じく国家賠償法二条の「瑕疵」といっても、従来の物的性状瑕疵とは大きく異なった「瑕疵」類型として理解する必要があるであろう。

すなわち、物的性状瑕疵の場合は、客観的物的瑕疵（例えば、道路の穴ぼこの存在）あるいは管理者の安全確保義務違反が「瑕疵」として問題とされるのに対し、供用関連瑕疵の場合には、営造物自身の物的瑕疵は存在せず、営造物自体は正常に用いられているため、事業損失ともいふべき性格を帯びている。判例においては、大阪空港最高裁判決以来、供用関連瑕疵について、国家賠償法二条が適用され、受忍限度の判断に基づく「違法性」が瑕疵の要素として呈示されているが、学説上は、国家賠償法二条の「瑕疵」に違法性の観念を入れることへの疑問も指摘されているところである（西荳章「国家賠償法二条の解釈論」判時一〇五六号一一頁、伊藤進「受忍限度について」判時一〇二五号一三頁、潮海一雄「空港の設置・管理の瑕疵と損害賠償」法時五四巻二号三一頁）。すなわち、国家賠償法

二条の責任は、同法一条とは異なり、侵害行為の違法性は必要とされず、客観的な「瑕疵」の存在があれば足りるとする伝統的理解に立つならば、二条の責任要件に「違法性」を要求することは、国家賠償法上の「設置・管理の瑕疵」の解釈として、かなり異質なものであったといえよう。

#### ハ 損失補償的構成の可否

他方で、供用関連瑕疵にかかる騒音等の被害については、公の営造物の本来の用途への供用の結果、不可避的に生じる損害であると捉えるならば、事業損失として、損失補償的に構成することも可能である。判例の中には、損失補償原理の中心要素である「特別の犠牲」について、言及するものが多く見られる。すなわち、大阪空港最高裁判決が、公共的利益の実現は、「周辺住民という限られた一部少数者の特別の犠牲の上でのみ可能であつて、そこに看過することのできない不公平が存する」と判示したことを受けて、その後の判決の中には、「周辺住民のみが特別の被害を被ることは法的に看過することができない不公平」(厚木基地一審判決)、「公共性は沿道住民という一部少数者の特別の犠牲の上でのみ実現されているものであり、そこには看過することのできない不公平」が存する(国道四三号線一審判決)、「周辺住民という限られた一部少数者の特別の犠牲の上でのみ可能であつて、無視することのできない不公平が存する」(福岡空港一審判決)などの判示がみられる。

学説の上でも、綿貫教授は、大阪空港最高裁判決に関して、「損害賠償としながらも実質的には損失補償事件として解決しようとしているようにみえる」(綿貫芳源・Law School, 一四二号五五頁)とされており、雄川博士も、空港訴訟や新幹線訴訟について、「それらの訴訟はいずれも不法行為による損害賠償請求であるが、——損害賠償の論理は必ずしも当てはまらず、むしろ実質的には損失補償の類型に属するとみるべき要素が多いように思われる」と指摘されている(雄川一郎「国家補償総説——国家補償法の一般の問題——」現代行政法大系第六巻一頁、なお、この雄川論文について書かれた綿貫芳源「国家責任の法理についての疑問」『公法の課題』田中二郎先生追悼論文集所収六四七頁参照)。そのほかの学説においても、判決の結論に損失補償法理が影響を与えていること(西莖章「国家賠償法二条の解釈論」判時一〇五六号一五頁)、あるいは損失補償の考え方が入っていること(遠藤博也『国家補償法』中巻・八三〇頁)などが論じられており、この点は、供用関連瑕疵に国家賠償法二条を適用する場合に存する異質の要素として注目されよう。国道四三号線一審判決が道路から二〇メートルの範囲内で一律請求を認めたことは、このような損失補償的考え方のあらわれとしても、理解することが可能である。

二 しかしながら、いずれにせよ、判例は、大阪空港最高裁判決以来、供用関連瑕疵について、国家賠償法二条を適用しているため、損失補償的性格をこの中にとらえる場合にも、実際には、受忍限度の判断要素の検討の中で、考えていくことが必要となる。以下では、実質的な意味での責任要件の中核といえる受忍限度の判断要素について、みていくこととしたい。

### 3 受忍限度の判断要素

#### イ 総論

受忍限度論自体は、もともと民法不法行為理論で発達をみた違法性相関関係から出ているもので、被侵害利益と加害行為との相関関係で違法性を判断するのが原型である。供用関連瑕疵についてのこれまでの判例においては、違法性の判断基準として、受忍限度を呈示し、さらに、各々、受忍限度を考える上での考慮事由をいくつか挙げている。いずれの判例においても、被侵害利益の性質・内容・侵害行為の態様・程度の両者を軸としているが、侵害行為の公共性の判断、管理者側の被害防止措置の効果等の評価などは、それぞれの判例によって特徴がみられる。以下では、公共性の判断、被害防止措置の考慮に焦点を絞って、受忍限度の判断基準を検討していくことにしたい。

#### ロ 公共性に関する判例の状況

公共性の観念を、受忍限度の判断要素に入  
れることに關しては、かつて名古屋新幹線訴  
訟一審判決名古屋地判昭和五五・九・一一・  
判時九七六号は、「損害賠償の關係では公共性  
という衡量要素は受忍限度の判断に影響しな  
いものと解する」と判決していたが、その後、  
大阪空港最高裁判決において、受忍限度の判  
断要素の中に公共性を入れることが肯定され、  
さらに、同判決少数意見では、「公共性が高け  
ればそれ相応に受忍限度の限界も高くなる」  
と判示されている。その後の供用関連瑕疵に  
關する判例は、先に挙げたいずれの判決にお  
いても、大阪空港最高裁判決に倣って、「公共  
性」を受忍限度の判断要素の中に含めている  
ことが認められる。

#### ハ 公共性をめぐる学説の議論

これに対して、学説においては、受忍限度  
の判断に公共性の要素をいれることについて  
否定的な見解が強い。すなわち、差止請求の  
場合には、公共性が重要な要素を構成すると  
しても、損害賠償については、公共性を考慮  
に入れるべきではないとする考え方は学説に  
多く見られ（鼎談）横田基地控訴審判決、淡  
路剛久教授、森島昭夫教授発言、ジュリ八九  
五号四二頁）、経済学的分析の立場からも、公  
共性が高い場合には、多くの人に利益がわた

るのであるから、被害を蒙った少数の者に賠  
償を支払ったとしても、便益が社会的余剰と  
して残るはずであるとされている（宇賀克也  
「賠償と補償」ジュリ八六六号二〇頁）。

さらに、供用関連瑕疵について、損失補償  
の考慮をいれた場合には、公共性の要素が逆  
の働きをなしうることに注意する必要がある  
う。すなわち、損失補償においては、初めか  
ら公共性が前提とされており、高い公共性が  
あるが故に、補償をした上での財産権侵害が  
容認される図式となっているため、供用関連  
瑕疵による被害を事業損失として、損失補償  
的に捉えた場合には、公共性が高いことは、  
賠償を否定する方向ではなく、むしろ補償を  
肯定する方向に働くと考えうることになる  
（遠藤博也『国家補償法』中巻八三二頁、拙  
稿「フランスにおける公土木の損害（五・完）」  
法協一〇二巻一一号二〇六七頁）。

#### ニ 公共性の実質的機能

このような公共性に関する理論的問題とは  
別に、学説の中には、大阪空港最高裁以降の  
判決が、公共性を受忍限度の要素に加える旨  
判示しながらも、厚木基地二審判決を除き、  
実質的には、公共性をそれほど重視してい  
るとはいえないとの指摘がみられる。例えば、  
遠藤博也教授は、「公共性の程度の判断は、実

際上、損害賠償請求の成否の判断にあまり効  
いていない」（遠藤博也『国家補償法』中巻八  
三一頁）とされており、阿部泰隆教授も、公  
共性を考慮に入れるといっても、実際の程  
度考慮に入れたかは、判決によって違いがみ  
られるとして、大阪空港最高裁判決について  
も、二審の騒音基準を容認しているところか  
ら、公共性をそれほど考慮しているとは考え  
られないと指摘されている（鼎談）横田基地  
控訴審判決、阿部泰隆教授の発言、ジュリ八  
九五号四三頁）。したがって、公共性を受忍限  
度の判断要素に加えるという場合にも、実質  
的には、いかなる重要性を「公共性」の観念  
に付与するかという点が最も問題となるこ  
ろであろう。

#### ホ 厚木基地二審判決における「公共性」

この点で、「公共性」に関して、特徴的な判  
示をしているのが、厚木基地二審判決である。  
厚木基地二審判決は、これまでの判例の中で  
は、最も「公共性」を重視した立場をとって  
おり、損失補償的論法をとらない限り、「公共  
性」は、受忍限度を高める効果として働くた  
め、同事案においては、当該被害の程度では、  
受忍限度を超えないとして、賠償が否定され  
たものである。

厚木二審判決においては、当該基地飛行場

について、国の防衛の問題としての高度の公共性が重視され、航空機による迅速な公共輸送の必要性という一般の飛行場の公共性とは、同一には論じられないとして、「公共性が高ければ、それに応じて受忍限度も高くなる」と判示されている。結論的には、本件飛行場の高度な公共性と、原告らの被害が情緒的被害・睡眠妨害・生活妨害であることから、受忍限度内の被害であるとされている。

へ 横田基地二審判決における「受忍限度」と「公共性」

また、横田基地二審判決においても、「通常の受忍限度」と「特別の受忍限度」とを区別する特徴的な判示がなされている。すなわち、社会生活上やむをえない最少限度の騒音である「通常の受忍限度」とは別に、特別の事情が存するときに、受忍限度が高められる「特別の受忍限度」が呈示され本件で考慮すべき特別の事情として、公共性と地域特性とが挙げられている。そして、公共性について、「公共性が高度になればそれに応じて受忍限度も高くなる」としながら、横田基地の有する国防上の公共性については、国防のみが独り他の諸部門よりも優越的な公共性を有するものではなく、民間飛行場の公共性の程度と等しいとして、結論的には、「公共性は受忍限度を

若干高める事由にはなるが、公共性の程度が高ければどれだけ受忍限度を超えても原則的に違法にならないということはない」と判示して、当該事案についての違法性を認めている。

この場合に、厚木二審判決と比較するならば、基地の国防上の公共性について、裁判所の判断に違いがみられたと考えられ、同じく「公共性」といった場合にも、その中身については、多様な捉え方が可能であることは明らかであろう（遠藤博也「公共性」判時一〇二五号一五頁）。

ト このように、「公共性」を受忍限度の判断基準の一とした場合にも、その実質的な働き方は、様々である。厚木基地二審判決は、基地飛行場の国防上の公共性は、民間飛行場の公共性とは異なる次元のものとして捉えたが、横田基地二審判決は、軍事空港の公共性を積極的に評価せず、民間空港と同次元のものとしており、ただ、一般の近隣騒音より、高い受忍限度を飛行場騒音の場合には設定しているとみられる。（鼎談）横田基地控訴審判決、淡路剛久教授の発言、ジュリ八九五号四（一頁）。大阪空港最高裁判決においては、航空機による迅速な公共輸送の必要性という公共性は、「国民の日常生活の維持存続に不可欠な

役務の提供のように絶対的ともいうべき優先順位を主張しうるものとは必ずしもいえない」と判示されているため、逆に、日常生活の維持存続に不可欠な役務の提供と捉えられる場合には、重視されるべき公共性として考慮される可能性がある。

道路騒音の場合の公共性については、国道四三号線判決においては、「本件道路の公共性は極めて高度なものであることが認められるが、絶対的なものとはまではいえることができません」と判示されている。前述の大阪空港判決の公共性についての判示を前提にした場合、軍事空港の公共性、民間空港の公共性、道路の公共性と比べると、国民の日常生活に最も密着しているのは、道路であろうと考えられるが、すべての道路について、「日常生活の維持存続に不可欠な役務の提供」として、絶対的な公共性を主張できるかどうかは、なお疑問の存するところであろう。

#### チ 被害防止措置の考慮

いずれの判例も、受忍限度の判断要素の中に、被告側の被害防止措置の有無内容・効果——発生源対策（騒音対策）・周辺対策（障害防止対策）など——を加えて、総合的に判断するとしている。

受忍限度における、被害防止措置の考慮は、



違法性を責任要件とする場合には、侵害行為側の事情——できる限りの被害防止努力を行なっている——として、非難可能性、違法性を和らげる要素として認められよう。

しかしながら、判例の中で、国道四三号線一審判決と、横田基地二審判決においては、異なった立場からの判示がなされている。

まず、国道四三号線一審判決は、受忍限度の考慮事由の中に、被害の防止措置の有無及び内容、効果を一応、挙げており、被害防止措置の判断の前提として、被害発生危険を回避する可能性について、技術的・物理的な面及び、財政的・経済的な面からの考察が必要であるとしている。このような一般論を展開しながらも、具体的事案については、財政的・経済的な制約の存することは損害賠償責任を免れる理由とはならないとし、さらに、当該被告の権限のみに限らず、他の行政庁の権限に属する事項であっても、適切な被害防止措置が存する以上は判断すべきであるとして、道路管理者に厳しい判示がなされている。

また、横田基地二審判決は、受忍限度について、通常の受忍限度と特別の受忍限度という立場をとっており、被害防止対策は、その考慮事由の中に独立の要素としては挙げられていない。さらに、音源対策・運航対策、住

宅防音工事のような騒音対策については、これらの対策の目的は騒音自体のW値を下げることにあり、対策が十分な効果を挙げれば、W値が受忍限度内にまで下がるはずであるため、これらの対策そのものは違法性阻却事由にはならないと判示されている。

このような国道四三号線一審判決・横田基地二審判決の立場は、「受忍限度」について、被害の程度・内容のみをとらえて、当該被害が「社会生活上、受忍すべき限度を越える損害であるか」という観点から考えようとしているもので、通常の「違法性」が、侵害行為者の非難可能性を要素としているのに対し、それを不要としていると解することができよう。このようなとらえ方は、供用関連瑕疵に関して、侵害行為の違法性を必ずしも必要とせずに、無過失責任、あるいは損失補償に近づけて理解していこうとするものと考えられ、いずれにせよ、被害防止措置が、受忍限度の判断においていかなる重要性をもちうるかという問題は、国賠法二条の責任の本質をどのように理解していくかにかかっている事柄といえよう。

#### 四 総括

大阪空港最高裁判決以降、供用関連瑕疵の

判例は、国家賠償法二条の適用、違法性を導入し、その判断基準として受忍限度を採用、という同一の傾向がみられるが、具体的に、受忍限度の判断要素の中にどのような事由を盛り込むか、公共性にいかなる重要性をもたせるかなどに、それぞれの判例で違いがみられる。学説においては、国家賠償法二条の「瑕疵」の本質的理解、違法性、受忍限度の判断基準の問題、公共性の機能の働き方、被害防止措置の評価、損失補償的性格の考慮等、様々な議論が展開されている。現在の判例の下では、多様な観点が、受忍限度をどのようにとらえるかという問題に集約されているともみることができ、いずれにせよ供用関連瑕疵に関する「受忍限度」という観念が、現時点では、一方向にかたまっておらず、様々な方向づけが可能であることが認められよう。

以上のように、「供用関連瑕疵」は、今日、国家賠償法二条の中で、独特な一類型を形成するに至っているが、その責任理論をめぐっては、さらに判例の集積、理論の成熟化が待たれるところである。

本稿は、(財)道路環境研究所の道路管理研究委員会の平成二年度の研究報告書の一部から転載したものである。

# 公害紛争処理制度の概要

公害等調整委員会事務局総務課課長補佐 高塩 純子

## 一 公害紛争処理制度制定の背景

公害をめぐる紛争は、戦前においても足尾銅山の鉱毒事件を始めとしていくつかの著名な例があったが、これが大きな社会問題としてとらえられ、その解決が国民的課題とされたのは、昭和三〇年代後半以降のことである。この時期、我が国は、高度経済成長を遂げつつあったが、その反面、大気汚染、水質汚濁等による公害が発生、拡大し、水俣病、四日市ぜんそく、イタイイタイ病などの悲惨な疾病が多発して、その被害住民と発生源とされた企業との間で大規模な紛争を生じた。

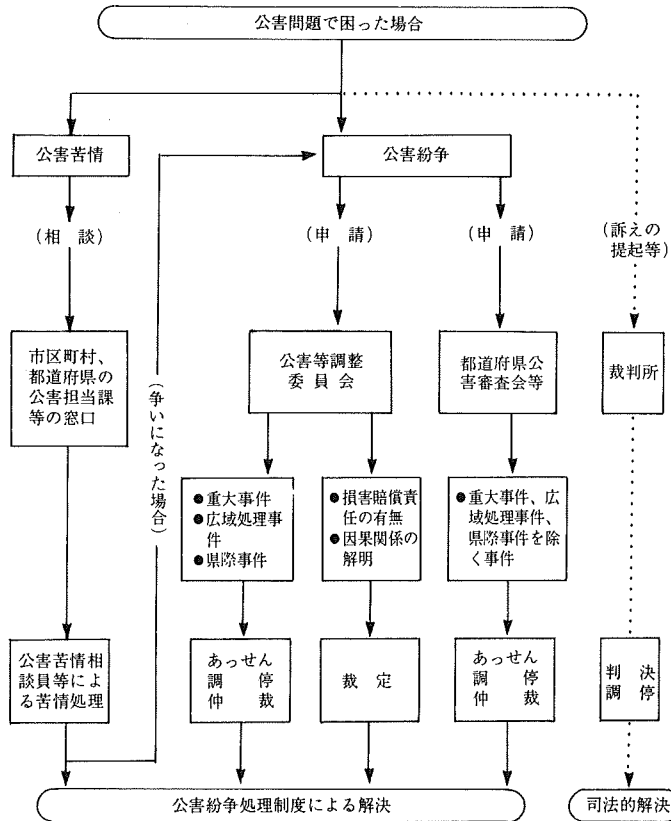
このような公害紛争には、①当事者が多数にわたり、特に加害者が多数にわたる場合に

は、責任分担が不明確となりやすく、また、加害者を特定しづらい場合も多いこと、②その被害も単に財産的なものにとどまらず、直接人の生命や健康に及ぶ場合が多く、こうした健康被害に関する紛争については、特に迅速な解決が必要であること、③被害の認定、加害行為と被害との間の因果関係の究明、被害額の算定が困難であること、④公害によって、自然環境そのものが、汚染、破壊される場合もあり、地域社会全体の問題として措置されるべきものが多いこと、などの特徴があった。

紛争を解決する手段としては、従来から、訴訟、民事調停などの裁判所における司法的解決がある。しかし、訴訟については、①被

害者が加害行為と被害との因果関係について立証責任を負っており、その立証が困難な場合が多いこと、②訴訟の提起及びその手続の遂行に多額の費用を要すること、③手続が厳格な上、最終的な判決の確定までに相当の年月を要すること等の理由から、被害者救済の面で十分とはいえず、公害紛争の迅速かつ適正な解決には限界があった。また、民事調停についても、訴訟に比べれば、はるかに弾力的な運用を行うことができるというものの、多様な公害被害を立証するためには、事実認定につき調査、専門的知識等が必要となるが、この点につき十分な体制がとられていない、などの問題があった。このように、公害紛争の処理においては、司法的解決のみでは、被

公害紛争処理制度の仕組み



二 公害紛争処理法の制定及び充実強化

被害者の救済に必ずしも十分とはいえず、被害者の裁判を受ける権利を確保しつつ、別途選択的に、行政の分野で、公害紛争の処理を行う必要が指摘されるようになった。

昭和四二年には、公害対策基本法が制定され、同法第二二条第一項において、「政府は公害に係る紛争が生じた場合におけるあつせん、

調停等の紛争処理制度を確立するため、必要な措置を講じなければならない。」と規定された。これを受けて、同法制定後、中央公害対策審議会での審議を経て、昭和四五年に公害紛争処理法が制定され、同法によって、国には総理府の付属機関として中央公害審査委員会が、都道府県には都道府県公害審査会が設置され、これにより、行政機関による公害紛争処理制度が確立されるに至った。

昭和四七年には、公害紛争処理法の改正に

より、公害紛争について法律的審判を行う裁定制度が導入されるとともに、公害等調整委員会設置法が制定され、中央公害審査委員会と土地調整委員会を統合して、国家行政組織法第三条に基づく委員会として公害等調整委員会が発足するなどの制度の充実強化が図られた。また、昭和四九年には、職権あつせん制度が導入されるなどの制度の一層の充実強化が図られ、今日に至っている。

三 公害紛争処理制度の仕組み

1 公害紛争処理機関

公害紛争処理機関としては、国に公害等調整委員会が、都道府県には都道府県公害審査会があり、必要な場合には関係都道府県による都道府県連合公害審査会（以下「連合審査会」という。）を設けることができることとされている。

(1) 公害等調整委員会

公害等調整委員会は、総理府の外局として設置された行政委員会であり、高度の独立性が認められている。公害等調整委員会は、委員長及び委員六人（委員のうち三人が非常勤）で組織される合議体であり、委員長及び委員は、人格が高潔で識見の高い者のうちから、両議員の同意を得て、内閣総理大臣が任命し、

その任期は五年である。また、公害等調整委員会には専門の事項を調査させるため、三〇人以内の専門委員を置くことができるとなっている。

表1 公害等調整委員会に係属した事件の処理件数

区分 年度	調 停			仲 裁			裁 定			そ の 他			計			
	受付	終結	未済	受付	終結	未済	受付	終結	未済	受付	終結	未済	係属	うち新 規受付	終 結	未 済
昭和 45・46	8	1	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	1	7
47	14	2	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21	14	2	19
48	36	8	47	0	0	0	0	0	0	0	0	0	55	36	8	47
49	20	26	41	0	0	0	6	2	4	0	0	0	73	26	28	45
50	45	22	64	1	0	1	2(1)	1	5(1)	0	0	0	93	48	23	70
51	55	43	76	0	1	0	2	3(1)	4	0	0	0	127	57	47	80
52	62	33	105	0	0	0	0	2	2	0	0	0	142	62	35	107
53	42	89	58	0	0	0	1(1)	2	1(1)	0	0	0	150	43	91	59
54	48	36	70	0	0	0	0	0	1(1)	0	0	0	107	48	36	71
55	34	49	55	0	0	0	1	1(1)	1	0	0	0	106	35	50	56
56	45	33	67	0	0	0	0	0	1	0	0	0	101	45	33	68
57	48	40	75	0	0	0	1(1)	0	2(1)	0	0	0	117	49	40	77
58	42	46	71	0	0	0	0	1	1(1)	0	0	0	119	42	47	72
59	31	40	62	0	0	0	0	0	1(1)	0	0	0	103	31	40	63
60	31	38	55	0	0	0	1	1	1(1)	0	0	0	95	32	39	56
61	31	61	25	0	0	0	1	0	2(1)	1	0	1	89	33	61	28
62	25	29	21	0	0	0	3	0	5(1)	0	0	1	56	28	29	27
63	14	22	13	0	0	0	1(1)	6(2)	0	0	0	1	42	15	28	14
平成 元 2	11 21	18 14	6 13	0 0	0 0	0 0	0 2(1)	0 1(1)	0 1	0 0	0 1	1 0	25 30	11 23	18 16	7 14
計	663	650		1	1		21(5)	20(5)		1	1		686	672		

(注) 1 昭和45・46年度の期間は、昭和45年11月1日～47年3月31日である。  
 2 「裁定」( )内の数字は、原因裁定事件数で、内数である。  
 3 「その他」は、義務履行勧告申出事件である。

公害等調整委員会の事務を処理させるため、委員会に事務局(定員四〇人)が置かれており、その職員には、弁護士資格を有する者に加えなければならないとされているほか、所掌事務の専門性に対応して各省庁から職員が出向してきている。

(2) 都道府県公害審査会等

都道府県には、公害紛争処理機関として、公害審査会が置かれている。公害審査会は九人から一五人の委員で構成され、委員は人格、識見の高い者のうちから、知事が議会の同意を得て任命する。

公害審査会を置かない都道府県では、知事が、毎年、委員候補者九人以上一五人以内を委嘱し、委員候補者名簿を作成することとなっている。このような公害審査委員候補者名簿を置いている県は九県(山梨県、長野県、和歌山県、鳥取県、島根県、徳島県、香川県、愛媛県、長崎県)である。

## 2 公害紛争処理手続の種類

公害紛争処理手続としては、あっせん、調停、仲裁、裁定の四つの手続がある。手続の種類毎に実際に係属した件数をみると、表1及び表2のとおりであり、紛争処理手続としては、主に調停、裁定が利用されている。

表2 都道府県公害審査会等における公害紛争事件の受付及び処理状況

区分 年度	受付件数				処理件数					年度末 係属件数
	合計	あっせん	調停	仲裁	合計	成立	打切り	取下	その他	
昭和45・46	25	8	17	0	15	10	2	2	1	10
47	25	3	20	2	14	8	4	1	1	21
48	30	6	23	1	28	19	6	3	0	23
49	24	4	19	1	27	22	5	0	0	20
50	21	3	18	0	22	9	9	4	0	19
51	22	3	19	0	21	12	5	4	0	20
52	25	1	24	0	15	12	1	2	0	30
53	22	2	20	0	21	11	6	4	0	31
54	22	1	21	0	24	12	7	5	0	29
55	27	0	27	0	22	13	8	1	0	34
56	19	1	18	0	21	4	13	4	0	32
57	15	0	15	0	23	13	8	2	0	24
58	26	0	26	0	19	12	5	0	2	31
59	20	1	19	0	24	14	5	5	0	27
60	29	0	29	0	21	11	9	1	0	35
61	23	0	23	0	26	18	6	2	0	32
62	28	0	28	0	27	15	10	1	1	33
63	26	1	25	0	22	11	7	4	0	37
平成元	36	0	36	0	23	13	6	4	0	50
2	55	0	55	0	39	9	23	5	2	66
計	520	34	482	4	454	248	145	54	7	

(注) 1 昭和45・46年度の期間は、昭和45年11月1日～47年3月31日である。  
 2 昭和45年11月1日～49年10月31日の間の「和解の仲介」は、「あっせん」に含めた。  
 3 昭和56年度受付数欄のあっせん1件は、職権によるあっせんである。  
 (資料) 公害等調整委員会事務局調査

(1) あっせん  
 あっせんとは、当事者間における紛争の自主的解決を援助し、促進するため、その交渉、話し合いが円滑に進むように間に入って仲介することをいう。  
 あっせんは三人以内のあっせん委員によって行われる。あっせんを行う機関はあっせん委員である。あっせん委員は他の手続の場合と異なり、合議体を構成しない。

(2) 調停  
 あっせんは、当事者の申請によって開始するのが原則であるが、紛争を放置した場合に社会的に重大な影響があると認められる事件については、一定の要件のもとに職権によりあっせん手続を開始する制度が設けられており、この場合には、さらに、職権により調停手続へ移行することもできる。  
 調停とは当事者双方の互譲による合意に基づいて紛争を解決する制度である。あっせんと類似するが、調停委員会が積極的に当事者間に介入し、紛争解決についてのイニシアティブをとる点が異なる。

(3) 仲裁  
 仲裁は、当事者双方が裁判所において裁判を受ける権利を放棄して、紛争の解決を仲裁委員会の判断（仲裁判断）に委ね、その判断を最終的なものとして、これに従うことを約束（仲裁契約）することによって紛争の解決を図る制度である。  
 調停は、三人の調停委員を構成員とする調停委員会によって行われる。成立した調停は、一般に民法上の和解契約としての効力を有する。

(4) 裁定  
 裁定は、三人の仲裁委員から構成される仲裁委員会によって行われる。仲裁委員会の少なくとも一人は、弁護士資格を有する者でなければならない。

裁定は、一種の審判であり、裁定委員会が証拠調べ等の手続を経て法律的判断（裁定）を下す制度である。裁定には、公害に係る被害についての損害賠償責任の有無及び賠償すべき損害額を判断する責任裁定と、加害行為と被害の発生との間の因果関係の存否のみを

判断する原因裁定の二種類がある。

裁定は三人又は五人の裁定委員を構成員とする裁定委員会によって行われ、裁定委員のうち少なくとも一人は弁護士となる資格を有するものでなければならない。

責任裁定があつた場合において、裁定書の正本が当事者に送達された日から三〇日以内に当該損害賠償に関する民事訴訟が提起されないとき、又はいったん提起された訴えが取り下げられたときは、裁定の対象となつた損害賠償に関し、当事者間に責任裁定と同一の内容の合意が成立したものとみなされる。

原因裁定は、責任裁定と異なり、当事者間の権利義務の存否について判断するものでないから、その内容について合意擬制というような法律上の効果は生じない。当事者は、原因裁定によって明らかにされた因果関係についての判断を基礎として、紛争の実情に応じた適当な手段（直接交渉、調停、責任裁定、訴訟等）を選択し、紛争の解決を図ることとなる。

### 3 公害等調整委員会と都道府県公害審査会

#### 等との関係

公害等調整委員会と都道府県公害審査会（公害審査会を置かない都道府県にあつては、

都道府県知事。以下「公害審査会等」という。）

とは、それぞれ独立して公害紛争の処理に当たっており、両者は別に高等裁判所と地方裁判所との関係にみられるような上下の関係にあるわけではない。ただ、公害等調整委員会、公害紛争処理法を所管している立場から、制度全般が円滑に運用されるよう、各都道府県と密接な連携を図っている。

裁定事件については、公害等調整委員会が専属的に扱っているが、あつせん、調停、仲裁事件については、次に掲げるものについては、公害等調整委員会が管轄し、それ以外のものについては公害審査会等で管轄する。

#### (1) 重大事件

現に人の健康又は生活環境に公害に係る著しい被害が生じ、かつ、当該被害が相当多数の者におよび、または及ぶおそれのある場合における当該公害に係る紛争

#### ① 人の健康に係る被害に関する紛争である

って、大気の汚染又は水質の汚濁による慢性気管支炎、気管支ぜん息、ぜん息性気管支炎若しくは肺気しゅ若しくはこれらの統発症または水俣病若しくはイタイイタイ病に起因して、人が死亡し、また

は日常生活に介護を要する程度の身体上の障害が人に生じた場合における公害に

係るもの。

② 大気の汚染又は水質の汚濁による動植物又はその生育環境に係る被害に関する紛争であつて申請に係る被害の総額が五億円以上であるもの。

#### (2) 広域処理事件

二以上の都道府県にわたる広域的な見地から解決する必要がある公害に係る次の紛争

#### ① 航空機の航行に伴う騒音に係る紛争

② 新幹線鉄道及び新幹線鉄道規格新線等における列車の走行に伴う騒音に係る紛争

#### (3) 県際事件

事業活動その他の人の活動の行われた場所及び当該活動に伴う公害に係る被害の生じた場所が異なる都道府県の区域内にある場合又はこれらの場所の一方若しくは双方が二以上の都道府県の区域内にある場合における公害に係る紛争。

なお、県際事件は、関係都道府県のいずれか一の知事に対して申請し、関係都道府県の協議により連合審査会が設置された場合には、連合審査会が処理し、この協議がととのわな場合、公害等調整委員会が処理を行う。

また、次の公害紛争事件については、管轄にかかわらず、公害等調整委員会が処理を行

う。

- ① 紛争を放置した場合、多数の被害者の生活の困窮等社会的に重大な影響があると認められる事件の職権によるあつせん
- ② 職権によるあつせんによつては当該紛争を解決することが困難な事件の職権による調停
- ③ 公害審査会等から引継ぎを受けた事件の調停
- ④ 裁定手続において職権で調停に付された事件の調停
- ⑤ 両当事者の合意に基づき公害等調整委員会に申請された事件の仲裁

#### 4 公害紛争処理手続の特色

公害紛争処理法は、これが設けられた趣旨から手続の形式的厳格性が緩和され、機動的・能率的に手続を進めることができるよう種々の制度が設けられており、当事者間の立証能力の格差や因果関係等の立証の困難性を考慮して、資料収集に関しては職権主義が導入されている。また、手続費用についても当事者の負担の軽減が図られており、さらに、事件を処理するに際し専門知識を活用するとともに、行政的な措置との連携を行うことも可能である。これらの点に公害紛争処理制度の特

色があるといえよう。

#### (1) 手続の機動性・能率性（手続の厳格性の緩和）

公害紛争は重大な社会的影響を与える場合が少なくないから、特に迅速に解決する必要が大きい。そこで手続を機動的・能率的に進行させるために次のような制度が設けられている。

##### ① 多数当事者に対する対応

公害紛争では、一般に関係する当事者が多数にのぼることが多いので、手続を円滑に進行させるために特段の工夫が必要となる。そこで、一般の代理の制度のほかに、あつせん、調停及び仲裁の手続については代表者、裁定については代表当事者の制度が設けられている。

##### ② 資料の収集

判断の基礎となる資料の収集については、当事者からの申立てを待たず、職権でもできることとされており、また、法定された資料収集手続・証拠調べ手続のほか、事実の調査を行うことができる等、柔軟かつ機動的に資料の収集が行えるように手続上の手当がされている。

##### (2) 職権主義の導入

公害紛争においては、一般に因果関係、損

害額等の立証が困難であり、しかも被害者側の立証能力が劣っている場合が多い。この点を考慮して、調停及び仲裁の手続においては、職権で資料を収集するほか、調停（仲裁）委員会又は事務局職員が、非定型的な資料収集手段として事実の調査を行うことが認められており、また、裁定手続においても、当事者の申立てによるほか職権で証拠調べを行い、さらに、職権で事実の調査を行う。

##### (3) 費用負担の軽減化

調停、仲裁又は裁定の申請については、手数料を納付しなければならないが、その金額は調停申請の場合は民事調停の概ね三分の一以下、責任裁定の申請の場合は民事訴訟の四分の一以下となっている。

また、公害紛争処理手続に要する費用は、原則的には各当事者の負担とされているが、公害等調整委員会の場合には、手続費用のうち参考人、鑑定人の旅費、日当、宿泊料、鑑定料、提出を命じられた文書・物件の提出に係る費用、委員・職員の出張に要する費用、呼出・送達のための郵便料等は国が負担する。公害審査会等については、都道府県で負担する費用は条例で定めることとなっているが、おおむね国にならって規定されているようである。

#### (4) 専門知識の活用

公害紛争の解決のためには、法律知識のみならず広い分野にわたる専門的技術的な知識・経験が必要とされるため、紛争処理機関の委員は、通常の司法機関とは異なって医学などを含んだ広い分野から選任され、さらに、公害等調整委員会には専門委員の制度も置かれている。

#### (5) 公害行政との連携

公害紛争を解決するに当たっては、発生源と被害者との間で損害賠償支払い等の権利義務関係を確定するのみならず、これと公害規制・防止行政の分野での行政的な措置とを連携させることが有効であることが多い。裁判所においてこのような公害紛争を処理する場合においては、公害行政との連携を図ることは困難であるが、行政機関である公害等調整委員会や公害審査会等では、多くの事件において行政上の措置と連携させて紛争の解決を図っている。

また、逆に公害紛争処理の結果を公害行政に反映させることも有益であることから、公害等調整委員会は内閣総理大臣または関係行政機関の長に対し、公害審査会は当該都道府県知事に対し、その所掌事務の遂行を通じて得られた公害の防止に関する施策の改善につ

いての意見を述べることができる。さらに、公害等調整委員会は、原因裁定がなされたときは、その内容を関係行政機関の長又は関係地方公共団体の長に通知するとともに、必要がある場合には、公害の拡大の防止等に必要措置についての意見を述べるができる。

## 四 最近の主な取扱事例

### ―道路に關係した事件を中心として―

公害等調整委員会および公害審査会等に係属した紛争事件のうち、道路を走行する車両の騒音、振動による被害などを問題とした道路に關係する公害紛争事件は、平成二年末までに七二件（公害等調整委員会三件、公害審査会等六九件）である。

公害等調整委員会等に係属した道路關係の事件は次のとおりである。

道路騒音等被害責任裁定申請事件（二件）  
（平成元年三月調停成立）

東京湾横断道路建設被害等調停申請事件

（係属中）

このほか、道路そのものを問題としたわけではないが、スパイクタイヤを装着した自動車の走行により、発生する粉じんを問題とした事件として、スパイクタイヤ粉じん被害等調停申請事件（昭和六三年調停成立）、スパイ

クタイヤ使用禁止等調停申請事件（平成三年三月取下げ）がある。

公害等調整委員会で扱った道路關係の事件の代表的なものである道路騒音等被害責任裁定申請事件の概要は次のとおりである。

#### ・事例の概要

本件は、国道二四六号、都道環状七号線及び首都高速三号線が交差する東京都世田谷区のいわゆる上馬交差点周辺地区に居住する住民（一〇一人）が、昭和六二年五月、右各道路の管理責任者である国（代表者建設大臣）、東京都及び首都高速道路公団を相手方として、右各道路を多くの自動車の運行の用に供することに騒音、振動及び大気汚染を発生させ、申請人らの静穏な生活を妨害するなどして申請人らに精神的苦痛を与えたと主張し、過去及び将来の慰謝料の支払いを請求した事件である。その後、昭和六三年二月に同一地域の住民三二人からほぼ同一内容の責任裁定の申請があり、本件と併合された結果、申請人らの総数は一三三人となった。

裁定委員会は、申請受付後昭和六二年七月から昭和六三年三月までの間に四回の審問期日を開き、当事者双方の主張を整理するとともに、申請人らからはこれまでの騒音等の防止対策等に関する資料の提出を受けるなどし



て手続を進めた。その結果、当事者間にも金銭賠償による解決よりも合意によって永続的な効果のある公害防止対策を講ずる方向で解決する機運が高まり、裁定委員会としても合意による解決が妥当であると判断したため、平成元年三月、職権で事件を調停に付し、自ら処理することとした。同月二三日の第一回調停期日において、裁定委員会から調停案を提示したところ、当事者双方がこれを受諾し、調停が成立した。

本件で成立した調停条項の骨子は次のとおりである。

一 被申請人らは、道路管理者としてそれぞれ管理する国道二四六号、首都高速三号線及び都道環状七号線の本件区間について、沿道周辺の良好な環境の保全に配慮して従来から実施している諸対策に引き続き、以下の対策を講ずる。

- ① 公団は、沿道周辺の景観をも考慮した上、約一、二〇〇mにわたり、上下線両側に吸音型防音壁を設置する。
- ② 被申請人らは、車道及び歩道の路面等について、維持修繕を適切に行う。
- ③ 東京都は、本件区間のうち約五〇〇mにわたって、次回の補修工事の際、

自動車の走行騒音低減のための舗装を試験的に実施する。

- ④ 国及び東京都は、本件区間のような商業的沿道利用の多い幹線道路に対する環境対策として、防音壁の設置等についての調査研究を進める。
- ⑤ 被申請人らは、車道等の清掃及び植樹帯等の整備を適切に行う。
- ⑥ 国は、本件国道についても、沿道整備道路の指定を行うよう関係機関との調整を進める。
- ⑦ 東京都及び公団は、住宅防音工事の助成について、今後とも、沿道周辺の住民に対し、周知徹底を図り、その適切な実施に努める。
- ⑧ 申請人らは、被申請人らに対する損害賠償請求権を放棄する。

公害審査会等に係属した道路に関する公害紛争事件は平成二年末までで六九件（すべて調停事件）であり、そのうち成立（一部成立したものも含む）したものは二四件である。道路に関する事件は一般の公害紛争事件に比べて、被害の及ぶ範囲が広いこと、申請人が多数にわたる場合が多いこと、などの特色がみられる。最近の道路に関する公害紛争事件

で調停が成立した事例をあげると次のようなものがある。

- ・滋賀県昭和六〇年調第一号事件  
国道一号线沿線の天津市一里山地区の住民一〇人から、一里山地区京滋バイパス建設が計画どおり実施されると、騒音、大気汚染等の公害が予想され、地域分断等もおこるが、国（代表者建設省）は十分な対策も実施しないし、地域住民に対する説明も不十分であり、天津市も本件事業に伴って、関連公害の発生及びその防止に重大な関係を有するので、相当内容の調停を求めるとして、国及び天津市を相手方として昭和六〇年三月滋賀県公害審査会に調停申請がなされた。
- 調停委員会は一〇回の調停期日を開催し、当事者双方の意見聴取等を行った結果、昭和六二年七月、①国は大気汚染について環境保全目標を維持するよう努力し、騒音についても環境保全目標が達成されるよう努めること、②国は、必要に応じ遮音壁を設置すること、③天津市は、必要に応じ県の協力を得て、申請人らの居住地における環境の状況を把握するため、公害に係る調査を行うこと等で合意が成立した。

# 道路管理に係る損害賠償と争訟の状況

建設省道路局道路交通管理課訟務係

道路における円滑かつ安全な交通を確保し、道路の機能を十分に発揮させるため、道路管理者においては道路の適正な維持・管理の充実に努め、事故の防止に万全を期すよう努めているところであるが、道路の設置・管理の瑕疵に係る損害賠償件数がここ数年増加傾向にあり、平成元年度においては全体で一、五〇〇件を越えている。

道路の設置・管理の瑕疵に係る損害賠償の概況を紹介し、さらに係争中の道路関係訴訟および公害調停事件の概要も併せて紹介する。

## 一 道路の設置・管理の瑕疵に係る損害賠償の概況

毎年、全国の道路管理者の協力を得て実施

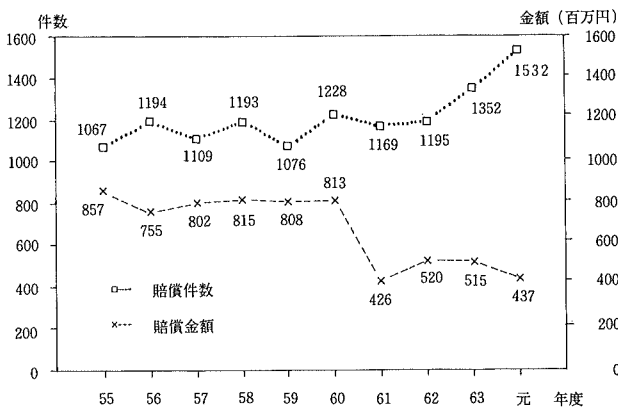
している道路管理瑕疵事故統計の平成元年度分がこのほどまとまったので、この統計結果をもとに道路の設置・管理の瑕疵に係る損害賠償の概況を紹介する。

なお、この統計は道路の設置・管理の瑕疵により当該年度において訴訟または示談により損害賠償した事案（以下、これら損害賠償した事案を「瑕疵事案」という。）の件数と賠償金額である。したがって、当該年度に発生した道路の設置・管理に係る事故の件数を集計したものではない。

### 1 過去五箇年における概況

#### (1) 損害賠償件数および賠償金額

昭和六〇年度から平成元年度までの五箇年



図表 賠償件数及び賠償金額の推移

表1 道路管理者別・処理区分別・年度別賠償件数及び賠償金

(単位：千円)

道 路 管 理 者	処理 区分	60		61		62		63		元		計		
		件数	賠償金額	件数	賠償金額	件数	賠償金額	件数	賠償金額	件数	賠償金額	件数	賠償金額	
建 設 省	訴訟	1	41,500	0	0	0	0	0	0	0	0	1	41,500	
	示談	46	69,104	45	36,204	36	17,425	39	16,069	41	19,901	207	158,703	
	計	47	110,604	45	36,204	36	17,425	39	16,069	41	19,901	208	200,203	
公 団	訴訟	0	0	1	21,000	0	0	0	0	0	0	1	21,000	
	示談	33	5,239	22	1,323	24	7,191	20	5,387	32	2,967	131	22,107	
	計	33	5,239	23	22,323	24	7,191	20	5,387	32	2,967	132	43,107	
公 社	訴訟	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	示談	11	4,818	1	219	7	3,179	2	1,456	7	859	28	10,531	
	計	11	4,818	1	219	7	3,179	2	1,456	7	859	28	10,531	
地 方 公 共 団 体	訴訟	18	234,643	8	18,751	12	93,401	12	107,185	5	23,101	55	477,081	
	示談	1,119	458,056	1,092	348,567	1,116	398,703	1,279	385,306	1,447	390,409	6,053	1,981,041	
	計	1,137	692,699	1,100	367,318	1,128	492,104	1,291	492,491	1,452	413,510	6,108	2,458,122	
内	都道府県	訴訟	6	13,649	5	10,949	7	64,043	4	10,476	2	18,500	24	117,617
		示談	459	172,819	418	102,874	443	178,710	485	154,258	526	121,778	2,331	730,439
		計	465	186,468	423	113,823	450	242,753	489	164,734	528	140,278	2,355	848,056
市	指 定 市	訴訟	5	26,339	1	4,400	1	13,000	1	6	0	0	8	43,745
		示談	69	17,432	88	19,021	90	22,747	84	9,150	121	23,573	452	91,923
		計	74	43,771	89	23,421	91	35,747	85	9,156	121	23,573	460	135,668
町 村	市	訴訟	6	194,255	2	3,402	2	15,758	5	93,830	2	2,601	17	309,846
		示談	375	163,277	361	161,060	383	135,938	481	147,518	483	113,661	2,083	721,454
		計	381	357,532	363	164,462	385	151,696	486	241,348	485	116,262	2,100	1,031,300
全 国 計	町 村	訴訟	1	400	0	0	2	600	2	2,873	1	2,000	6	5,873
		示談	216	104,528	225	65,612	200	61,308	229	74,380	317	131,397	1,187	437,225
		計	217	104,928	225	65,612	202	61,908	231	77,253	318	133,397	1,193	443,098
全 国 計	訴訟	19	276,143	9	39,751	12	93,401	12	107,185	5	23,101	57	539,581	
	示談	1,209	537,217	1,160	386,313	1,183	426,498	1,340	408,218	1,527	414,136	6,419	2,172,382	
	計	1,228	813,360	1,169	426,064	1,195	519,899	1,352	515,403	1,532	437,237	6,476	2,711,963	

※ 公団は、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団および本州四国連絡橋公団である。

公社は、地方道路公社法上という公社である。

指定市は地方自治法上の政令指定市である。

表2 事故態様別・年度別賠償件数及び賠償金（全国計）

（単位：千円）

分類	態様	処理区分	60		61		62		63		元		計		1件の平均額
			件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	
1	穴ぼこ	訴訟	1	400	2	3,314	2	17,098	2	25,506	0	0	7	46,318	6,617
		示談計	284 285	71,657 72,057	251 253	77,217 80,531	241 243	68,469 85,567	358 360	42,631 68,137	502 502	60,448 60,448	1,636 1,643	320,422 366,740	196 223
2	段差	訴訟	3	19,000	1	70	0	0	1	1,100	1	1,500	6	21,670	3,612
		示談計	63 66	42,801 61,801	35 36	13,254 13,324	46 46	6,694 6,694	55 56	22,823 23,923	60 61	10,425 11,925	259 265	95,997 117,667	371 444
3	蓋不全	訴訟	—	—	—	—	—	—	3	4,633	0	0	3	4,633	1,544
		示談計	— —	— —	— —	— —	— —	— —	330 333	86,804 91,437	346 346	65,736 65,736	676 679	152,540 157,173	226 231
4	スリップ	訴訟	1	23,044	1	4,400	1	19,000	0	0	0	0	3	46,444	15,481
		示談計	20 21	3,911 26,955	24 25	48,119 52,519	10 11	2,059 21,059	16 16	3,537 3,537	25 25	4,051 4,051	95 98	61,677 108,121	649 1,103
5	道路崩壊	訴訟	0	0	0	0	1	2,000	0	0	0	0	1	2,000	2,000
		示談計	35 35	28,567 28,567	31 31	22,053 22,053	33 34	19,363 21,363	28 28	28,256 28,256	30 30	19,753 19,753	157 158	117,992 119,992	752 759
5'	道路崩壊	訴訟	1	124,853	1	7,500	0	0	0	0	0	0	2	132,353	66,177
		示談計	2 3	3,662 128,515	6 7	3,637 11,137	7 7	7,958 7,958	6 6	4,955 4,955	11 11	8,579 8,579	32 34	152,791 161,144	226 4,740
6	落石	訴訟	0	0	1	21,000	1	33,000	1	28,000	0	0	3	82,000	27,333
		示談計	323 323	135,186 135,186	332 333	54,644 75,644	319 320	99,737 132,737	295 296	96,955 124,955	266 266	64,814 64,814	1,535 1,538	451,336 533,336	294 347
7	路上障害物	訴訟	—	—	—	—	—	—	0	0	1	101	1	101	101
		示談計	— —	— —	— —	— —	— —	— —	75 75	10,287 10,287	75 76	15,779 15,880	150 151	26,066 26,167	174 173
8	工事不全	訴訟	1	11,449	0	0	1	500	0	0	0	0	2	11,949	5,975
		示談計	25 26	8,099 19,548	29 29	7,072 7,072	30 31	27,001 27,501	13 13	4,298 4,298	12 12	43,498 43,498	109 111	89,968 101,917	825 918
9	安全設備不備	訴訟	6	45,009	2	2,767	2	13,100	4	43,005	2	19,500	16	123,381	7,711
		示談計	89 95	92,196 137,205	84 86	42,772 45,539	95 97	71,552 84,652	53 57	29,043 72,048	78 80	78,945 98,445	399 415	314,508 437,889	788 1,055
10	脱橋	訴訟	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		示談計	2 2	1,542 1,542	3 3	1,327 1,327	3 3	5,296 5,296	5 5	3,088 3,088	5 5	1,528 1,528	18 18	12,781 12,781	710 710
11	親柱衝突	訴訟	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		示談計	2 2	526 526	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 2	526 526	263 263
12	その他	訴訟	6	52,388	1	700	4	8,703	1	4,941	1	2,000	13	68,732	5,287
		示談計	364 370	149,070 201,458	365 366	116,218 116,918	399 403	118,369 127,072	106 107	75,541 80,482	117 118	40,580 42,580	1,351 1,364	499,778 568,510	370 417
	合計	訴訟	19	276,143	9	39,751	12	93,401	12	107,185	5	23,101	57	539,581	9,466
		示談計	1,209 1,228	537,217 813,360	1,160 1,169	386,313 426,064	1,183 1,195	426,498 519,899	1,340 1,352	408,218 515,403	1,527 1,532	414,136 437,237	6,419 6,476	2,172,382 2,711,963	338 419

※ 3 蓋不全と7路上障害物は60年度～62年度は12その他に含まれる。  
 5 道路崩壊は道路の陥没、路肩崩壊等のため通行車両が路外に転落する等の事故。  
 5' 道路崩壊は道路の崩壊した土砂が沿道の家屋、田畑等に損害を与えた事故。

間における道路の設置・管理の瑕疵に係る瑕疵事案は件数で六、四七六件、賠償金額で約二七億円である。このうち訴訟で解決した件数は五七件、示談で解決した件数は六、四一九件である。

また、一件当たりの賠償金額は訴訟は平均約九四七万円、示談では約三四万円である。五箇年間に於ける瑕疵事案を道路管理者別にみると建設大臣が管理する一般国道に係る

ものが件数で二〇八件、賠償金額で約二億円、都道府県が管理する県道等に係るものが二、三五五件、約八億四、八〇〇万円、指定市が管理する市道等に係るものが四六〇件、約一億三、六〇〇万円、指定市以外の市が管理する市道に係るものが二、一〇〇件、約一〇億三、一〇〇万円、町村が管理する町村道に係るものが一、一九三件、約四億四、三〇〇万円、道路関係公団、地方道路公社が管理する

有料道路に係るものが一六〇件、約五、四〇〇万円である。(表一)  
傾向としては件数がここ数年の間に大幅に増加し、賠償金額は減少している。(別添图表) 詳細に分析した結果ではないが昭和五〇年代前半頃の賠償金額は道路崩壊が六、〇〇〇万円から一億円、落石が二億円から三億円程度であったことと比べると道路崩壊が半分(賠償金額にして三、〇〇〇万円から五、〇

表3 事故態様別賠償件数及び賠償金 (昭和60年度～平成元年度の合計)

分類	全国計		建設省		公団		公社		地方公共団体計		都道府県		指定市		市		町		村	
	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金	件数	賠償金
1 穴ぼこ	1,643	366,740	20	4,678	27	1,629	0	0	1,596	360,433	335	95,164	148	15,977	781	188,982	332	60,310		
2 段差	265	117,667	5	16,059	0	0	0	0	260	101,608	49	21,865	20	11,238	133	50,085	58	18,420		
3 蓋不全	679	157,173	10	2,982	0	0	2	1,528	667	152,663	156	34,768	58	8,166	277	49,962	176	59,767		
4 スリップ	98	108,121	2	1,457	0	0	0	0	96	106,664	26	28,734	5	5,126	43	68,659	22	4,145		
5 道路崩壊	158	119,992	7	15,980	0	0	0	0	151	104,012	38	27,664	9	3,563	67	48,884	37	23,901		
5 道路崩壊	34	161,144	0	0	1	86	0	0	33	161,058	5	11,624	1	1,868	12	135,009	15	12,557		
6 落石	1,538	533,336	88	73,894	5	26,915	17	3,874	1,428	428,653	1,205	359,210	18	3,506	48	38,698	157	27,239		
7 路上障害物	151	26,167	6	2,009	3	368	0	0	142	23,790	55	8,412	19	3,753	49	10,004	19	1,621		
8 工事不全	111	101,917	2	27,216	0	0	0	0	109	101,522	18	5,021	4	299	52	44,226	35	51,976		
9 安全施設不備	415	437,889	21	0	0	0	0	0	394	410,673	139	109,929	43	36,896	155	173,838	57	90,010		
10 脱輪	18	12,781	0	0	0	0	0	0	18	12,781	2	556	0	0	6	5,305	10	6,920		
11 視柱衝突	2	526	0	55,533	0	0	0	0	2	526	0	0	0	0	1	473	1	53		
12 その他	1,364	568,510	47	200,203	96	14,109	9	5,129	1,212	493,739	327	145,109	135	45,276	476	217,175	274	86,179		
合計	6,476	2,711,963	208		132	43,107	28	10,531	6,108	2,458,122	2,355	848,056	460	135,668	2,100	1,031,300	1,193	443,098		

(単位：千円)

〇〇万円程度の減)、落石が三割程度(賠償金額にして一億五、〇〇〇万円から二億円程度の減)に減少しており、落石等に対する道路防災対策および事前通行規制の実施が効果をあげて大規模事故が減少した結果であると思われる。

## (2) 瑕疵事故の態様別内訳

態様別に瑕疵事案をみると穴ぼこに係るものが一、六四三件、賠償金額で約三億六、七〇〇万円、落石に係るものが一、五三八件、約五億三、三〇〇万円、安全施設不備に係るものが四一五件、約四億三、八〇〇万円となっていて、これらが全体の件数および賠償金額をおしあげている。

なお、蓋不全に係るものは昭和六三年度と平成元年度の数字しかないがこの二年間で六七九件、約一億五、七〇〇万円で件数、賠償金額とも目立って多い。(表2)

次に、事故態様別に件数をみた場合各道路管理者とも穴ぼこ、落石、蓋不全、安全施設不備が上位にランクされていること(表3)、さらに穴ぼこについては特に地方公共団体における件数が昭和五〇年度から同五四年度までの五箇年の年間平均が一七八件であったのに対し、昭和六三年度が三五三件、平成元年度が四七八件となっており増加が著しいこと

が注目される。

地方公共団体の穴ぼこ件数の増加の原因は詳らかでないが、地方公共団体における道路について穴ぼこの件数が増加している事実を照らせば地方公共団体が管理する道路の路面の一層の適正さが望まれよう。

## 2 平成元年度における瑕疵事案の概況

### (1) 損害賠償件数および賠償金額

平成元年度において道路の設置・管理の瑕疵により損害賠償した事案は件数一、五三二件、賠償金額は約四億三、七〇〇万円である。

傾向としては前年度と比べて訴訟による賠償が件数、賠償金額とも減少した。また、示談による賠償の件数は増加したが賠償金額は微増にとどまった。結果としては賠償の件数は増加したが、賠償金額は大幅に減少している。(表1)

### (2) 瑕疵事案の態様別内訳

態様別に瑕疵事案をみると穴ぼこが最も多く五〇二件で、以下蓋不全三四六件、落石二六六件が上位を占めている。賠償金額については安全施設不備が九、八〇〇万円と最も多く、以下蓋不全約六、六〇〇万円、落石約六、五〇〇万円、穴ぼこ約六、〇〇〇万円、工事不全約四、三〇〇万円でこれが上位を占めて

いる。(表2)

### (3) 賠償金額五〇〇万円以上の瑕疵事案の内容

主な損害賠償事例である賠償金額五〇〇万円以上のものについてその概要を紹介すると次のとおりである。

全国で一一件、賠償金額一億五、六〇〇万円となっている。態様別内訳は安全施設不備が五件、工事不全が二件、落石、道路崩壊が各一件、その他が二件である。

訴訟・示談別では裁判上の和解一件、示談一〇件である。

## 一一 係争中の道路関係訴訟の概要

次に、係争中の道路関係訴訟についてその概要を紹介する。

### 1 係争中の道路関係訴訟

平成二年三月三十一日現在で裁判所に係争中の道路に関する訴訟は全体で三〇二件あり、その内訳は土地関係一七四件、管理瑕疵関係八五件、その他四三件である。傾向としては土地に関する訴訟が全体の過半数を占めており、建設省以外の道路管理者では管理瑕疵関係訴訟のほぼ二倍になっている。(表4)

2 管理瑕疵関係訴訟

① 管理瑕疵関係訴訟八五件について管理  
者別内訳を示せば次のとおりである。建  
設省一三件、都道府県二六件、指定市九  
件、市町村二六件、公団・公社一一件で  
ある。また、事故の態様別内訳は安全施  
設不備二七件、工事不全一二件、穴ぼこ

表4 係争中の道路関係訴訟の件数

平成2年3月31日現在

態 様 道路管 理者	管 理 瑕 疵 関 係												土 地 関 係	そ の 他	合 計
	穴 ぼ こ	段 差	蓋 不 全	ス リ ッ プ	道 路 崩 壊	落 石	物 上 障 害	工 事 不 全	不 備 安 全 施 設	脱 橋	そ の 他	計			
建 設 省	1	1	0	0	0	0	0	2	2	0	7	13	12	7	32
公団・公社	0	0	0	4	0	0	0	2	3	0	2	11	28	12	51
都 道 府 県	1	2	2	0	1	0	1	5	8	1	5	26	51	9	86
指定市	3	0	0	1	0	0	1	1	1	0	2	9	26	5	40
市町村	2	1	2	0	3	0	0	2	13	0	3	26	57	10	93
合 計	7	4	4	5	4	0	2	12	27	1	19	85	174	43	302

※ 土地関係は土地の所有権、境界等に関する訴訟である。

七件、スリップ五件、段差、蓋不全、道  
路崩壊が各四件、路上傷害物二件、脱橋  
一件、その他（道路環境訴訟、道路排水  
不良等）一九件である。傾向としては安  
全施設不備、工事不全が非常に多くこの  
二つで全体の半数近くを占めている。こ  
れに対し示談件数で上位を占めていた落  
石は〇件、同様に上位を占めていた穴ぼ  
こ、蓋不全も比較的件数が少ない。

このことは、落石等の事案については  
過去の判例で管理瑕疵の判断基準がほぼ  
定着して訴訟に持ち込まれずに処理され  
ていること、安全施設不備、工事不全に  
ついては管理瑕疵の有無の判断の基礎と  
なる道路の状況、周辺環境、交通の状況、  
事故者の運転状況等が個別の事例によつ  
て異なり、必ずしも過去の判例が参考と  
ならない場合が多いことによるものと思  
われる。

② 道路環境訴訟

「道路環境訴訟」とは、道路を自動車  
が走行することによって発生する騒音、振  
動、排気ガス等によって健康被害・精神  
的被害等が生じているとして争われてい  
る訴訟で、原告は道路管理者に対して排  
気ガス等の排出の差止めおよび損害賠償

を求めているものである。係争中の主な  
道路環境訴訟としては、一定量を越える  
騒音、振動、NO<sub>2</sub>（二酸化窒素）の発生  
または排出の差止めおよび損害賠償を求  
めて沿線住民が提訴した「一般国道四三  
号訴訟」、一定量を越えるNO<sub>2</sub>およびSP  
M（浮遊粒子状物質）の排出の差止めお  
よび損害賠償を求めて沿線に居住または  
勤務する公害病認定患者（またはその遺  
族）が提訴した「西淀川訴訟」、「川崎訴  
訟」、「尼崎訴訟」、「名古屋南部訴訟」が  
ある。（表5）

これら、いわゆる「道路環境訴訟」は、  
その損害賠償要求額が多大なものである  
こと（全訴訟の損害賠償要求額の総額は  
約四二六億円）もさることながら、判決  
如何によっては道路行政に及ぼす影響が  
極めて大きいこと、また、この裁判は疫  
学、臨床、気象・拡散等多分野の知見を  
総合的に分析、評価する必要があること  
から審理は長期間にわたること（ちなみ  
に、西淀川訴訟（第一次訴訟）の一審判  
決は提訴以来一三年間を要した）が特徴  
である。

一般国道四三号訴訟は大阪高等裁判所  
に係属中であり、西淀川訴訟（第一次訴

表5 係争中の主な道路環境訴訟

平成3年5月1日現在

番号	事件名	① 提訴(控訴)年月日 ② 裁判所名 ③ 原告 ④ 被告	① 請求の趣旨 ② 理由	① 場所 ② 道路状況等
1	一般国道43号・阪神高速道路騒音・排出ガス規制等請求事件	① S51. 8. 30 ② 神戸地方裁判所 ③ 沿道住民 149名 ④ 国、阪神高速道路公団 (控訴審) ① S61. 7. 25 被告 S61. 7. 30 原告 ② 大阪高等裁判所 ③ 原告 127名 ④ 国、阪神高速道路公団	①ア 騒音、NO <sub>2</sub> の環境基準を超える自動車走行の差止め イ 損害賠償請求 ・過去分 1人一律 200万円 (総額約3億円) ・将来分 環境基準達成まで1人月3万円 ② 騒音・大気汚染による健康被害、精神的影響、睡眠妨害、日常生活・営業上の妨害	① 兵庫県尼崎市東本町～神戸市東灘区岩屋南町 ② 延長 約20km 車線 8車線
2 ①	大阪西淀川有害物質排出規制等請求事件(第1次訴訟)	① S53. 4. 20 ② 大阪地方裁判所 ③ 公害病認定患者 117名 ④ 国、阪神高速道路公団ほか企業10社 (控訴審) ① H3. 4. 1 被告企業 H3. 4. 11 原告 ② 大阪高等裁判所 ③ 原告 117名 ④ 国、阪神高速道路公団ほか企業10社	①ア NO <sub>2</sub> 、SO <sub>2</sub> 、SPMの環境基準(NO <sub>2</sub> は旧基準)を超える排出禁止 イ 損害賠償請求：総額38億円余 ② 大気汚染による健康被害	① 大阪市西淀川区 ② 国道2号 4車線 国道43号 8車線ないし10車線 阪神高速大阪池田線 4車線 阪神高速大阪西宮線 4車線ないし6車線
2 ②	大阪西淀川有害物質排出規制等請求事件(第2次、第3次訴訟)	① S59. 7. 7 2次 S60. 5. 15 3次 2次と3次は併合審理中 ② 大阪地方裁判所 ③ 公害病認定患者 2次 468名 3次 143名 ④ 国、阪神高速道路公団ほか企業10社	①ア NO <sub>2</sub> 、SO <sub>2</sub> 、SPMの環境基準(NO <sub>2</sub> は旧基準)を超える排出禁止 イ 損害賠償請求：総額106億円余 ② 大気汚染による健康被害	① 大阪市西淀川区 ② 国道2号 4車線 国道43号 8車線ないし10車線 阪神高速大阪池田線 4車線 阪神高速大阪西宮線 4車線ないし6車線
3	川崎大気汚染物質排出禁止等請求事件	① S57. 3. 18 1次 S58. 9. 17 2次 S60. 3. 9 3次 S63. 12. 24 4次 1～3次は併合審理中 ② 横浜地方裁判所川崎支部 ③ 公害病認定患者 1次 119名 2次 114名 3次 107名 4次 100名 合計 440名 ④ 国、首都高速道路公団ほか企業13社	①ア NO <sub>2</sub> 、SO <sub>2</sub> 、SPMの環境基準(NO <sub>2</sub> は旧基準)を超える排出禁止 イ 損害賠償請求：総額93億円余 ② 大気汚染による健康被害	① 川崎市域 ② 国道1号 6車線 国道15号 6車線 首都高速横羽線 4車線  国道 132号 4車線 国道 409号 4車線  なお、国道 132号、409号の道路管理者は川崎市長
4	尼崎有害物質排出規制等請求事件	① S63. 12. 26 ② 神戸地方裁判所 ③ 公害病認定患者 483名 ④ 国、阪神高速道路公団ほか企業9社	①ア NO <sub>2</sub> 、SO <sub>2</sub> 、SPMの環境基準(NO <sub>2</sub> は旧基準)を超える排出禁止 イ 損害賠償請求：総額117億円余 ② 大気汚染による健康被害	① 尼崎市域 ② 国道43号 8車線 阪神高速大阪西宮線 6車線
5	名古屋南部大気汚染公害差止等請求事件	① H元. 3. 31 1次 H2. 10. 8 2次 ② 名古屋地方裁判所 ③ 公害病認定患者 1次 142名 2次 100名 ④ 国、企業11社	①ア NO <sub>2</sub> 、SO <sub>2</sub> 、SPMの環境基準(NO <sub>2</sub> は旧基準)を超える排出禁止 イ 損害賠償請求：総額69億円余 ② 大気汚染による健康被害	① 名古屋市南部、東海市 ② 国道 1号 10車線 国道 23号 6車線 国道 154号 6車線 国道 247号 6車線 なお、国道 154号の道路管理者は名古屋市長、国道 247号の道路管理者は名古屋市長(市内)、愛知県知事



訟)は本年三月二十九日大阪地方裁判所で

判決の言渡しがあったが、大阪高等裁判所に控訴された。(二審判決の内容等は、

本誌二〇ページ参照)。西淀川訴訟(第

二、三次訴訟)、川崎訴訟、尼崎訴訟、名

古屋南部訴訟は各地方裁判所に係属中である。

### 三 公害紛争処理法に基づく公害調

#### 停事件

道路環境訴訟とは別に道路に係る環境争訟として公害紛争処理法に基づく公害調停事件がある。

公害紛争処理法に基づく公害調停事件とは大気汚染、騒音、振動、地盤沈下等の公害に係る被害についての損害賠償に関する紛争その他の民事上の紛争である(本制度の詳細については、本誌二七ページ参照)。

平成三年五月一日現在、道路に係る公害調停事件として審理中のものは二一件あり、大気汚染、騒音、振動等によって健康等に被害が生じるとして道路建設の差止めを求めているものが九件、道路の騒音に対して防音壁の設置及び損害賠償を求めているものが一件、道路のトンネル工事によって、地盤沈下の被害があったとして損害賠償を求めているものが

一件である。

公害調停制度は、訴訟と比べて調停を進めるための手続きが簡単であり、因果関係の立証等も柔軟に対処できるうえ迅速な審理が期待できること、訴訟提起のような精神的抵抗が少ないことなどから、今後、公害調停の申請件数は増加することも考えられる。

#### おわりに

以上、道路の設置・管理の瑕疵に係る損害賠償の概況、係争中の道路関係訴訟および公害調停事件の概要を紹介した。

近年、地域住民の権利意識の昂揚、生活環境の保全に対する要請を背景にして道路管理および道路環境等に関する争訟が増加し、その内容も複雑化してきている。道路管理者は道路の管理瑕疵に起因する事故をなくすため道路管理水準の向上に努力することが重要であることは言うまでもないが、不幸にして道路管理に瑕疵があって事故が発生した場合の賠償面での適切な処理も重要である。

道路管理者としては事故が発生した場合にその状況等を的確に把握し、損害賠償の要否を適切に判断する必要がある。道路賠償責任保険に加入しているからといって道路管理者が安易な対応に流れると道路行政への信頼

を損なうことになるので注意が必要である。



# 西淀川大気汚染訴訟(第一次)判決の概要

建設省近畿地方建設局道路部路政課

## 一 はじめに

工場・事業所の排煙と自動車の排出ガスを「都市における複合大気汚染」の主原因とし、その責任を裁判史上はじめて問う訴訟として注目された大阪西淀川有害物質排出規制等請求事件(以下「本件訴訟」という)の判決言渡しが、去る三月二十九日大阪地方裁判所において行われた。

判決は、被告企業一〇社に対する損害賠償請求の一部を認容したが、国、阪神高速道路公団への損害賠償請求を棄却し、また差止め請求については却下した。

以下に、本件訴訟の概要、争点、判決の要旨等について、主として道路に関する部分を

中心に紹介する。

なお、本件訴訟の提起以後さらに二次・三次訴訟が提起されているが、今回の判決は一次訴訟に関するものである。

## 二 本件訴訟の概要

### 1 本件訴訟に至った経緯とその後の経過

工場、事業所および走行車両から排出される多量の有害物質により、大阪市西淀川区の住民が著しい健康被害を受けているとして、昭和四七年九月に「西淀川公害患者と家族の会」が結成され、以後同会によって大気汚染の改善、被害者の救済、環境基準の改正等に関し、各種の住民運動が行われてきた。このような状況のなかで、昭和五三年四月二〇日

に本件訴訟が提起された。

その後、大阪地方裁判所において審理が進められ、一〇〇回にわたる口頭弁論と一回の現場検証を経て平成二年四月一八日に結審したものである。

### 2 当事者

#### (1) 原告

大阪市西淀川区に居住する、公害健康被害補償法(以下「公健法」という)に基づく指定疾病の認定を受けた患者またはその遺族一七名

#### (2) 被告

国、阪神高速道路公団および企業一〇社(合同製鐵㈱、古河機械金属㈱、中山鋼業㈱、関

西電力(株)、旭硝子(株)、日本硝子(株)、関西熱化学(株)、住友金属工業(株)、(株)神戸製鋼所、大阪瓦斯(株)

3 請求の趣旨

(1) 差止め請求

被告らは、原告らの居住地(西淀川区)において表1の数値を超える汚染となる排出をしてはならない。

(2) 損害賠償請求

被告らは、原告に対し総額二〇億三、四〇

〇万円を支払え。

(なお、原告らは平成元年六月に請求の趣旨拡張の申立てを行い、請求総額を三八億一、六〇〇万円に拡張した。)

4 請求の理由

原告らは、工場、事業所等の操業による有害物質の排出および本件各道路を走行する自動車等の排出ガスにより、健康被害等の種々の被害を受けているが、これは被告らの共同不法行為によって生じたものである。従って、原告らは差止めと損害賠償を請求する権利を有する。

三 被告らの工場・事業所および道路の概要

1 工場・事業所

被告企業の工場・事業所は、西淀川区およびその隣接地域(大阪府堺市から兵庫県尼崎市までの、阪神工業地帯全域)に広く存在し、その対象は発電所、工場等計一九ヶ所で、所在地等については表2および図1のとおりである。

2 道路

本件訴訟の対象道路は、建設大臣の管理す

る一般国道二号、同四三号、および阪神高速道路公団の管理する阪神高速道路大阪池田線、同大阪西宮線である。

一般国道二号は、起点大阪市北区、終点北九州市門司区、延長約六四七kmで、このうち本件訴訟の対象は、西淀川区内の約二・四kmの区間(上下四車線、総幅員二八m)である。また、一般国道四三号は起点大阪市西成区、終点神戸市灘区、延長約二九・九kmで、本件訴訟の対象は、西淀川区内の約二・六kmの区間(上下八〜一〇車線・総幅員五〇m(一部高架構造))である。

阪神高速道路大阪池田線は起点大阪市西成区、終点池田市、延長約二五・四kmで、本件訴訟の対象は、西淀川区内の約二・四kmの区間(上下四車線・幅員約二〇m高架道路)である。同大阪西宮線は、起点大阪市西区、終点西宮市、延長約一四・三kmで、西淀川区内の約三・六kmの区間(上下四〜六車線、幅員約二〇〜二五m高架道路)が本件訴訟の対象となっている。

なお、西淀川区における本件各道路の位置は図1のとおりである。

四 主要な争点

本件訴訟の主要な争点についての原・被告

表 1

被 告	物 質	数 値
国、阪神高速道路公団 および 企業10社	二酸化窒素	1時間値の1日平均値 0.02ppm
	浮遊粒子状物質	①1時間値の1日平均値 0.10mg/m <sup>3</sup> ②1時間値 0.20mg/m <sup>3</sup>
企業10社	二酸化硫黄	①1時間値の1日平均値0.04ppm ②1時間値 0.10ppm

(注) 二酸化窒素について規制を求めている数値は、昭和48年環境庁告示の環境基準(旧基準)と同数値。

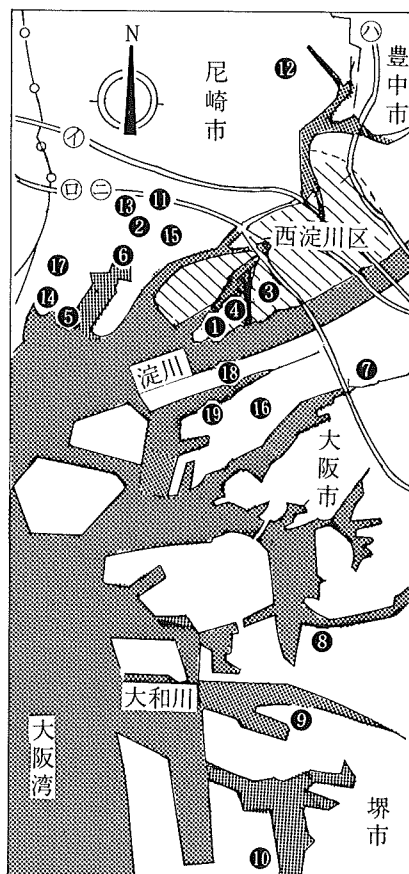


図1  
 ①国道2号  
 ②国道43号  
 ③阪神高速大阪池田線  
 ④阪神高速大阪西宮線

表2

会社名	工場・事業所(所在地)
合同製鐵(株)	①大阪製造所(大阪市西淀川区) ②尼崎製造所(尼崎市)
古河機械金属(株)	③大阪工場(大阪市西淀川区)
中山鋼業(株)	④大阪製造所(大阪市西淀川区)
関西電力(株)	⑤尼崎第三発電所(尼崎市) ⑥尼崎東発電所(尼崎市) ⑦春日出発電所(大阪市此花区) ⑧大阪発電所(大阪市住之江区) ⑨三宝発電所(堺市) ⑩堺港発電所(堺市)
旭硝子(株)	⑪関西工場(尼崎市) ⑫関西工場加工硝子部(尼崎市)
日本硝子(株)	⑬尼崎工場(尼崎市)
関西熱化学(株)	⑭尼崎工場(尼崎市)
住友金属工業(株)	⑮鋼管製造所(尼崎市) ⑯製鋼所(大阪市此花区)
株神戸製鋼所	⑰尼崎製鉄所(尼崎市)
大阪瓦斯(株)	⑱西島工場(大阪市此花区) ⑲北港工場(大阪市此花区)

(本項においては、被告国・同阪神高速道路公団をいうこととする)の主張は次のとおりである。

## 1 差止め請求の適法性

原告らは人格権、環境権を差止めを求め、根拠として主張し、被告らは人格権、環境権は根拠となる実定法規が存在せず、具体的な私法上の権利として認められないと主張するとともに、差止め請求は、本来、一定の行為

により一定の結果を求めるものであり、また、裁判所が代替執行をできるものでなければならぬが、原告らの求める請求はその結果を実現するため道路管理者たる被告がどのような行為をすればよいのかが特定されておらず、不適法である旨主張した。

## 2 損害賠償請求額

原告らは、救済制度による受給分を除いた損害について請求するものであり、請求額は、被った損害の内金であると主張し、被告らは、原告らの主張する損害は公健法に基づく補償給付により補填済であること、仮に、救済制度によってすでに補填されたもの以外の損害があるとすれば、原告側で個別に立証を要するものであると主張した。

## 3 因果関係の有無

原告らは、被告らの道路は相被告企業の工場とともに西淀川区の主要な汚染源であり、その位置関係等から排煙の原告ら居住地への到達は明白であること、大気汚染と健康影響に関する疫学調査の結果および公健法の指定疾病に罹患していることが認定されていることから大気汚染と原告らの罹患している呼吸器疾患との因果関係は明らかであることを主

張した。

被告らは以下の各事実から、本件地域の濃度程度の窒素酸化物が、人の健康に影響を与えているとはいえないと主張した。

① 被告らの工場や本件各道路以外にも大気汚染物質の排出源は無数に存在する。

② 本件各道路を走行する自動車の排出ガスの原告個々への到達とその程度は全く明らかにされていない。

また、自動車排出ガス濃度は、道路から近距離離れるだけで大幅に減衰し大部分の原告には到達していない。

③ 疫学的手法によつては、大気汚染物質と原告個々の疾病の法的因果関係を明らかにすることはできない。

④ 公健法に基づく救済制度は行政的割り切りであり、公健法の認定があることをもつて窒素酸化物と人の健康との因果関係が明らかにされたものではない。

特に、公健法の指定疾病は非特異性疾患であり、大気汚染以外の多くの原因により発症、増悪するものである。

#### 4 道路の設置・管理の瑕疵の有無

原告らは、被告らが、その管理する道路を大量の自動車交通の用に供して、自動車から

大量の大気汚染物質を排出させ、被告企業らの排出する大気汚染物質と共に、原告らの居住する西淀川区に深刻な大気汚染をもたらし、原告らに多大の被害を与えながら、被害を防止するための有効、適切な措置をとらず管理し続けており、このような道路の設置や管理は、国家賠償法二条一項にいう道路の設置・管理の瑕疵にあたることを主張した。

これに対し、被告らは国家賠償法二条一項の瑕疵の有無は、営造物の設置管理者における事故回避措置の要否並びにそれが可能であることを前提とした上での具体的措置の適否により判断されるべきであり、これを本件についてみれば、自動車の排出ガス対策として最も重要な発生源対策や交通規制措置を採用するのに必要な権限を道路管理者は全く有しておらず、道路管理者の有する権限の範囲内で行い得る対策（交通量を分散させるための道路網の整備、交差点の立体化あるいは高架構造の採用、植樹帯や環境施設帯の設置等の道路構造の改善、沿道法による沿道対策）には、沿道の土地利用の自由、都市部における用地取得の困難性等の社会的制約、技術的制約、財政的制約等種々の制約を前提とすれば、本件道路について道路管理者がとつてきた対策は可能な限りの最大限の対策であること（道

路の地下化、シエルトー化、供用の廃止、幅員の削減も抽象的には考えられるが、本件各道路においてはいずれも非現実的であり、事故回避措置として考えることはできない）から設置管理に瑕疵はないと主張した。

なお、大阪空港最高裁判決が、国家賠償法二条一項の瑕疵認定の要件として判旨した供用関連瑕疵（同法にいう瑕疵は、物的施設自体に存する物理的、外形的な欠陥ないし不備のみならず——これを通常「物的性状瑕疵」という——「その営造物が供用目的に沿って利用されることとの関連において危害を生じせしめる場合で、その危害は、営造物の利用者に対するのみならず利用者以外の第三者に対するものも含む」とする考え方）に該当するか否かは、①営造物の利用が一定限度を超え、他人に危害を生じる危険性があること、②その危険に特段の措置を講ずることなく、また、適切な制限を加えないまま危害を生ぜしめたこと、③その危害の発生が設置管理者の予測し得ないものであること、のほか、違法性の存否によるが、①については自動車排出ガスと人の健康影響との因果関係は明らかでないことから、②については先に述べたように、自動車排出ガスの対策につき道路管理者の権限には限界があり、かつ、道路管理者

は権限の限度において可能な対策を尽くしていることから、本件には該当しない旨を主張した。また、違法性については、①本件のよ

うな大気汚染源は一般家庭まで含めて無数にあること、自動車排出ガスは距離減衰が顕著であり、原告らの居住する地域に多数存する道路のうち本件道路を走行する自動車のみから排出される量は、そのみでは問題とされるものでないこと、から、侵害行為の態様としては軽微であること、②本件道路は各々重要な幹線道路であり、高い公共性を有すること、③自動車排出ガス対策の根本的実施は、国民の合意なくては到底実現が困難なほどのものであり、中でも道路管理者の採り得る対策には限界があること、④道路管理者として与えられた権限の範囲で採り得る対策は尽くしていること、から、違法性はないと主張した。

## 5 共同不法行為の成立の有無

原告らは被告ら（企業を含む）の排出する汚悪煙が一体となって原告らの生命・身体に被害を与えているとし、被告らの侵害行為は位置、気象、地形、社会経済、歴史的経緯、公害対策等に一体性があり、関連共同性が認められ、かつ加害行為を認識しながらそれを

継続しており共同不法行為責任があると主張した。

被告は、道路が企業の活動とその行為において一体と認めるものは主観的にも客観的にも存在せず、関連共同性はないと主張した。

## 五 判決の要旨

### 1 判決骨子

- ① 被告企業一〇社のうち、日本硝子株式会社を除く各社は、連帯して認容原告らに対し、一名につき約四万円（最低）ないし約二、四〇〇万円（最高）を支払え。
- ② 被告更生会社日本硝子株式会社に対する一般更生債権が、一名につき約八、九〇〇円（最低）ないし約一、〇〇〇万円（最高）であることを確定する。
- ③ 本件請求のうち、原告らの被告国、同阪神高速道路公団に対する金銭支払い請求を棄却する。
- ④ 原告らの差止め請求を却下する。
- ⑤ この判決の損害賠償にかかる部分（右記①）は、仮に執行することができる。

※日本硝子株式会社は会社更生法が適用されており、同法により債務弁済が制限されている。

### 2 争点についての裁判所の判断

#### (1) 差止め請求

訴訟上の請求は強制執行にまで至るものであり、一義的に特定される必要があるが、原告らの請求は、被告らの履行すべき義務の内容を特定してないため不適法である。

#### (2) 損害賠償請求

公健法等による給付のうち、補償一時金、障害補償費、児童補償手当、遺族補償費等は、損害を補填するものに当たるので、損益相殺すべきである。

原告らの請求額は一部請求とはいえず、認容額の上限を画するものにすぎない。

但し、包括請求を否定すべき理由はないし、一律請求も違法なものではない。

#### (3) 因果関係

西淀川区は我が国でもトップクラスの大気汚染地域である。

大気汚染と慢性閉塞性肺疾患の発症等との因果関係を判断するのは医学的、公衆衛生学的専門分野の問題であり、事実的因果関係については専門家の研究、見解に依拠し相当因果関係の有無を判断するのが相当である。

二酸化窒素については、環境大気中における単独あるいは他の物質との混合のいずれの場合においても、本件疾病との関係で専門家

の評価は未だ定まっておらず、本件疾病との相当因果関係を認めるには至らない。

疫学調査においては、持続性せき・たん有症率と二酸化硫黄および大気中粒子状物質との間に強い関連性が認められている。

昭和三〇年代から五〇年代前半の、西淀川区における慢性気管支炎、気管支喘息、肺気腫の三疾病の原因は高濃度の二酸化硫黄、浮遊粉じんにあつたと認められる。

その余の疾病については、大気汚染との因果関係は認められない。

環境基準は健康被害を未然に防止するため予防的な処置を講ずることを目的としており、環境基準が決定されていることをもって、大気汚染と本件疾病との間に相当因果関係があるとはいえない。

公健法に基づく認定は、行政上の救済を計ることを目的としており、認定患者であるからといって、それだけで原告らが認定疾病に罹患したとは認められない。

#### (4) 違法性

二酸化窒素と健康被害との間に因果関係が認められないから、被告国・同阪神高速道路公団の責任を判断するまでもない。

被告企業は昭和三二年頃には、硫酸酸化物による健康被害の認識が可能であり、原告ら

の健康に被害を及ぼす予見可能性が認められることから、操業継続上の過失がある。

#### (5) 不法行為

民法七一九条一項前段の共同不法行為が成立するためには、各行為の関連共同性があることが必要であり、客観的関連共同性で足りる。一部の被告企業間には資本的・人的・組織的な要素から民法七一九条一項前段に定める共同不法行為が成立する。

大気汚染防止法の制定から西淀川区大気汚染緊急対策策定（昭和四五年）に至る経過の中で、被告企業らは公害環境問題の面で互いに強く関連していることを自覚し、または自覚すべきであつた。したがって昭和四五年以降においては、環境問題での関連性があり、被告企業間には民法七一九条一項前段に定める共同不法行為が成立する。

西淀川区の大気汚染は南西型汚染と北東型汚染とによるもので、被告企業らの工場・事業所の排煙が昭和四〇年前半までの南西型汚染の主要汚染源の一翼を担っていたから、民法七一九条一項後段に定める共同不法行為が成立する。

### 六 道路の公共性と環境対策

本件各道路のみならず、全ての道路は現

代社会において国民の日常享受している様々な便益と密接に結びついていることから、国民の生活を支える最も普遍的かつ基本的な社会資本であり、極めて高度な公共性を有している。

また、本件各道路については提訴以前から植樹帯の設置、遮音壁の設置、適切な維持管理など、必要な環境保全対策を講じており、その後も環境施設帯の設置、交差点の立体化、関連する道路網の整備促進等道路管理者として可能な限りの対策を実施している。（なお、本件各道路において、道路管理者が今日まで実施してきた諸施策は表3のとおりである。）

本件における争点は四に述べたとおり多岐にわたるものであるが、そのうち、特に道路の公共性と道路管理者としての環境対策に係わる主張には重きを置いて主張してきた。しかしながら、判決は環境大気中の二酸化窒素と原告らの疾病との相当因果関係を認めないことにより国・公団の損害賠償責任を否定したことから、これらについて裁判所の判断は得られていない。

### 七 おわりに

被告企業一〇社は、平成三年四月一日に原告ら七六名（請求棄却原告を除く）を被控訴

表3 道路環境対策の各種施策（西淀川区内）

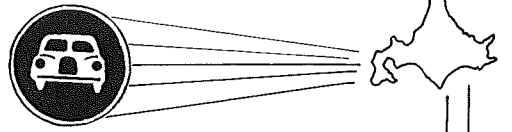
実施機関	項目	内 容	数 量
国	植栽帯の設置	・国道2号については、歩道幅員5.4mのうち1mに樹木を密着した植栽帯を設置（昭和50年度～52年度） ・国道43号については、歩道幅員6mのうち2mに樹木を密着した植栽帯を設置（昭和51年度）	L=2,702m  L=1,010m
	路面の維持補修	・路面のオーバーレイ等（昭和47年度～平成2年度末）	2号=35千m <sup>2</sup> 43号=127千m <sup>2</sup>
	遮音壁の設置	・高架橋、橋梁や取り付け擁壁の区間において、高さ2.0～3.5mの遮音壁を設置（国道43号、昭和50年度～平成2年度末）国道2号はなし	L=3,203m
	交差点の立体化	・国道43号において大和田高架橋の建設（昭和61年度～平成2年度）（交通渋滞緩和のための交差点改良）	1ヵ所 L=1,070m
阪神高速道路公団	環境施設帯の設置	・車道端から10mまたは20mを道路用地として取得し、緑地を設置（西宮線：昭和58年度～平成2年度末、池田線：昭和48年度～平成2年度末）	西宮線=47m 池田線=471m
	遮音壁の設置	・高欄の上に高さ1mまたは2mの遮音壁を設置（西宮線：昭和56年度～昭和59年度、池田線：昭和46年度～昭和59年度）	西宮線=3,320m 池田線=1,432m
	民家防音工事助成等	・夜間騒音が65ホン以上の住宅に対し、二重窓、冷房器具および換気扇の設置、壁面の改良等の防音工事助成を実施 なお、昭和59年度からは特別措置として60ホン以上の民家の防音工事助成も実施中（西宮線：昭和51年度～平成2年度末、池田線：昭和52年度～平成2年度末）	西宮線=125戸 池田線=109戸
	高高架構造の採用	・道路の高架の高さを従来の約8mないし11mから約12mないし15m程度に高くする高高架構造の採用（西宮線）	
	テレビ電波受信障害対策	・受信障害解消のための共同受信施設の設置等費用負担（西宮線：昭和51年度）（池田線：昭和49年度）	西宮線=2,552戸 池田線=1,226戸
	道路網の整備	・大阪西宮線のバイパス機能を果たす大阪湾岸線の建設	

人として、また原告ら（一一七名）は、平成三年四月一日に国、阪神高速道路公団ほか（原審被告と同じ）を被控訴人として、それぞれ大阪高等裁判所に控訴した。控訴状は未だ送達されていないが、控訴審においても道路管理者の施策や考え方を裁判所に一層理解してもらうために必要な主張立証を行っていくこととなる。そして、今後とも技術面での研究を含め、環境対策等を積極的に推進していくものである。

最後になったが、本件訴訟は提訴以来一三年という長年月の審理となり、その間、法務省、証言いただいた諸先生方、その他大勢の方々から、いろいろの御教示をいただき、また、御協力をいただいた。今回の判決もその御協力の賜であると、本誌をかりて深く感謝する次第である。

控訴審の審理の中心がどこに置かれるか、控訴状の未送達の段階では明らかでないが、控訴審の審理においてもなお、大勢の方々御協力をお借りせざるを得ないことは明らかであり、今後とも御教示、御協力を節にお願いいたします。





# 全国幹線道路網の機能強化と再編成(その二)

建設省道路局企画課道路経済調査室係長 寺元 博昭

(以下は前月号のつづきである。)

## 六 全国幹線道路網の機能強化

—「準高規格幹線道路(仮称)の導入」—

東京への人口・諸機能の集中を是正し、国土の均衡ある発展を目指した多極分散型国土の形成を図ることによって、我が国の経済力に見合う真に豊かな国民生活を実現するため、全国幹線道路網の機能強化とその戦略的整備が求められていること、「四つの基本戦略」は、前月号で紹介した通りである。今月号では、前月号に引き続き上記の全国幹線道路網整備の「四つの基本戦略」の中核をなす「準高規格幹線道路(仮称)」について、準高規格幹線道路化すべき路線・区間の要件など、その基本的考え方を紹介しよう。

### 1 準高規格幹線道路の役割と位置付け

① 全国幹線道路網の機能強化と戦略的整備の必要性を踏まえ、高規格幹線道路と一般の国道との中間的サービスを提供する「準高規格幹線道路」を導入し、全国幹線道路網については、⑦高規格幹線道路、④準高規格幹線道路、⑧一般の国道、の「三階層」から構成する。

② 準高規格幹線道路は、高規格幹線道路と一体となって、隣接する地方生活圏中心城市の連携強化による「連合都市圏」等を形成し、多極分散型国土を形成するための戦略的道路と位置付ける。

③ 準高規格幹線道路は、所要の高速性・定

時性を確保するため、交差点の立体化もしくは自動車専用道路化されたものと考えられる。

(注1) 準高規格幹線道路の導入による全国幹線道路網の機能分化は、多極分散型国土形成に資するのみならず、「安全、環境、エネルギー」あるいは渋滞対策」といった面でも効果的なことは言うまでもない。

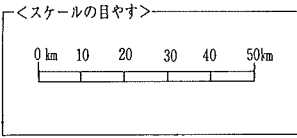
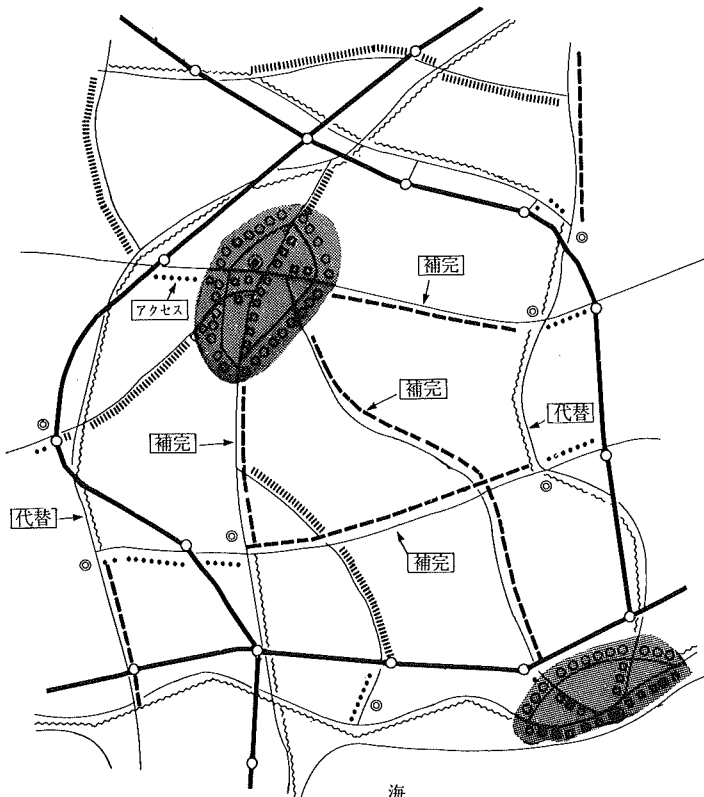
(注2) 準高規格幹線道路導入によって従来の計画(第10次五箇年計画)と何が変わるのか、サービス指標で整理すると表1となる。

### 2 準高規格幹線道路化すべき区間・路線の選定の考え方

表1 サービス指標による従来計画との比較

	第10次五計	今回の全国幹線道路網の議論
対象道路	高規格幹線道路14,000km	高規格幹線道路+準高規格幹線道路
指標	「1時間カバー率」 ・高規格幹線道路完成時97% ・現況値65%	「1時間連結率」(注) ・高規格幹線道路完成時34% (概ね3分の1) ・現況値19%
目標値の達成と持たせられる内容	全国の市町村からインターまで1時間で到達可能となる。	1時間連結率を概ね3分の2にすることにより、50万人規模の連合都市圏などの形成(東京からの人口・諸機能の受け皿)が図れる。 →多極分散型国土の形成
指標特性	・シビルミニマムの確保を表現できる	・都市と都市、地域と地域のつながり(国土構造・地域構造)を連合都市圏形成状況というカタチで表現できる。

(注)「1時間連結率」とは、隣接する地方生活圏中心都市間ペアの内、1時間以内で移動できる都市ペアの割合を言う。



凡	例
◎ 地方中核・中核都市	高規格幹線道路
⊙ 生活圏中心都市	一般国道
● 都市域	アクセス機能をもつ区画
○ 都市環状道路	補完機能をもつ区画
□ 都市圏自専道	代替機能をもつ区画
	ネットワークの充実のための区画

〔一般国道の機能分類の必要性〕  
準高規格幹線道路化すべき区間・路線の選定にあたっては、四全総の交流ネットワーク構想を受けた形で、高速道路の全体計画が従来の七、六〇kmより、一般国道の自動車専用道路も含めて高規格幹線道路網一四、〇〇〇kmに拡大されたことから、一般国道の役割や使われ方も変化してきている(たとえば高規格幹線道路と並行する国道の

平均トリップ長は短くなっていると考えられる)ことに鑑みると、まず高規格幹線道路との適切な機能分担の観点から一般国道網を機能分類し、それぞれの果たすべき機能に応じたサービスレベルの設定や整備のあり方を明確にした上で、準高規格幹線道路も含めて一般国道網を再編成する必要があると考えられる。  
〔機能分類の視点〕

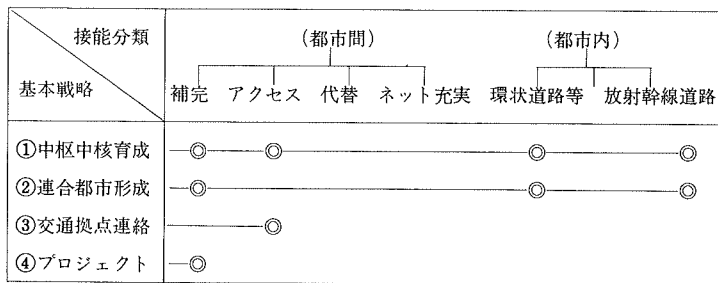
図1 機能分類イメージ

表2 一般国道の機能分類

〔高規格幹線道路との関係による一般国道等の機能は、高規格幹線道路の通過位置や  
 拠点間の連絡性などによりその役割も異なると考えられ、次の4つに分類する。〕

- ①高規格幹線道路の補完路線・区間  
 高規格幹線道路網の疎な方向の主要な都市間交通を担う道路で、高規格幹線道路に準ずる高速性、定時性が要求される。(交差点立体化タイプもしくは自動車専用道路)
- ②高規格幹線道路のアクセス路線・区間  
 重要拠点と高規格幹線道路インターチェンジを連絡する最短の道路で、高規格幹線道路と一体的に利用されることから高規格幹線道路と同程度の高速性、定時性が要求される。(自動車専用道路タイプ)
- ③高規格幹線道路の代替路線・区間  
 高規格幹線道路と並行し、災害時等には代替機能を果たす道路で、高速性より非常時の機能確保、高い安全性と十分な容量の確保及び情報施設、休憩施設の充実が求められる。(多車線化、広い歩道、休憩施設等への配慮、十分な容量確保)
- ④重要拠点を連絡し、ネットワーク機能を高める路線・区間  
 地域における拠点間を連絡して全国幹線道路網を形成し、地域の利便性・経路の選択性を高める道路で、確実に円滑な走行の確保が要求される。(追越し車線、防災対策、情報施設等への配慮)

また機能分類の視点としては、上記の高規格幹線道路との機能分担の観点に加えて、①一般国道の果たすべき役割が、連絡する拠点の重要度、地域の土地利用状況および他の交通網の状況などによって異なるため、保持すべき機能や整備のあり



(注) ③は、全てあるいは一部が準高規格幹線道路として整備されるもの。

図2 接能分類と準高規格幹線道路との関係

方も路線もしくは区間ごとに考えるべきであること(「区間主義」)。また②一般国道は都市間においては高規格幹線道路とともに中・長トリップを分担し地域間交流を支える。一方、都市内においては一般国道は都市空間の枢要な部分を占め、また、都市内の比較的長いトリップも分担し都市の交通流動の機軸となるため、一般国道のあり方が都市の機能と発展の方向を左右することが多くなるな

ど、都市間と都市内とは一般国道の受け持つ交通の量と質が大きく異なっており、都市間と都市内とに分けて考えること、が二つめに重要な視点である。以上から、道路審議会基本政策部会には下記の「準高規格化すべき路線・区間の要件」等を提案したところである。

(1) 都市間の場合

(a. 準高規格化すべき路線・区間の要件)

- 条件一…高規格幹線道路網との適切な機能分担を図り、効率的に高速交通を提供するネットワークを構築する観点から、都市間においては
  - a) 高規格幹線道路網を「補完する路線・区間」
  - b) 高規格幹線道路網への「アクセス路線・区間」(表2 一般国道の機能分類)
- 条件二…多極分散型国土を目指した全国幹線道路網の整備の「四つの基本戦略」に合致していること。(図2機能分類と準高規格幹線道路との関係)

(注) 「速度サービス水準の設定の考え方」について

地方圏の拠点として位置付けられる地方生活圏中心都市間の空間距離を地方ブロック別

に見ると、地方ごとにかなりバラツキがあり  
 (前月号、**図10**)、速度サービス水準の設定に  
 あたっては地方ごとの都市間距離を十分配慮  
 する必要がある。

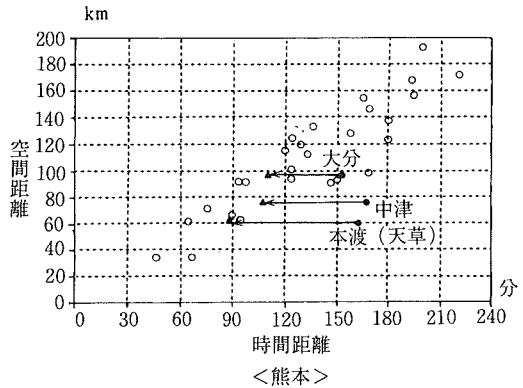
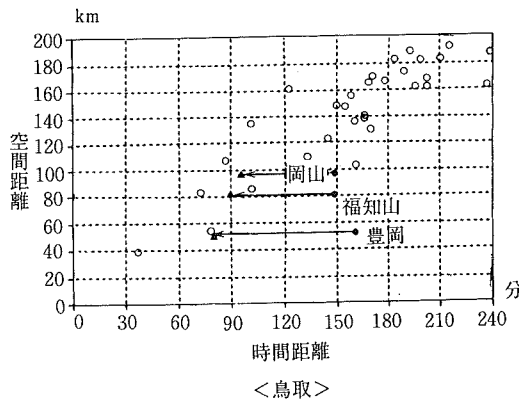
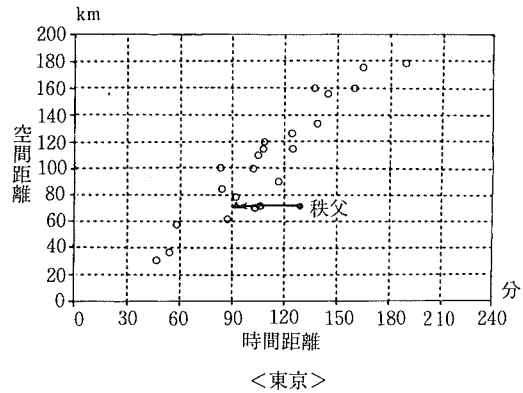
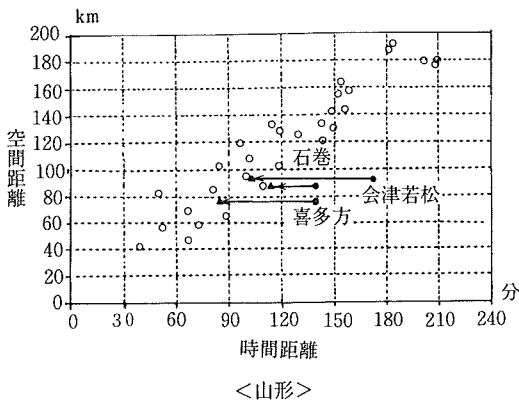
〔b. 準高規格幹線道路の評価の試算事例〕

① 「地方中枢・中核都市からのハブ&スポーク  
 ネットワークの強化に資する路線」の準高規  
 格化による拠点間連絡の改善効果 (**図3**)

② 「五〇万人規模の連合都市圏の形成に資す  
 る路線」の準高規格化による整備効果 (**図4**)

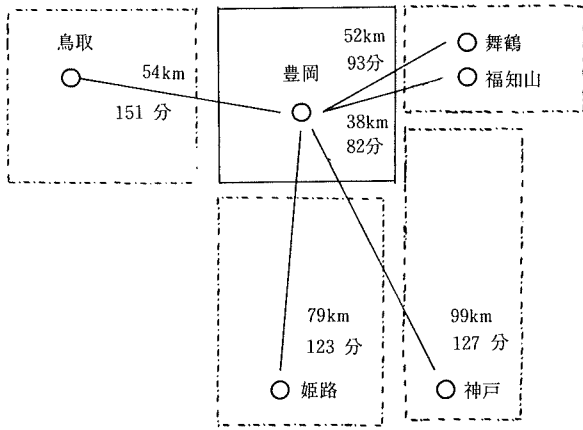
(2) 都市内の場合

三大都市圏と福岡・北九州圏については、第10  
 次道路整備五箇年計画(参考 主要課題…)「よりよ  
 い都市のための道路づくり」においても三、五〇  
 〇kmを全体構想とする大都市圏自動車専用道路網  
 を提案し、鋭意整備中であるが、①東京圏からの  
 人口・諸機能の受け皿づくりを先行的に行う必要  
 があること。(参照、前月号の「四つの基本戦  
 略」)、②地方都市においてはマスターが成立しに  
 くく都市交通の大部分が自動車交通に依存し (**図  
 5**) ていること、③地方都市についても市街地に  
 おいては東京二三区なみの交通が発生しているこ  
 と (**表3**)、④地方中枢・中核都市においては、土  
 地利用の高度化による空間的制約と用地コストの  
 増大が激しいこと (**表4**、**図6**)、また、⑤都市内  
 環境の向上や交通安全の観点などから、地方都市



**図3 準高規格道路の効果**

(凡例) (○)は高規格幹線道路網完成後の拠点間の連絡状況  
 (▲)は準高規格幹線道路の整備による拠点間の連絡状況の改善



1) ネットワークの考え方  
 自動車専用道路等のネットワークは現況の交通需要動線に配慮するとともに、都市の将来の発展動向を見据えて戦略的に整備するものとし、具体的には、

についても、都市圏の多量の交通を効率的に処理し、定時性・高速性にすぐれた都市圏自動車専用道路網等(注、「等」は連続的な立体交差が周辺土地利用などからより適切な場合が想定されるためである)の整備の必要性が高いと考えられる。  
 (a.都市圏自動車専用道路等の整備の考え方)

＜但馬地方生活圏と隣接地方生活圏＞

地方生活圏名	中心都市	中心都市の人口	豊岡市との至間距離
但馬	豊岡市	( 48千人)	—
東部	鳥取市	( 137千人)	54km
播磨	姫路市	( 453千人)	79km
丹波	神戸市	(1,411千人)	99km
北部	舞鶴市	( 99千人)	52km
	福知山市	( 66千人)	38km

(準高規格道路を導入すると)

「鳥取、舞鶴、福知山を1時間圏とすることができる。」

豊岡～鳥取	151分	→	49分
豊岡～舞鶴	93分	→	47分
豊岡～福知山	82分	→	34分
豊岡～姫路	123分	→	71分
豊岡～神戸	127分	→	89分

図4 連合都市圏形成の具体的事例

a) 主要な放射道路を連絡する環状方向の動線  
 b) 大量の長トリップを分担する国道に沿った動線  
 c) 高速ICと都心を結ぶ動線  
 なお、自動車専用道路等の整備必要量は便益の生ずる中・長トリップの需要量、市街地の交通発生密度の大きさ、都市内一般幹線道路の配置状況(網密度、車線数)並びに将来の地域開発計画等に十分配慮して決定される必要がある。

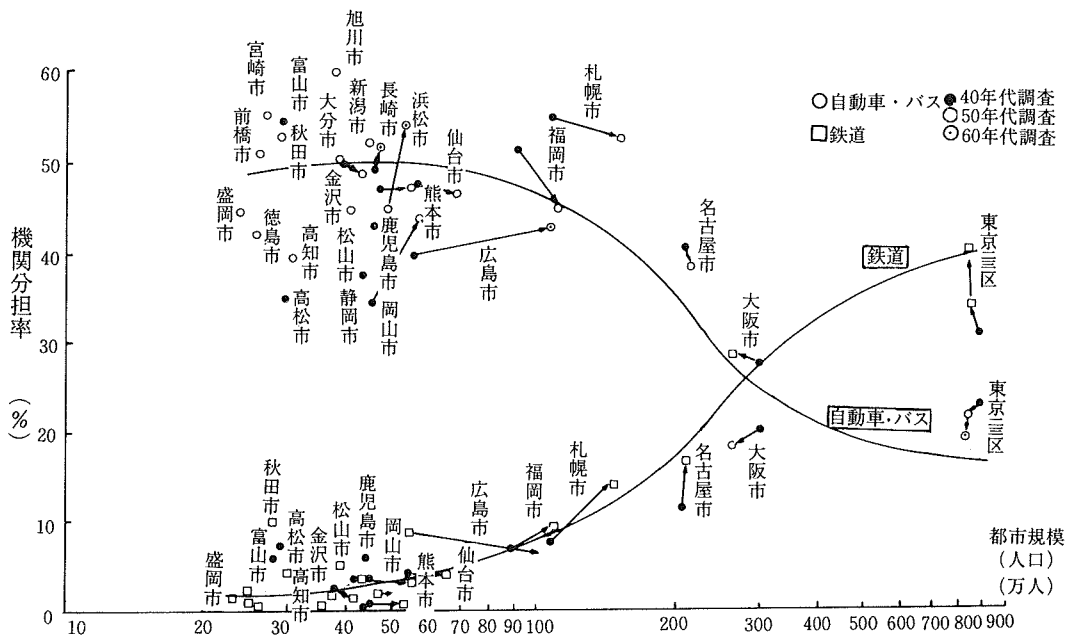
表3 都市規模別交通需要発生密度

		発 生 密 度		
		面積当たり (台/日/km <sup>2</sup> )	夜間人口当たり (台/日/人)	昼間人口当たり (台/日/人)
三大都市	東京都心3区	33,400	4.28	0.55
	周辺11区	13,600	0.82	0.60
	外周9区	6,900	0.51	0.60
	23区計	10,700	0.77	0.59
地方中枢都市	札幌市都心区	10,300	2.64	1.27
	広島市都心区	10,000	1.37	0.93
地方中核都市	岐阜市市街地部	11,700	3.14	—
	松山市市街地部	12,400	2.25	—
地方中心都市	酒田市市街地部	11,800	3.11	—
	今治市市街地部	12,500	2.55	—

注) 東京都心3区: 千代田、中央、港の各区  
 周辺11区: 新宿、文京、台東、墨田、江東、品川、目黒、渋谷、中野、豊島、荒川の各区  
 外周9区: 大田、世田谷、杉並、北、板橋、練馬、足立、葛飾、江戸川の各区  
 札幌市都心区: 中央区 広島市都心区: 中区、南区  
 その他の都市については、おおむねDIDをカバーする圏域を市街地部としている。「昭和60年度道路交通センサス」による。

2) 配慮すべき事項  
 都市圏自動車専用道路等は定時性・高速性に優れた動線であり、単に自動車交通の利便の向上に寄与するためだけでなく、バス交通への活用、鉄道、空港、港湾その他の交通機関との結節等にも配慮する必要がある。

人口規模別機関分担(自動車・バスと鉄道)(その1)



人口規模別機関分担(バスと自動車)(その2)

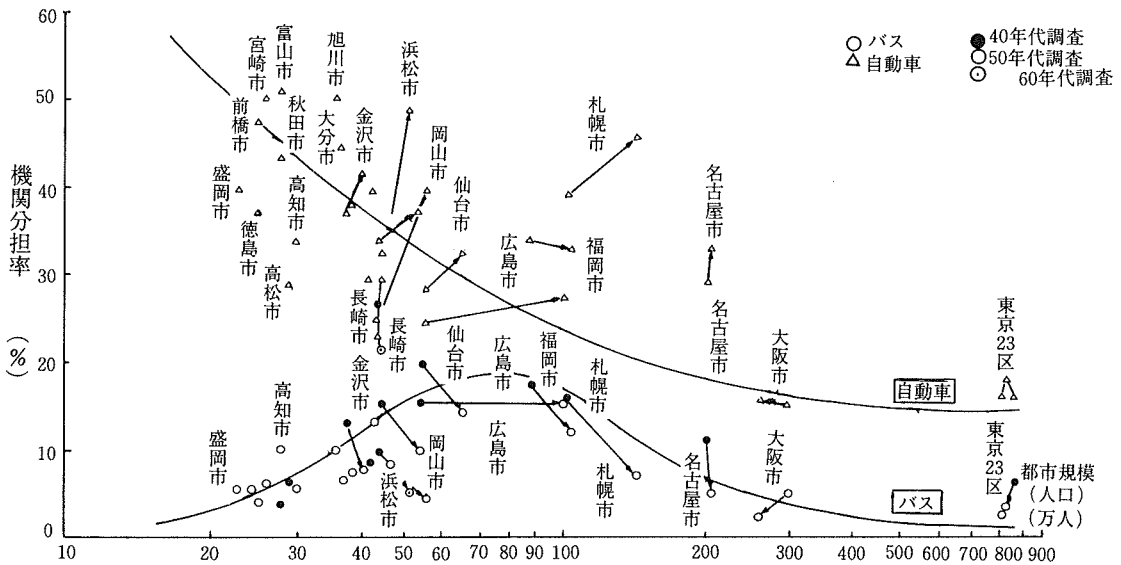


図 5

注) 昭和43年から63年までのパーソントリップ調査の実施都市圏の結果道路局でとりまとめたもの

表4 都市規模ランク別地価ランク別の都市数

1985年の都市人口 (万人)	1989年7月の用途地域内平均基準地価(万円/㎡)						計
	0~5	5~10	10~20	20~50	50~100	100以上	
100以上			1	2	5 (4)	3 (3)	11 (7)
50~100			2	4 (1)	4 (4)		10 (5)
30~50		6	5 (3)	17 (5)	10 (9)	1 (1)	39 (18)
20~30		6	16 (5)	12 (6)	4 (4)		38 (15)
10~20	9	27 (4)	21 (8)	30 (29)	12 (12)	3 (3)	102 (56)
10以下	160	180 (31)	60 (35)	46 (42)	9 (9)	1 (1)	456 (119)
計	169	219 (35)	105 (52)	111 (83)	44 (42)	8 (8)	656 (220)

注) ( ) 内は3大都市周辺府県内の都市数(内書を)

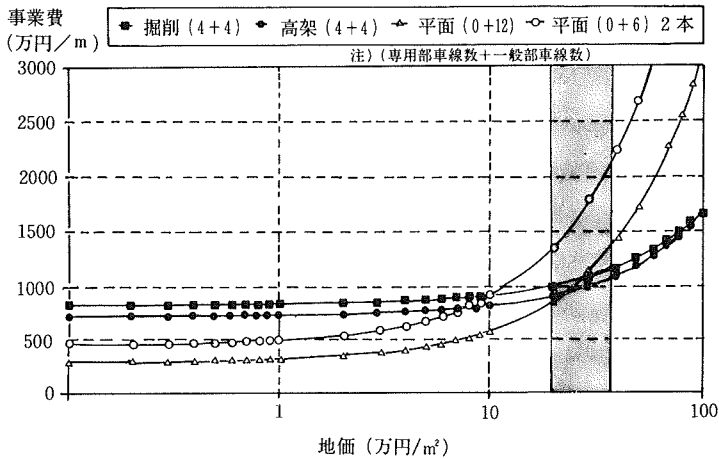


図6 地価と道路構造形式ごとの事業費の比較

〔b.整備必要量の試算例〕

1) 交通発生密度に応じた整備必要量の試算

大都市や地方中枢・中核都市の市街地部の交通量は高密度であり、これを全て一般道路で整備することとした場合、網密度や車線数が増大し良好な土地利用、生活環境の確保が困難となる。このため交通発生密度毎に幹線道路の幅員、車線数の実用的、合理的な範囲に収まるために必要な自動車専用道路の整備量を試算した(表5)。

結果の概要・発生密度が一〇、〇〇〇台/㎢の市街地が連担する場合で、一般幹線道路(六四車線とする)の網密度が四㎢/㎢の場合  
 ○・三ノ〇・七㎢/㎢の自動車専用道路が必要となる。

2) 利用者便益に応じた整備必要量の試算

一定距離以上のトリップ長の交通は、自動車専用道路へのアクセス距離および通行料金を要しても、走行速度の高い自動車専用道路の利用が効率的である。

一般道路利用と自動車専用道路利用とで利用者の便益がバランスするトリップ長(限界トリップ長)を求め、このトリップ長以上の交通を全て自動車専用道路が分担するものとし、分担走行台キロを算出し、これから必要延長を求めた(表6)。

表5 一般幹線道路が6車線の場合に必要な4車線の自動車専用道路の密度(その1)

実現する範囲				発生密度 (台/km <sup>2</sup> )	幹線、補助幹線道路の量							
地方中枢 中核都市		3大都市			上段：密度 下段：間隔							
周辺	都心	周辺	都心		14	12	10	8	6	4	2	1
				0.14	0.17	0.20	0.25	0.33	0.50	1.00	2.00	
			○	40,000	2.1	2.7	3.3	3.9	*	*	*	*
			○	35,000	1.3	1.9	2.5	3.1	*	*	*	*
			○	30,000	0.5	1.1	1.7	2.3	2.9	*	*	*
			○	25,000		0.3	0.9	1.5	2.1	*	*	*
		○	○	20,000			0.1	0.7	1.3	1.9	*	*
	○	○	○	15,000					0.5	1.1	*	*
	○	○	○	10,000						0.3	0.9	*
○	○	○	○	5,000							0.1	0.4
○	○	○	○	4,000								0.2
○	○	○	○	3,000								0.1
○	○	○	○	2,000								
○	○	○	○	1,000								
○	○	○	○	500								

結果の概要…限界トリップ長は11〜16kmであり、必要な自動車専用道路延長は200万〜300万都市圏で一五km程度、300〜600万都市圏で200〜300km程度、600〜1000万都市圏で300〜500km程度である。

一般幹線道路が4車線の場合に必要な4車線の自動車専用道路の密度(その2)

実現する範囲				発生密度 (台/km <sup>2</sup> )	幹線、補助幹線道路の量							
地方中枢 中核都市		3大都市			上段：密度 下段：間隔							
周辺	都心	周辺	都心		14	12	10	8	6	4	2	1
				0.14	0.17	0.20	0.25	0.33	0.50	1.00	2.00	
			○	40,000	3.5	3.9	4.3	*	*	*	*	*
			○	35,000	2.7	3.1	3.5	3.9	*	*	*	*
			○	30,000	1.9	2.3	2.7	3.1	*	*	*	*
			○	25,000	1.1	1.5	1.9	2.3	2.7	*	*	*
		○	○	20,000	0.4	0.8	1.1	1.5	1.9	*	*	*
	○	○	○	15,000			0.4	0.8	1.1	1.5	*	*
	○	○	○	10,000					0.4	0.7	*	*
○	○	○	○	5,000							0.3	*
○	○	○	○	4,000							0.2	0.3
○	○	○	○	3,000								0.2
○	○	○	○	2,000								0.1
○	○	○	○	1,000								
○	○	○	○	500								

都市と都市、地域と地域の連絡関係には様々なレベルがある。都市にもたとえば規模で見ても、仙台級の地方中枢都市、その他の県庁レベルの地

七 おおむね

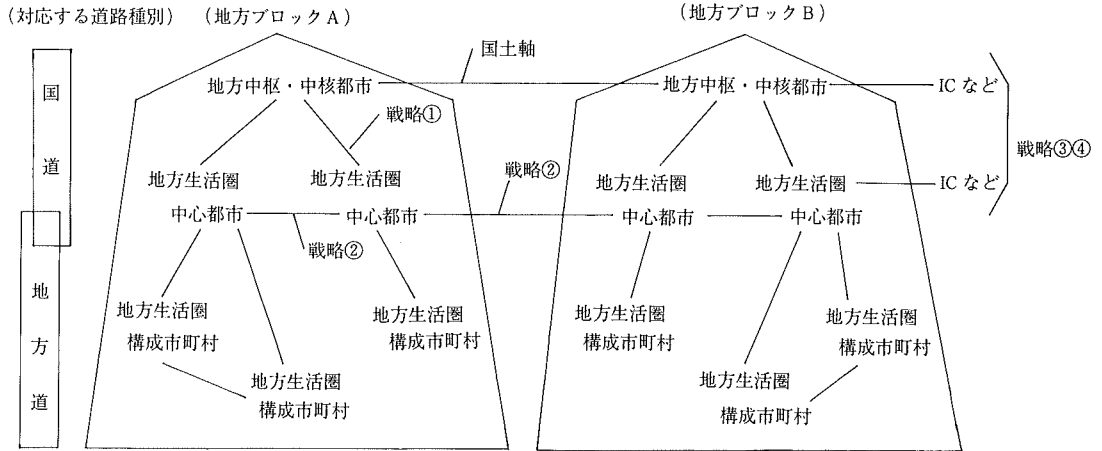
方中核都市、生活圏レベルの地方中心都市、その他の市町村と、概ね四階層の都市が分布、配置されて地方圏を形成しており、国土・地域の構造基盤はこれらの重層的な連絡関係であると理解できる。したがって、国土・地域の構造基盤を問題に

表6 都市圏規模別自専道必要延長

都市圏規模 (万人)	D I D 地域			地域半径 (km)	限界距離		自専道必要延長		都市 圏数
	面積 (km <sup>2</sup> )	半径 (km)	外周延長 (km)		有料 (km)	無料 (km)	有料 (km)	無料 (km)	
100~	129.4	6.4	40.0	20.6	15.8	11.5	89.3	125.0	3
60~100	63.8	4.5	23.3	12.4	16.4	11.9	30.5	46.8	4
50~60	55.4	4.2	26.1	10.5	14.4	10.8	19.2	27.2	6
40~50	48.7	3.9	24.6	11.6	15.1	11.1	19.3	29.0	8
30~40	38.4	3.5	21.8	13.3	15.6	11.5	17.1	24.6	12
20~30	31.3	3.2	19.8	9.1	16.6	12.0	11.2	14.6	14



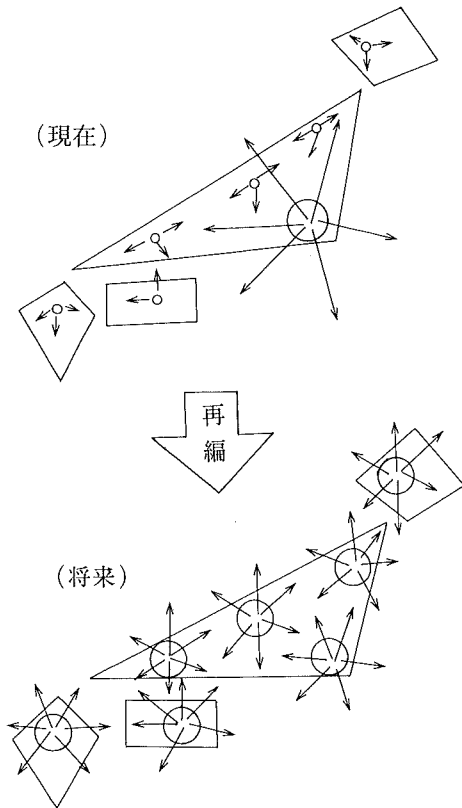
参考図 国土の構造基盤の重層構造と今回着目した連絡関係のイメージ図



(注) 全国幹線道路網の「4つの基本戦略」(前月号参照)

- 基本戦略①地方中枢・中部都市からのパブ&スポークネットワーク(放射環状道路網)の強化 —広域活動圏の形成—
- 基本戦略②地方生活圏中心都市相互の連絡の強化 —連合都市圏の形成—
- 基本戦略③交通拠点への連絡強化 —全国的・国際的交通機能の強化—
- 基本戦略④地域振興プロジェクトの支援

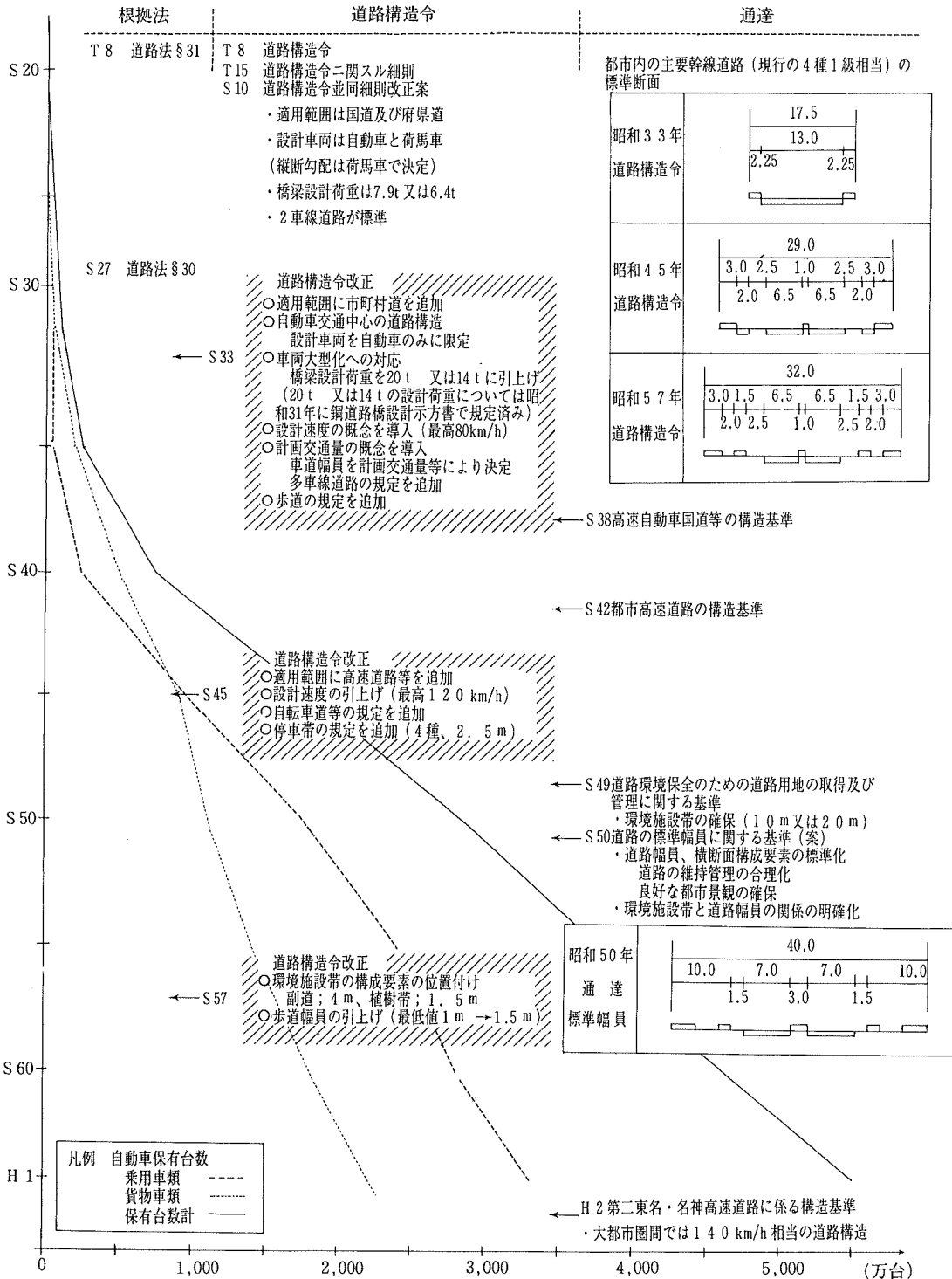
《参考図》 地方ブロック性の重視のイメージ



する場合には、それらの連絡関係をレベルごとに分解・把握した上で望ましい形を考えることが議論を明確にする。今回の全国幹線道路網の議論は、概ね生活圏中心城市レベル以上の都市相互の連絡関係に対応するものであり、(参考図) 国土の構造基盤の重層構造と今回着目した連絡関係のイメージ図、国土・地域の「幹」に相当する。(主地方幹線道路網は概ね生活圏中心城市

市レベル以下の都市相互の連絡関係を規定し、都市幹線道路網は概ね都市内の市街地の形成状況を表し、全国幹線道路網のあり様がこれら地方幹線道路網および都市幹線道路網の前提条件であることは言うまでもない)。また、今回部会に提案した「四つの基本戦略」を通して流れるキーワードは「地方ブロック性の重視」(参考図「地方ブロック性の重視のイメージ」ということになるだろう。東京への一極集中を是正し多極分散型国土を形成していくためには、地方ブロックごとの状況を踏まえた「地域経営の戦略ビジョン」の具体的提示とビジョンに即した明確な政策の展開が望まれる。道路行政が世に問う課題は多い。

《参考図》 道路構造規格の変遷



## 「道路法及び駐車場法の一部を改正する法律」および「一般国道の指定区間を指定する政令の一部を改正する政令」について

道路法令研究会

### 「道路法及び駐車場法の一部を改正する法律」について

#### はじめに

「道路法及び駐車場法の一部を改正する法律案」は、先般の第二二〇回国会において可決・成立し、去る五月二日に平成三年法律第六〇号として公布されたところである。本稿では、改正の概要について紹介することとしたい。

#### 一 改正の背景

近年、都市化、モータリゼーションの進展等により自動車交通が著しくふくそうし、自動車の駐車需要も大きく増加している一方で、駐車場整備

がまだまだ不十分なことから、違法路上駐車が蔓延し、交通渋滞の激化や交通事故の増大、さらには、都市における中心市街地の活力低下等を招来している状況にある。

他方、駐車場の整備については、従来より公共と民間の適切な役割分担のもとに種々の施策が講じられてきているが、用地の取得難や採算性の悪化等から、その整備は困難になってきている。

本法律は、このような現状にかんがみ、自動車の駐車のための施設の整備を総合的かつ計画的に推進するとともに、安全かつ円滑な道路交通の確保を図るため、道路法及び駐車場法の二法につ

いて所要の改正を行ったものである。

#### 二 改正の概要

##### 1 道路法の一部改正

道路法（以下「法」という。）については、自動車駐車場の整備を推進するとともに、道路の構造の保全と安全かつ円滑な道路交通を図るため、次のような改正を行った。

(1) 道路管理者による自動車駐車場の整備に関する規定の整備

① 道路上の自動車駐車場の位置付けの明確化（法第二条関係）

今般、路外駐車場では対応できない短時間の駐車需要に対応するとともに、路上駐車場の秩序回復を通じて道路の構造を保全し、または道路

の交通の危険を防止するため、主として幹線道路において、路上駐車が交通に支障を及ぼさないよう車道と分離した道路構造により、道路管理者が道路上の自動車駐車場を積極的に整備していくこととしたところである。

このため、道路管理者が設置する自動車駐車場のうち道路上に設けられるものを道路の附属物として、定義規定上、明確に位置付けることとしたものである。

## ② 有料の自動車駐車場制度の創設（法第二四 条の二、第二四条の三関係）

道路管理者は、道路管理者である地方公共団体の条例（指定区間内の国道にあつては、政令）で定めるところにより、自動車駐車場の利用者から駐車料金を徴収することができるものとし、当該駐車料金の額の原則、割増金の徴収について定めるとともに、道路管理者は、有料の自動車駐車場について、駐車料金等その利用に關し必要な事項を表示するための標識を設置しなければならぬこととしたものである。

従来より、自動車駐車場の整備については、主に民間主体で行われ、公共はこれを補完する形で供給を行ってきたところである。道路管理者としても、道路整備特別措置法に基づき、その建設費等を料金収入により償還する有料自動車駐車場として整備を行ってきたところであ

る。これらの場合、採算性が一定以上確保されることが前提となるが、とりわけ都市部においては、近年の用地費の上昇等による採算性の悪化等により、その整備が困難となっている。このため、今般、道路管理者が、いわゆる公共事業として自動車駐車場の整備を積極的に推進していくこととしたところであるが、その際、民間駐車場等との公平性を保つなどの理由から、道路法において道路管理者による駐車料金の徴収規定を設けることにより、自動車駐車場の利用者から適切な駐車料金を徴収することとしたものである。

## ③ 自動車駐車場の設置に関する事業

なお、自動車駐車場の設置に関する事業は、交通安全施設等整備事業に関する緊急措置法施行令及び道路法施行令の一部を改正する政令（平成三年政令第七八号）により、交通安全施設等整備事業として位置付けられ、新たに国の負担・補助の特例の対象とされることにより整備の促進が図られることとなっている。

## (2) 違法放置物件に対する措置の明確化（法第四 四条の二）。

道路管理者は、第四三条第二号の規定に違反して、道路に放置された転落積載物等の物件（以下「違法放置物件」という。）が、道路の構造に損害を及ぼし、または交通に危険を及ぼしてい

ると認められる場合であつて、当該違法放置物件の占有者等に対し除去等の措置命令をすることができないときは、自ら当該違法放置物件を除去することができることとするともに、違法放置物件の除去に伴う保管、返還、売却、廃棄等の手続に関する規定を設けたものである。

この制度は、違法放置物件が現に道路の構造に損害を及ぼし、または交通に危険を及ぼしていると認められる場合のように可及的速やかに道路上の放置物件を除去する必要がある場合において、道路管理者による迅速な対応を可能とするとともに、あわせてその場合の処理手続を明確化したものである。

## (3) 長時間放置車両の移動等に関する規定の創 設（法第六七条の二関係）

道路管理者は、道路上に長時間放置された車両について、道路に関する工事または維持のため緊急やむを得ない必要があるときは、当該車両を放置場所から五〇mを超えない道路上の場所に移動することができることとした。この場合において、当該車両の放置場所から五〇m以内の道路上の場所に移動する場所がないときは、自動車駐車場、空地等に当該車両を移動することができることとするともに、この措置に伴い、当該車両の保管、返還のための公示等の手続に関する規定を設けたものである。

この制度は、道路に長時間放置された車両が道路に関する工事や除雪等の道路の維持を施行するに際し大きな支障となっている現状にかんがみ、道路の交通の安全と円滑を確保し、道路管理のより一層の充実を図る観点から、道路管理に必要な範囲内において、道路管理者に長時間放置車両の移動等の権限を付与したものである。

## 2 駐車場法の一部改正

今回の駐車場法の主要な改正点は、以下のとおりである。

- (1) 駐車場対策を総合的かつ計画的に推進するため、市町村は、都道府県、公安委員会、道路管理者の協力の下に駐車場整備地区における路上駐車場及び路外駐車場の整備に関する計画（駐車場整備計画）を定めなければならないこととした。
- (2) 附置義務対象となる建築物の面積下限を三、〇〇〇㎡から二、〇〇〇㎡に引き下げるとともに、附置義務の対象地域となる駐車場整備地区の対象区域を拡大した。
- (3) 駐車場整備計画において定められた「主要な路外駐車場」については、不動産取得税および固定資産税の特例措置を講ずることとした（附則第七条関係）。

## おわりに

駐車対策については、駐車問題に対する世論の高まりを背景に、前通常国会（第一八回国会）においても、道路交通法の一部改正および自動車の保管場所の確保等に関する法律の一部改正に関連して、交通規制・取締りの強化とあわせ、絶対的な駐車場不足を解消するための駐車場の整備促進を図る旨附帯決議等で求められている。

今回の改正は、こうした状況の中で、自動車の駐車のための施設を総合的かつ計画的に推進し、

道路の構造の保全と安全かつ円滑な道路交通の確保を図るための措置を講じ、あわせて道路管理の向上を図ったものである。

本法律については、公布の日から六月以内で政令で定める日より施行することとしており、現在関係政・省令の改正を含め、改正法の施行に向けて準備を進めているところである。

今回の改正についての詳細な解説については、施行時の特集記事において述べることにし、本稿においては、その概要の紹介にとどめたことを御了承願いたい。

## 「一般国道の指定区間を指定する政令」の一部を改正する政令について

一般国道の指定区間を指定する政令の一部を改正する政令（平成三年政令第三百三十七号）は、平成三年四月一二日に公布され、四月一五日から施行されたところである。

一般国道の管理のうち、維持、修繕、災害復旧その他の管理は、政令で指定する区間（指定区間）内については建設大臣が行い、その他の部分については都道府県知事が行うこととされており（道路法第十三条第一項）、一般国道の指定区間を指定する政令（昭和三十三年政令第六十四号）は、緊急かつ効率的な幹線道路整備を推進することを目的とした指定区間制度の創設に伴い昭和三十三年に

制定されて以来、毎年度改正が行われている。

本年度における改正の内容は、①指定区間の追加指定（一般国道二三号、一五三号、一五六号、一九一号、三五七号）、②地名、地番の変更等（一般国道二号、一七五号、一八〇号、二四六号）である（別表参照）。

この改正により、指定区間の総延長は一九、五七九km（供用済延長一九、四九三km）となり、一般国道の現道延長四四、一六六km（供用済延長四四、〇九〇km）に対し指定率は四四・三％（供用済四四・二％）となった。

〔一般国道の指定区間を指定する政令の一部を改正する政令 新旧対照表〕  
 ○一般国道の指定区間を指定する政令（昭和三十三年政令第百六十四号）（抄）

凡例  
 ○追加指定  
 △地名・地番の変更等

改正案  
 別表

路線名	指 定 区 間
一 号	略
二 号	大阪市北区梅田一丁目三番から北九州市門司区老松町三番一まで（明石市立石一丁目四番一から同市魚住町清水字井桶田二千四百九十九番一及び姫路市本町二百四十一番を経て兵庫県揖保郡太子町山田字美之路五百九十一番二まで、福山市神村町伊勢山下六千番二から尾道市西御所町二番の五百六十二を経て同市正徳町五百三十五番の二十八まで並びに広島市西区庚午北一丁目四百十八番一から同市佐伯区海老園二丁目三百十番三を経て廿日市市地御前五丁目千九百二十九番二十一までを除く。）
三 号 二十二号	略
二十三号	豊橋市大山町字五分取三番一から同市前芝町字塚二十二番四まで及び安城市城ヶ入町立出二十七番二から伊勢市宇治今在家町字作楽百二十番一まで
二十四号 百四十一号	略
百五十三号	名古屋市長区植田西三丁目千二百二十四番から愛知県北設楽郡稲武町大字稲橋字寺下九番七まで及び同町大字大野瀬字猫ノ平二十三番二から飯田市鼎一色百四十三番一まで
百五十五号	略
百五十六号	岐阜市茜部新所一丁目二十三番から岐阜県郡上郡白鳥町向小駄良字内田七百七十五番二まで及び富山県東砺波郡庄川町小牧字天ヶ瀬七十三番の一から高岡市上四屋六百六十三番の一まで

現 行  
 別表

路線名	指 定 区 間
一 号	略
二 号	大阪市北区梅田一丁目三番から北九州市門司区老松町三番一まで（明石市和坂稲荷町四百二十三番四から同市魚住町清水字井桶田二千四百九十九番一及び姫路市本町二百四十一番を経て兵庫県揖保郡太子町山田字美之路五百九十一番二まで、尾道市高須町字壱町通り千二百六十三番二から同市西御所町二番の五百六十二を経て同市正徳町五百三十五番の二十八まで並びに広島市西区庚午北一丁目四百十八番一から同市佐伯区海老園二丁目三百十番三を経て廿日市市地御前五丁目千九百二十九番二十一までを除く。）
三 号 二十二号	略
二十三号	豊橋市神野新田町字ワノ割四十三番五から同市前芝町字塚二十二番四まで及び安城市城ヶ入町立出二十七番二から伊勢市宇治今在家町字作楽百二十番一まで
二十四号 百四十一号	略
百五十三号	名古屋市長区植田西三丁目千二百二十四番から愛知県北設楽郡稲武町大字稲橋字寺下九番七まで及び長野県下伊那郡根羽村五千四十五番三から飯田市鼎一色百四十三番一まで
百五十五号	略
百五十六号	岐阜市茜部新所一丁目二十三番から同市東興町五十七番三まで、同市大字長森野一色字口ヶ洞千三百十八番四の一から岐阜県郡上郡白鳥町向小駄良字内田七百七十五番二まで及び富山県東砺波郡庄川町小牧字天ヶ瀬七十三番の一から高岡市上四屋六百六十三番の一まで

○	△	○	△	△
四百九号	三百五十七号	二百五十四号 二百五十二号	二百四十六号	百九十二号 百九十二号 二百二十六号
略	千葉市稲毛海岸五丁目一番の三から東京都大田区羽田空港二丁目南側地先まで、川崎市川崎区東扇島二十三番一から横浜市鶴見区扇島七番まで、同区大黒ふ頭十五番一から同市中区本牧ふ頭七番まで及び同市磯子区新杉田町八番一から横須賀市夏島町地先まで	略	東京都千代田区永田町一丁目一番五から沼津市大岡字下耕地二千七百六十八番の三まで（東京都世田谷区玉川二丁目千五百七番から川崎市高津区瀬田字堤外二千四百十一番一を経て同区久地字東耕地一番三までを除く。）	略
○	△	○	△	△
百八十五号 百八十五号 百九十号	百八十号	百九十一号	百九十二号 百九十二号 二百二十六号	百五十七号 百七十一号
略	岡山市東中央町千二番から総社市種井字内宮九百七十五番一まで及び米子市富士見町二丁目百二十八番一から松江市雑賀町字津田海道百八番一まで	下関市竹崎町四丁目六十番から山口県豊浦郡豊浦町大字字賀字箕ノ腰千四百二十番の一まで、長門市西深川字四ノ椎ノ木道祖五百九十六番一から萩市大字山田字東奥玉江三千九百六十九番まで、同市大字椿東字田ノ浦七百八十八番一から益田市市吉田町二百八十一番の一まで及び広島市安佐北区可部町大字中野字石仏三百十一番の二から同市中区大手町四丁目七番まで	略	略
○	△	○	△	△
百八十五号 百八十五号 百九十号	百八十号	百九十一号	百九十二号 百九十二号 二百二十六号	百五十七号 百七十一号
略	岡山市東中央町千二番から総社市種井字内宮九百七十五番二まで及び米子市富士見町二丁目百二十八番一から松江市雑賀町字津田海道百八番一まで	下関市竹崎町四丁目六十番から山口県豊浦郡豊浦町大字字賀字箕ノ腰千四百二十番の一まで、長門市西深川字四ノ椎ノ木道祖五百九十六番一から萩市大字山田字東奥玉江三千九百六十九番まで、同市大字椿東字田ノ浦七百八十八番一から益田市市吉田町二百八十一番の一まで及び広島市安佐北区可部町大字中野字石仏三百十一番の二から同市中区大手町四丁目七番まで	略	明石市和坂稲荷町四百二十三番四から兵庫県水上郡山南町美和字車田七百四十九番まで

# ハイウェイ・オアシスの概要

## 日本道路公団計画第二課

### 一 はじめに

我が国の高速道路の供用延長は、既に四、八〇〇kmを超え、今年度中には五、〇〇〇kmに達する見込みであり、物質の輸送を初め、ビジネスやレジャーに国民にとって欠かせざる存在となっている。

今まで、高速道路は単に人や物を運ぶ通路としての考え方が中心であり、インターチェンジ以外からの出入りは、車はもちろん人についてもできなかった。そのため、高速道路の沿線に自然公園、歴史公園、レクリエーション施設等の魅力ある観光資源があっても、高速道路の途中で立ち寄ることができず、一旦インターチェンジを介してから利用せねばならなかった。

一方、昨今の週休二日制の定着による余暇時間の増加、国民ニーズの多種・多様化に伴い、高速道路においてもその需要に応える必要が生じてきた。

こうしたことから、高速道路の移動途中、あるいは高速道路そのものをレジャーやレクリエーションの場としての活用を図ることを目的として、高速道路の休憩施設と隣接する都市公園等とを一体的に整備することが考えられ、これをハイウェイ・オアシスと称して整備することとなった。

### 二 事業の経緯

高速道路の休憩施設とその周辺の一体的整備については、昭和五〇年前後から建設省、道路公団の各機関で調査研究を進めてきており、昭和五九

年度に建設省が「サービスエリア等の休憩施設においては、地域との交流を可能にし、これら休憩施設周辺の自然公園、歴史公園等との一体的利活用の方策について、高速自動車国道利用者の利便の増進と地域社会の活性化を図るため具体的検討を進める」という方針を打ち出した。その後、建設省と道路公団で法制面での詰め、開放条件の設定等について検討を進め、昭和六二年度にハイウェイ・オアシスの具体化を図ることを建設省の重点施策のひとつとして方針を決定した。

その施策の具体化として、北陸道徳光パーキングエリア、北海道縦貫道砂川サービスエリア、九州横断道金立サービスエリアにおいて検討を行うこととし、これらに隣接する公園管理者である関係自治体とともに、実現に向けて高速道路側と連



絡した公園側駐車場の計画、およびその費用負担等について検討を進めることになった。

### 三 事業の概要

高速道路の休憩施設は、本来高速道路のお客様が休憩するための施設であり、その駐車マス等の設計は比較的短時間の駐車に対して設計しており、

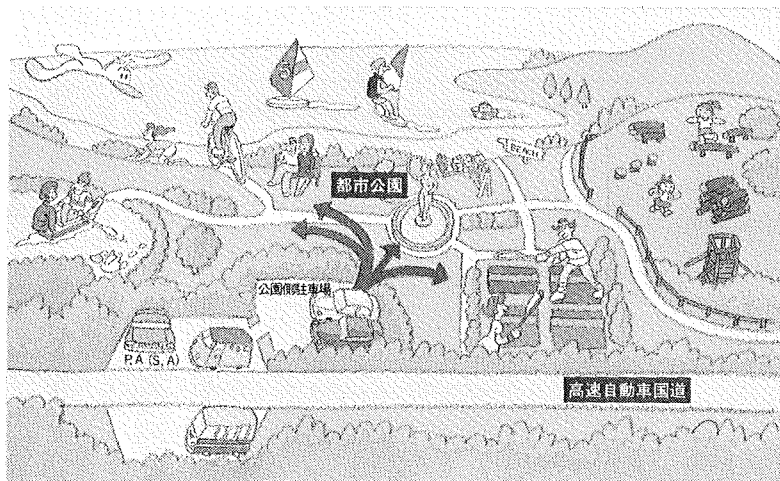


図1 ハイウェイ・オアシスのイメージ図

都市公園等を利用するお客様の長時間駐車的需求を満足するために、高速道路に付随した駐車場のほかに、公園を利用するお客様のための駐車場を確保する必要がある。

したがって、ハイウェイ・オアシスでは、都市公園等の中に高速道路の休憩施設と連結した第二駐車場（公園側駐車場）を設置することにより、高速道路のお客様に都市公園等への出入りを可能にすることとしている。この場合、公園側駐車場から一般道路等外部への車の出入りは制限される（図1）。

このような整備を行うことにより、高速道路の休憩施設から隣接する公園等に直接車で乗り入れることができるようになり、公園利用の増進、地域の活性化に寄与するとともに、高速道路のお客様には自然や歴史・文化に包まれた潤いあるスペースを提供することができる。また、高速道路のイメージアップと利用促進も併せて図ることができる。

現在、供用中または計画中のハイウェイ・オアシスは、以下の考え方に基づいて事業を進めている。

#### 1 設置条件および設置形態(図2)

①原則として、高速道路の休憩施設と都市公園等が隣接している場合に、ハイウェイ・オアシス

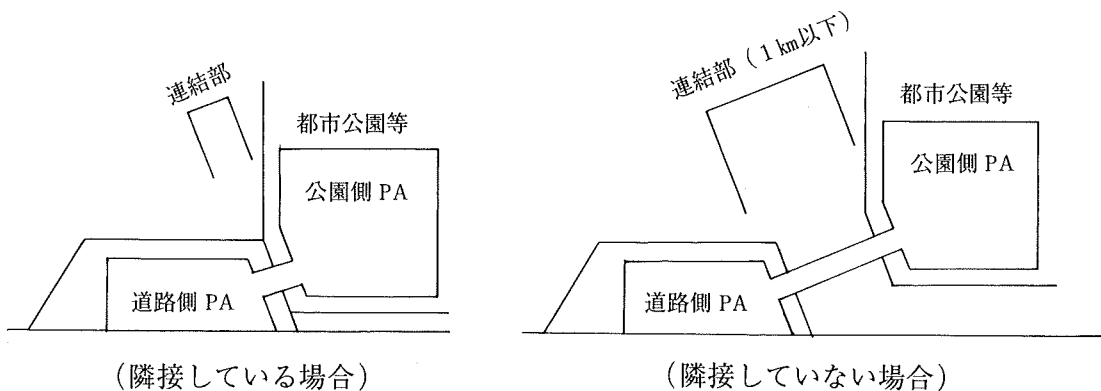


図2 ハイウェイ・オアシスの設置形態

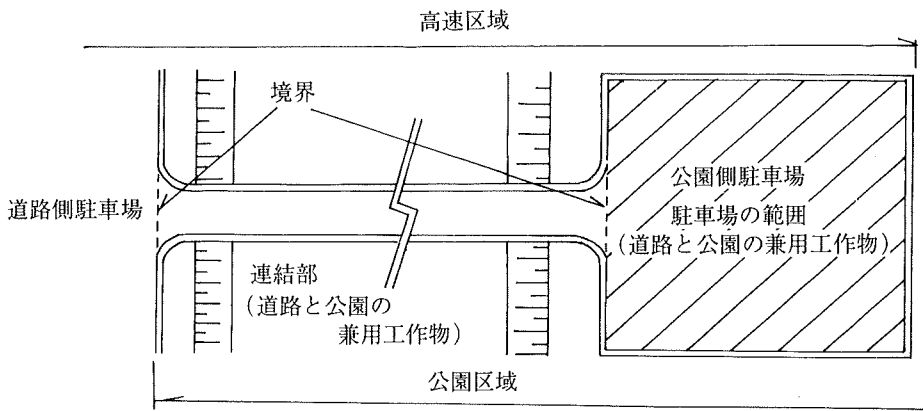


図3 高速区域と公園区域

② 休憩施設内の駐車場（道路側駐車場）と都市  
 シスとして整備できるものとする。（高速道路  
 の休憩施設と都市公園等が隣接していない場  
 合、連結部の延長が1km以下に限る。）

公園内側に設ける駐車場（公園側駐車場）と  
 を連結部を設けることにより一体とし、相互  
 の出入りを可能にする。  
 ③ ハイウェイ・オアシスとして整備することが  
 高速道路本線の交通安全および休憩施設の本  
 来の機能に悪影響を与えないようにする。  
 ④ 道路側駐車場、公園側駐車場および連結部の  
 構造は、道路構造例等の基準によるものとす  
 る。

2 高速区域と公園区域(図3)

- ① 公園側駐車場は、道路と公園の兼用工作物と  
 し、高速区域とする。（建設費および維持管理  
 費は公園側が負担する。）
- ② 連結部は、道路と公園の兼用工作物とし高速  
 区域および公園区域とする。（建設費および維  
 持管理費は公園側と道路側の折半とする。）
- ③ 道路側駐車場および公園側駐車場と連結部の  
 境界は、駐車場の外縁部（駒止ブロック、ガ  
 ードレール等）の延長線をもってする。

四 設置および計画事例

1 砂川ハイウェイ・オアシス

砂川サービスエリアは、北海道縦貫自動車道奈  
 井江砂川インターチェンジと滝川インターチェン  
 ジの間に位置し、札幌市と旭川市のほぼ中間に当

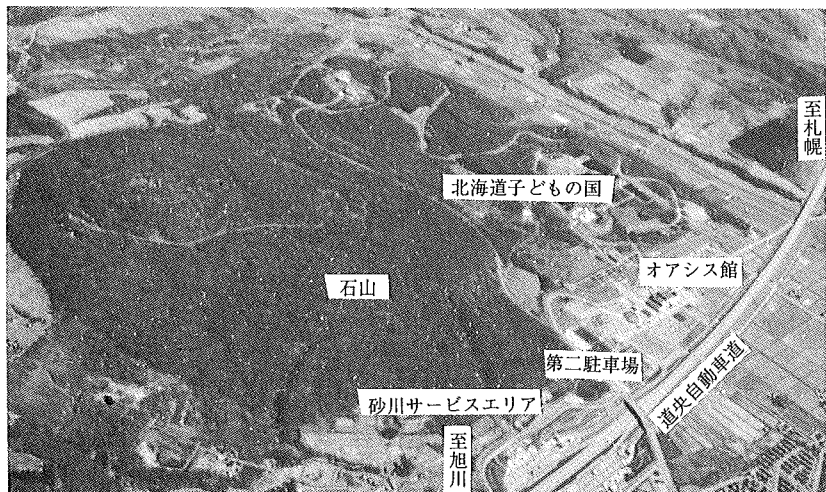


図4 砂川ハイウェイ・オアシス

たり、本線および当休憩施設は昭和六三年一〇月  
 に開通している。

このサービスエリアに隣接する、北海道立石山  
 公園（通称「北海道子どもの国」）は、面積が約二  
 三三haの広大な都市公園である。砂川ハイウェ  
 イ・オアシスは、この公園と休憩施設とを一体的

に整備することで平成三年四月二六日にオープンしたものである(図4)。

公園は昭和五三年に既に開園していたものであり、園内には宿泊研修施設である少年自然の家、キャンプ場およびアスレチックコースなど様々な広場が完成しており、年間約二十万人もの利用があったが、さらにハイウェイ・オアシスの整備にあわせてレストランや物産店が入居するオアシス館が新しく整備され、公園内にもピラミッドやピサの斜塔などの世界の七不思議を模した遊具施設の充実が図られた(図5、6、7)。



図5 オアシス館



図6 ピラミッド

高さ26m、底辺の長さ36mで、クフ王のピラミッドの約40分の1の大きさになっています。ピラミッド内には、ドームスライダ―、トランポリンなど、15種類の遊具が配置され、最上階(6F)からの空知平野の眺望はすばらしい。

また、このハイウェイ・オアシスは当施設を目的とする利用者のためのUターン施設を設けており、今年のゴールデンウィークの実績では、ハイウェイ・オアシス利用の約四割がこの機能を利用している。

## 2 徳光ハイウェイ・オアシス

徳光パーキングエリアは北陸自動車道金沢西インターチェンジと美川インターチェンジの間にあり、これに隣接する石川県営の松任海浜公園を連絡することで、ハイウェイ・オアシスの全国第一

号として平成二年三月三〇日にオープンしたものである。

これにより、高速道路を利用するお客様は、徳光パーキングエリア第二駐車場から直接公園に入り、海水浴、四季の花園での散策、サイクリング等を楽しむことができる。

現在、第二駐車場は海岸側である下り線のみでの設置であるが、上り線側でも民活ゾーン事業が進められており、上下線を含めた一体的な整備が望まれる。

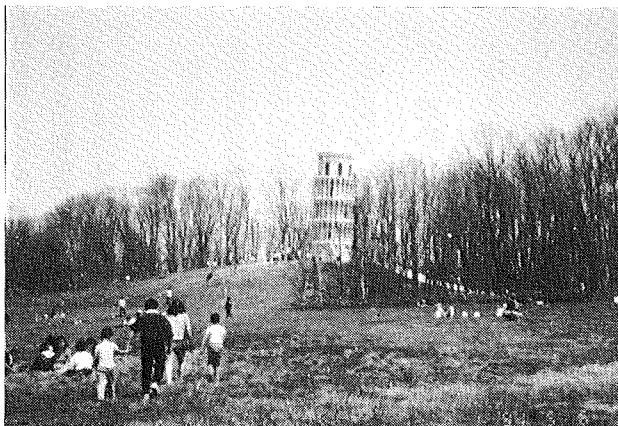


図7 ピサの斜塔

5階建の高さ14.3mで、実物約16分の1の大きさになっています。最上階(5F)の展望フロアからは、ふしぎの森が見渡すことができます。

表1 ハイウェイ・オアシス計画箇所

道路名	休憩施設名	公園名	位置	現況	公園施設
北海道縦貫道	砂川SA	北海道子どもの国 (北海道立石山公園)	北海道砂川市	平成3年度完成	少年自然の家、キャンプ場、野外ステージ、アスレチックコース、展望台広場、森河のとりで、ふしぎの森、レストハウス、オアシス館等
東北縦貫道	アタタラ 安達太良SA	ジャノハナ 蛇ノ鼻公園	福島県本宮町	調整中	複合モール(サービスショッピング機能、レストラン、アミューズメント施設、観光情報機能、安らぎ空間)、フラワーパーク(外国提携、水上ステージ)、コアゾーン(スポーツ施設、健康ランド、ホテル、コンベンション施設)等
北陸道	徳光PA	マツトウ 松任海浜公園	石川県松任市	平成元年度完成	海水浴広場、サイクリングターミナル、展望台、冒険の森、四季の花園、多目的運動広場等
東名阪道	亀山PA	サンシャインハイウェイパーク	三重県亀山市	調整中	池を中心とした緑化植物園、物産店。スポーツ施設等を検討中
九州横断道	キンリュウ 金立SA	金立公園	佐賀県佐賀市	設計・用地買収	丸山古墳、芝スキー場、バンガロー、ピクニック広場、日本庭園、陶芸会館等

### 3 その他のハイウェイ・オアシス

そのほか、現在整備中のものとしては九州横断道金立サービスエリアにおいて、縄文から弥生時代にかけての古墳群からなる久保丸山遺跡を中心とした佐賀市の北部山麓自然公園との一体整備を進めている。

さらに、東北道安達太良サービスエリア、東名阪自動車亀山パーキングエリア等でもハイウェイ・オアシスとして一体的整備することで、計画を進めている(表1)。

### 五 今後の検討課題

現在、設置済または具体化の検討を進めているハイウェイ・オアシスは、全て既存の休憩施設に隣接した都市公園等との一体的整備であり、今後この形態のハイウェイ・オアシス事業が主流を占めると思われるが、さらに魅力ある施設を設置するためには、以下のような検討を

行う必要がある。

- ①現在の制度では、ハイウェイ・オアシスとして一体的整備の対象が都市公園等に限定されているが、第三セクター等の設置するレジャー施設との一体的整備の検討。
- ②公園側施設の計画及び高速道路の建設または計画の早い時期から一体的整備の調整を進めることで、より魅力ある施設の計画を図り、効率的な一体的整備の検討。

### 六 おわりに

今後とも、国民生活に占める余暇時間の増大、生活水準の向上、お客様のニーズの多様化等に伴い、ますます魅力ある道路施設が期待され、ハイウェイ・オアシスに対する需要も多くなるであろう。しかし、どこへ行っても同じような施設メニューでは早晚飽きられてしまう可能性もある。

現在のハイウェイ・オアシスの対象が都市公園等に限定されているが、今後さらに対象を拡大し、地域色豊かなユニークな施設との一体的整備の具体化を検討していきたいと考えている。

# 時・時・時・時・時・時・時……

月・日	事 項	月・日	事 項	月・日	事 項
4・26	<p>世界の動き</p> <p>○米商務省の発表によると、今年第一・四半期（一―三月）の米国民総生産（GNP）実質成長率は、季節調整済の速報値で二・八％減となり、昨年第四・四半期（一〇―十二月）に続いて二期連続のマイナス成長となった。</p> <p>○米連邦準備制度理事会（FRB）は、公定歩合を現行の六・〇％から〇・五％引き下げ、五・五％とし、即日実施すると発表した。</p> <p>○全米一位の自動車メーカー、ゼネラル・モーターズ（GM）と二位のフォード・モーターが、今年第一・四半期（一―三月）の決算を発表、乗用車販売の不振から、いずれも大幅赤字。損失額はGMが三億七、〇〇〇万ドル、フォードが八億八、〇〇〇万ドル。GMの損失額は、乗用車販売以外の収入を差し引くと約一二億ドルにのぼり、四半期ベースでは過去最大。</p> <p>○ドイツ車検協会が発表した今年の年次車検報告によると、製造後五年時点での故障率は日本車が最も低く、ベスト三を独占した。しかし八年目の車検ではドイツ車が上位を独占、耐久性の良さを示した。五年時点でのベスト三は、トヨタ・カリーナ、スバル・ジャスティ、トヨタ・カローラの順。</p> <p>○国連人口基金（UNFPA）の九一年版「世界人口白書」によると、現在五四億人の世界の人口は、二〇〇一年までに六四億人に達し、二〇五〇年には一〇〇億人になると推計される。人口増加の九五％は、発展途上国で発生する見込みで、日本などの先進諸国に流入せざるを得なくなる。</p>	4・24	<p>国内の動き</p> <p>○日本自動車工業会によると、九〇年度の自動車生産台数は、年度前半の国内需要好調を受けて一、三五九万二、七〇九台と前年度比四・九％増え、四年連続で過去最高を更新。</p> <p>○政府の土地対策の柱となる地価税法が、参院本会議で可決、成立。実施は来年一月一日からで、大蔵省は平年度ベースで三千億―四千亿円の税収を見込んでいる。</p> <p>○建設省の発表によると、一九九〇年度の新設住宅着工戸数は、前年度比〇・四％減の一六六万五、三六七戸。史上五位の高水準。</p> <p>○大蔵省の一九九〇年度の国際収支速報によると、経常黒字は三三八億一、六〇〇万ドルと前年度比三六・七％の大幅減少。湾岸戦争での多国籍軍財政支援や原油価格の高騰などで貿易黒字が減ったのが主因。</p> <p>○国税庁が平成二年分の確定申告で所得税が一、〇〇〇万円を超えた高額納税者を公示、全国上位一〇〇人の番付を発表。土地長者が六〇人、株長者は八人増えて三五人。</p> <p>○消費税見直しのための消費税法改正が、参院本会議で全会一致で可決、成立。家賃、入学金などの非課税化や簡易課税の適用上限の引き下げなどが柱で、一〇月から実施。</p> <p>○建設省が一九九〇年度の「公共工事着工統計」を発表。国の事業と地方単独事業を合わせた全公共事業の発注実績は、一四兆六、〇四六億円（前年度比八・六％増）となり、六年連続の増加で過去最高。</p>	5・2	<p>道路行政の動き</p> <p>○道路法及び駐車場法の一部を改正する法律公布</p> <p>○全国道路利用者会議第四三回定時総会開催</p> <p>○「国際ロジスティクスシンポジウム」開催</p>
4・30	<p>5・10</p>	4・24	<p>国内の動き</p> <p>○大蔵省の一九九〇年度の国際収支速報によると、経常黒字は三三八億一、六〇〇万ドルと前年度比三六・七％の大幅減少。湾岸戦争での多国籍軍財政支援や原油価格の高騰などで貿易黒字が減ったのが主因。</p> <p>○国税庁が平成二年分の確定申告で所得税が一、〇〇〇万円を超えた高額納税者を公示、全国上位一〇〇人の番付を発表。土地長者が六〇人、株長者は八人増えて三五人。</p> <p>○消費税見直しのための消費税法改正が、参院本会議で全会一致で可決、成立。家賃、入学金などの非課税化や簡易課税の適用上限の引き下げなどが柱で、一〇月から実施。</p> <p>○建設省が一九九〇年度の「公共工事着工統計」を発表。国の事業と地方単独事業を合わせた全公共事業の発注実績は、一四兆六、〇四六億円（前年度比八・六％増）となり、六年連続の増加で過去最高。</p>	5・2	<p>道路行政の動き</p> <p>○道路法及び駐車場法の一部を改正する法律公布</p> <p>○全国道路利用者会議第四三回定時総会開催</p> <p>○「国際ロジスティクスシンポジウム」開催</p>
5・15	<p>国内の動き</p> <p>○建設省が一九九〇年度の「公共工事着工統計」を発表。国の事業と地方単独事業を合わせた全公共事業の発注実績は、一四兆六、〇四六億円（前年度比八・六％増）となり、六年連続の増加で過去最高。</p>	5・16	<p>道路行政の動き</p> <p>○道路法及び駐車場法の一部を改正する法律公布</p> <p>○全国道路利用者会議第四三回定時総会開催</p> <p>○「国際ロジスティクスシンポジウム」開催</p>		

# 編集雑記

愛煙家が突然、禁煙したり。朝のパン食が米飯に変わり、ズボラが急に真面目になったりする。そんな日常の小事から、大は主義や信念を変えるとき登場するのが、君子豹変である。豹変とは季節によって豹の体毛が抜け変って、黄・黒のまんだら模様が鮮やかになることを表現した言葉である。

この言葉、逆に見ると、豹変すれば、誰でもが君子になってしまう、と言うおかしさがある。君子とはそんな安物のことではなからう。辞書によれば高い官職の人。徳行の備っている人。品位の高い人である。要するに偉い人の総称である。偉い人だけが豹変できるとなれば、私達小人が変身したときほどの言葉を使ったら良いか。答えは小人革面（革面は面を革たむと読む。）この言葉。語呂が悪いのか俗っぽ過ぎるのか、あまり使われていない。語感が良い豹変ばかりが独り歩きしている。

君子豹変。小人革面。征凶。居貞吉。

これは易経、六四卦の一つ「革」と言う卦の中にある。革命あるいは改革が成功した後

の身の処し方を教示している。世の中が大きく様変わりしたとき。偉い人ほど新しい時代に、心も身も鮮やかに変身する現実を言っている。小人はそんな変化に追いついて行けず、天を仰いで一人淋しく生きるか、それとも精々他人が見ているところでは、もっともらしい顔付きや、態度をとって、豹変した指導者について行かねばならぬ。日本人特有の潔癖さからみれば、このような態度は悪いときれ勝ちだ。が中国では生きるためには当然のこととし、易経でもこれを薦めている。

歴史を見れば、時代の節目／＼で革命があり改革があった。中国の歴史は日本史と比べて、もっと生まぐさい革命に終始している。四〇数年前の日本敗戦は、外圧による革命であった。私達はそこで人々の君子豹変小人革面の変貌を見たり、きいたり、味ったりした。天下国家の話しばかりではない。会社でも社長が変れば役員は豹変し、従業員は革面する。そうしなければ生活できないのが人間なのである。

象曰、君子豹変、其文蔚也。小人革面、順以従君也。とはこのことを言っている。

もう一つ、易経で言う革命改革は、成功に導くまでの過程が極めて暗い。二女同居、其

志不「相得」曰革。二女同居、例えば嫁と姑が、一つ家の中で主導権を争い、暗黙のうちに火花を散らしている。そんな陰湿な感情対立の中から、血で血を洗う革命が生まれ出るので言っている。選挙による政権交替は、革命につきものの暗さを、明るく処理する民主主義の智恵だろう。

三千年前の書物易経を読むたびに、新しさを感ずるのは、科学がこれだけ進歩した中であつても、人間の本质は一向に変わっていない証拠だろう。取締役会で社長の座を追われた人が、その席で「なぜだと言った」と言うが、そのようなこそ、かつて自分が社長になるまで豹変革面を、何度となく繰返していたことを忘れて、豹変革面する人心を読み切れない高慢さにはかならない。この高慢さはどこからくるのか、易経は獨「遠」實也。即ち自分が天狗になってしまったからだといふ。

ともかく国家でも会社でも革命や改革が成功したときは混乱している。新しく指導者となった人は、自分の事業の拡張を慎み内部をかためること。それに従う人達は自分自身の立場を正しく守ることが安全だと教えている。征凶。居貞吉。がこれである。（が）

7月号の特集テーマは「各種の道路」の予定です。

月刊「道路行政セミナー」

監修：建設省道路局

発行人：中村 春男

道路広報センター

〒102 東京都千代田区平河町1-9-3 愛3ビル2階 TEL03(3234)4310-4349

定価700円（本体価格679円）

FAX03(3234)4471

払込銀行：富士銀行虎ノ門支店

口座番号：普通預金771303

口座名：道路広報センター

〈年間送料共8,400円〉