

# 判例から見た管理瑕疵にかかる 「責任」の整理

東北地方整備局道路部路政課 田中 完秀  
(前 本省道路局総務課総務係長)

## 道路管理事務等担当職員による論稿紹介（第3回）

このコーナーでは、道路管理等の事務に従事する職員の方々から募集した論稿を掲載します。

今回は第3回の掲載として、東北地方整備局道路部の田中 完秀氏により「判例から見た管理瑕疵にかかる「責任」の整理」を掲載致します。皆様の実務の参考となれば幸いです。

国土交通省道路局総務課道路政策企画室では、道路管理等の事務に従事している方、過去にされていた方、道路管理事務に興味のある方等より広く論稿を募集しております。

募集テーマは、一例として、現場の道路管理（占用、区域決定事務、交通管理、高架下利用、パトロール、地下埋設物の管理等）に関する取組み・アイデア、道路を巡る紛争（訴訟・示談）に関する考察・取組み、業務遂行上の工夫（モチベーション、チームワーク等）の考察、道路事業に関連する事務に関する取組み（広報、啓発、補助金等）、新たな政策提案、法制度提案、道路行政における民間活用に関する取組、道路の歴史に関する研究など広く募集しております。

募集に関するお問い合わせは道路政策企画室中野（03 - 5253 - 8111 内線 37132）までお気軽にお尋ねください。提出いただいた論稿については簡単な審査の上、このコーナーに掲載を予定しています。

ある程度まとまった段階で発表の場などを設けることも検討中です。

なお、掲載内容の問合せは、道路行政セミナー問合せ窓口までお願いします。

(一財) 道路新産業開発機構 TEL : 03 - 5843 - 2911、Mail : RAseminar@hido.or.jp

## 1. はじめに

国または地方公共団体は、道路・河川その他の公物管理の責任を負っている中で、「道路」は、不特定多数の人々に常時利用されている通り、生活に一番身近な社会インフラである。このため、道路の管理瑕疵によって他人に損害を与える事案が、他の公物に比べて極めて多い現状がある。

また、社会インフラに関する事故が刑事訴訟となるなど、訴訟事案の多様化の傾向もみられるため、道路管理者はあらゆる訴訟リスクに対応することが求められていると考えられる。

今回は、社会インフラを代表する「道路」の管理瑕疵により生じる民事責任を中心として、国や地方公共団体や公務員（職員）並びに民間企業を対象に分類・整理を行い、関連判例を参照しながら「責任」について考察する。

## 2. リーディングケースから見た「瑕疵」の定義

始めに、道路関係の判例を参考にしながら、「瑕疵」の定義について確認したい。  
設置又は管理の「瑕疵」については、代表的な判例の中で以下のように述べられている。

### 【高知国道 56 号落石事件（最判昭和 45 年 8 月 20 日）】 抜粋

国家賠償法第 2 条 1 項の営造物の設置または管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠いていることをいい、これに基づく国および公共団体の賠償責任については、その過失の存在を必要としないと解するを相当とする。

これは、道路の設置管理瑕疵に関する著名な判例の一つであり、営造物責任が無過失責任であることを通説としている根拠にもなっている。

では、「通常有すべき安全性を欠いている」とは、どういう状況を意味しているのか確認する。以下の判例にこの判断基準が触れられている。

### 【神戸市道防護柵幼児転落事件（最判昭和 53 年 7 月 4 日）】 抜粋

国家賠償法 2 条 1 項にいう営造物の設置又は管理に瑕疵があったとみられるかどうかは、当然営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断すべきものである。

この最高裁判例の表現はかなり抽象的であるため、道路関係で重要な判例を参照しながら「通常有すべき安全性」の有無にかかる判断基準を明確にしてみたい。

### 【神戸市道防護柵幼児転落事件（最判昭和 53 年 7 月 4 日）】 抜粋

本件防護柵は、通行時における転落防止の目的からすればその安全性に欠けるところがなく、本件事故は 6 歳の幼児であったとしても、本件道路及び防護柵の設置管理者において通常予測することのできない行動に起因するものであったとし、右営造物につき本来それが具有すべき安全性に欠けるところがあつたとはいえず、通常の用法に即しない行動の結果生じた事故であり、設置管理者としての責任を負うべき理由がない

本判例においては、瑕疵の予見可能性（通常予想される危険）の有無が焦点となっている。事故が営造物の設置管理者において通常予測することのできない被害者の行動に起因するものであり、営造物の通常の用法に即しない被害者の行動の結果生じたものであるときは、瑕疵が否定されるとされた。

### 【飛騨川バス転落事故（名古屋高判昭和 49 年 11 月 20 日）】 抜粋

当該自然現象の発生の危険を定量的に表現して、時期・場所・規模等において具体的に予知・予測することは困難であっても、当時の科学的調査・研究の成果として、当該自然現象の発生の危険があるとされる定性的要因が一応判明していて、右要因を満たしていることおよび諸般の状況から判断して、その発生の危険が蓋然的に認められる場合であれば、これを通常予測し得るものといつて妨げないと考え

これは道路関係の代表的な判例の1つである。この中で、自然現象に対する道路管理者による予見可能性の判断を「事故が発生した場所で具体的に危険を予見できたか」ではなく、「事故が発生した場所を含むある一定の範囲における危険の蓋然性が認められ、通常、危険を予見できたといえるか」に求めていると考えられる。

### 【奈良県道工事中車両転落事故（最判昭和50年6月26日）】抜粋

本件事故発生当時、工事標識板、バリケード及び赤色灯票柱が道路上に倒れたまま放置されていたのであるから、道路の安全性に欠如があったといわざるを得ないが、それは夜間、しかも事故発生直前に先行した他車によって惹起されたものであり、時間的に遅滞なくこれを現状に復し道路を安全良好な状態に保つことは不可能であったというべく、このような状況のもとにおいては、道路管理に瑕疵はなかったと認めるのが相当である。

この判例は、工事中の道路の赤色灯が事故直前に倒されており、その直後に後続車が道路工事箇所へ気づかずに走行した自動車転落して運転手が死亡したため、遺族が奈良県に損害賠償請求をした案件で、時間的に回避可能性がなかった状況であることから、道路管理に瑕疵がなかったと認められた判例である。

以上のように重要判例を読み解くと、事故が十分予見可能で、回避措置を十分講じることができたにも関わらず、回避のための措置を怠ったと評価されてしまう場合には、「通常有すべき安全性」を欠いていることとされ、ひいては道路管理に瑕疵があったと判断される蓋然性が高いと考えられる。

## 3. 「責任」の考え方

それでは、公物管理上、「瑕疵」があったと認められる場合、誰がその「責任」を負うことになるのだろうか。関係者（国や地方公共団体、公務員（職員）、民間企業）に対する民事責任を試行的にマトリックス表形式で整理したので、これをもとに考察したい。

【表】管理瑕疵にかかる「責任」の整理（公私別）

	民事責任			
	国家賠償法		民法	
国・地方公共団体	第1条1項 「公権力の行使」に基づく 損害賠償	<b>【判例】</b> ○公立学校の体育授業中の教師の教育活動 (最高裁 S62.2.6)  ※管理瑕疵事故において、公務員個人に対する損害賠償請求について <b>【通説：判例】</b> 被害者が加害公務員に対して直接損害賠償を行うことはできない (最高裁 (S30.4.19)) (最高裁 (S47.3.21))	第716条 発注者責任	<b>【判例】</b> 千葉県道工事中歩道自転車転倒事件 (東京地裁 H8.12.26) ○請負契約の履行において指示する権限等を有していた県の発注者責任を肯定
	第2条1項 「公の営造物の設置管理の瑕疵」に基づく 損害賠償	<b>【判例】</b> ○管理瑕疵による道路管理者への損害賠償請求		

	民事責任		
	国家賠償法	民法	
公務員 (職員)	第1条2項 国又は公共団体による故意・重過失がある加害公務員に対する求償権	【判例】 ○負債を抱えて破綻した共済組合の損害賠償につき、県が前知事の責任を追及 (最高裁 H26.1.16) ※経営悪化に何も手を打たなかったという不作為が重過失とされた異例のケース	
民間企業等	第2条2項 国又は公共団体による他に損害の原因について責に任ずべき者に対する求償権	第709条 不法行為	【判例】 国道41号飛騨川バス転落事件 (名古屋高裁 S49.11.20) ○旅行主催者、バス会社に対して損害賠償を請求し、のち示談が成立  東京大気汚染物質排出差止等請求事件 (東京地裁 H14.10.29) ○自動車メーカーに対して汚染物質の排出刺止を請求し、その後和解が成立
		第715条 使用者責任	【判例】 第三京浜道路清掃作業員回避車両転倒事件 (東京高裁 S53.1.26) ○清掃作業員の過失につき公団の使用者責任を肯定
		第717条 工作物責任	【判例】 大分県道側溝転落火傷事故求償金請求事件 (大分地裁 S51.3.16) ○民地から道路区域内に流入した温泉により火傷を負った事故について、民地所有者の責任が肯定  国道349号くるみの木事件 (福島地裁 S56.4.8) ○樹木の所有者も道路交通の妨害となっていたくるみの木の植栽または支持に瑕疵があるとして、責任を肯定

## ■民事責任

### 1) 国家賠償法

国家賠償法は、「民法と異なる責任」を規定した法律として、国や地方公共団体等の「違法な活動」によって国民に損害を生じさせた場合に、加害者である国等が負うべき賠償責任について規定した法制度であり、後述する民法第715条の特別法に位置づけられている。

#### ○第1条1項

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

最高裁の判例では、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、職務上、故意又は過失によって違法に他人に損害を与えた場合には、国又は公共団体がその被害者に対して賠償の責めに任ずることとし、公務員個人は民事上の損害賠償責任を負わないこととしたものと解されている。(最判昭和

30年4月19日、最判昭和47年3月21日)

また、「国家賠償法1条1項にいう『公権力の行使』には、公立学校における教師の教育活動も含まれるものと解するのが相当」(最判昭和62年2月6日)としているが、指導者である公務員個人に対して、被害者が損害賠償請求することはできないと考えられる。(最判昭和47年3月21日)。

なお 道路管理瑕疵ハンドブック第二次改訂版(以下、「ハンドブック」という。)に平成17年末までの道路管理瑕疵を争った重要判例が整理されているが、この中で本項に基づく請求事例は見当たらない。

#### ○第1条2項

本項は、第1条1項のケースで、国又は公共団体から故意・重過失がある加害公務員に対して求償権を規定したものである。1項と同様、「ハンドブック」中に本項に基づく判例は掲載されていない。

参考までに、共済事業を営む事業協同組合に対して規制権限の行使を国から委任された県知事が、組合における粉飾経理の事実及び累積欠損等について報告を受けながら、監督権限を行使することなく放置したことに重大な過失があるとして、組合員に対して損害賠償を履行した県が当該県知事に対して求償権を行使することを争った結果、その主張が最高裁にて認められた事例がある。(最判平成26年1月16日(前知事側の上告を棄却))

#### ○第2条1項

本項は、公の営造物の「設置管理の瑕疵」に基づく損害賠償責任が示されている。言うまでもなく、道路管理瑕疵をめぐる損害賠償請求訴訟は本条を根拠としている。

#### ○第2条2項

本条は国又は公共団体による他に損害の原因について、責に任ずべき者に対する求償権を規定したものである。例えば、温泉の熱湯が民地から道路区域内の側溝に流入したところ、それに自転車通行中の小学生が転落して火傷を負ったため、道路管理者に対して損害賠償請求をした結果、管理瑕疵が認められた判例がある。その後、道路管理者が温泉源所有者に対して求償権を争い、損害賠償金の2分の1について求償権を行使することが認められた。(大分県道側溝転落火傷事故求償金請求事件(大分地判昭和51年3月16日))

## 2) 民法

不法行為とは、社会生活で不可避的に生ずる損害を当事者間において、被害者に発生した損害の全部または一部を、一定の要件の下に加害者に転嫁することであり、損害の公平な分担(被害者への保護)を目的としている制度である。不法行為は、原則、故意または過失によって他人の権利・利益を侵害した場合にその損害賠償義務を負うとされ、原告が被告の故意・過失の立証責任を負う過失責任主義を採用している。業務に関連する判例の中には、道路管理者である国・地方公共団体に対して、国家賠償法に基づく管理瑕疵責任が問われるだけでなく、民間企業等に対する民法上の責任が追及されている。私達の業務において、不法行為に代表される民法上の責任がどのように問われているか、以下のとおり整理する。

#### ○第709条(一般不法行為)

重要判例である「飛驒川バス転落事故」においては、遺族側が、天候が不順であるにもかかわらず

ツアーを執行した主催者と後援の旅行会社および運転を担当した会社の三社に対して、民法 709 条の不法行為に基づく損害賠償を求め、その後示談が成立した。

最近では、1996 年 6 月に、東京都内のぜんそく患者や遺族らが、道路管理者（国や東京都、首都高速道路公団（当時））にとどまらず、自動車メーカー 7 社を相手に損害賠償と汚染物質の排出差し止めを求めた「東京大気汚染訴訟」が代表的な判例として上げられる。2002 年の一審判決において、自動車メーカーは責任を問われることが免れたものの（東京地裁判平成 14 年 10 月 29 日）、その後、自動車メーカーは、国等と一緒に環境対策の実施や解決金の支払い等を盛り込んだ和解条項をとりまとめ、平成 17 年 8 月 8 日に原告と和解が成立した。

#### ○第 715 条（使用者責任）

本条は「使用者責任」の規定である。道路関係で争った判例として、日本道路公団（当時）と清掃会社は、それぞれ形式的には独立の事業体であるが、実際には支配服従の関係が恒定していると見るべく、公団に対し本条に基づき当該清掃作業員の使用者責任を肯認するのが相当であるとした地裁判決（横浜地裁横須賀支部判 昭和 49 年 2 月 27 日）や、清掃会社は作業時間や方法ならびに作業結果など、作業全般に公団の指揮監督を受けており、いわゆる被用者と認めるのが相当であるとする高裁判決を受けた例がある。（第三京浜道路清掃作業員回避車両転倒事件（東京高判昭和 53 年 1 月 26 日））

#### ○第 716 条（注文者責任）

本条は「注文者責任」の規定である。道路関係で争った判例として、請負契約の注文者である県においても、監督員を通して請負契約の履行について請負人に対して指示する権限等を有していたのであるから、請負人の採った措置が不十分でない場合には、監督員においてこれを指摘し十分な保全措置をとるように指示することができたと言ふべきであるところ、県は何の指示もしなかったので過失があったと言ふべきであり、民法 715 条、716 条ただし書に基づき責任を負うことを認めた判例がある。（千葉県道工事中歩道自転車転倒事件（東京地判 平成 8 年 12 月 26 日））

#### ○第 717 条（土地工作物責任）

沿道地の工作物の占有者・所有者が、民法第 717 条に基づく「土地工作物責任」が問われた事例として、先ほども紹介した民地から道路区域内に流入した温泉により火傷を負った事件の他、沿道民地から樹木（くるみ）の枝が道路側に約 70cm 張り出していたところ、貨物自動車が木材を積載して走行中、木材を結束していたワイヤーロープがくるみの枝に引っかかって切れたため、対向進行してきた原付自転車上に木材が落下して運転者が死亡した事件（国道 349 号くるみの木事件（福島地判昭和 56 年 4 月 8 日））がある。この判決では、道路管理者の他、樹木所有者、車両運転者、同所有者にも有責と認められた。

#### （参考）刑事責任

昨今、管理瑕疵事故が発生した場合、刑法第 211 条 1 項前段に定められた「業務上過失致死傷罪」をもって、国の職員に対する刑事上の責任を追及するケースが発生している。刑事事件の場合、警察の捜査後、検察が起訴・不起訴の判断を行い、起訴されたものが裁判にて有罪・無罪の判決を受けることになる。

道路の管理瑕疵事例ではないが、平成 13 年 12 月、明石市の人工海岸の砂浜が陥没して当時 4 歳の女

児が生き埋めとなり、5カ月後に死亡した「明石市人口砂浜陥没事件」において、当時の国と市の管理担当者4名が業務上過失致死罪を問われていたが、本年7月22日、最高裁は本件にかかる4被告による上告を棄却（いずれも禁固1年、執行猶予3年の有罪判決）する決定をした。審議経過は、以下の通りである。

○平成18年7月7日（神戸地裁）

被告人らの予見可能性を否定して、無罪を言い渡し。

○平成20年7月10日（大阪高裁）

被告人らの予見可能性を認め、回避措置や量刑に関する証拠調べを行わせるために、事件を神戸地裁に差し戻し。

○平成21年12月7日（最高裁）

被告人4名が憲法第31条違反等を主張して上告したが、被告人らの上告趣意の主張が刑事訴訟法405条の上告理由に当たらないとして、本件上告を棄却。

○平成23年3月10日（神戸地裁（差し戻し審））

「被告らは危険を現に認識していて、事故を予測することができた」として、3人に禁錮1年、執行猶予3年の逆転有罪判決を言い渡し。（被告人4人のうちAは、体調不良のため差し戻し審から公判分離された結果、10月に同じ有罪判決）

○平成23年12月2日（大阪高裁（差し戻し審））

大阪高裁は、被告人らを禁固1年、執行猶予3年とした差し戻し審一審判決を支持し、控訴を棄却した。（Aに対しても、平成24年7月に控訴棄却）

○平成26年7月22日（最高裁）

被告側の上告を棄却。差し戻し控訴審判決が確定。

## 4. おわりに

本稿は、判例に基づき「瑕疵」の定義を振り返りながら、国家賠償法と民法による民事の「責任」の捉え方をマトリックス形式で全体を俯瞰してから、関係条文ごとに重要判例の整理を試みたものである。

管理瑕疵があったと判断される場合、道路管理者に対して民事責任を問う損害賠償請求が裁判所に提起されるケースがあるが、社会インフラに関する事故について公務員個人が強制起訴され刑事訴訟に至るリスクも考えられる。

今後は、公物管理に関する「リスクマネジメント」を検討する必要性があることを提起することで、本稿を閉じることにしたい。

（参照条文）

### ◆国家賠償法

**第一条** 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

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

**第二条** 道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。

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

**第三条** 前二条の規定によつて国又は公共団体が損害を賠償する責に任ずる場合において、公務員の選任若しくは監督又は公の営造物の設置若しくは管理に当る者と公務員の俸給、給与その他の費用又は公の営造物の設置若しくは管理の費用を負担する者とが異なるときは、費用を負担する者もまた、その損害を賠償する責に任ずる。

2 前項の場合において、損害を賠償した者は、内部関係でその損害を賠償する責任ある者に対して求償権を有する。

## ◆民法

### (不法行為による損害賠償)

**第七百九条** 故意又は過失によつて他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによつて生じた損害を賠償する責任を負う。

(中略)

### (使用者等の責任)

**第七百十五条** ある事業のために他人を使用する者は、被用者がその事業の執行について第三者に加えた損害を賠償する責任を負う。ただし、使用者が被用者の選任及びその事業の監督について相当の注意をしたとき、又は相当の注意をしても損害が生ずべきであったときは、この限りでない。

2 使用者に代わつて事業を監督する者も、前項の責任を負う。

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

### (注文者の責任)

**第七百十六条** 注文者は、請負人がその仕事について第三者に加えた損害を賠償する責任を負わない。ただし、注文又は指図についてその注文者に過失があつたときは、この限りでない。

### (土地の工作物等の占有者及び所有者の責任)

**第七百十七条** 土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによつて他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。

2 前項の規定は、竹木の栽植又は支持に瑕疵がある場合について準用する。

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

## ◆刑法

### (業務上過失致死傷等)

**第二百十一条** 業務上必要な注意を怠り、よつて人を死傷させた者は、五年以下の懲役若しくは禁錮又は百万円以下の罰金に処する。重大な過失により人を死傷させた者も、同様とする。