

国道下斜面が国家賠償法二条一項にいう

公の営造物（公営造物）に該当するか争われた事例

— 国道一三五号線下斜面崩壊損害賠償請求事件 —

道路局道路交通管理課 岡崎 之彦

〔一審判決〕平成一六年九月八日

静岡地方裁判所沼津支部 請求棄却（確定）

はじめに

国家賠償法二条は、国又は公共団体が設置又は管理する公の営造物に関して生じた損害についての国又は公共団体の賠償責任を定めている。「公の営造物」とは、国又は公共団体により、直接公の目的のために供用される個々の有体物及び物的施設をいい、行政主体が管理権限を有しない場合でも、行政目的から事実上管理しているものは「公の営造物」に含まれる。

今回は、国道下斜面が国家賠償法二条一項にいう公の営造物（公営造物）に該当するか争われた事例を取り上げることとする。

一 事案の概要

本件は、平成一三年一月一〇日に発生した国道一三五号線下斜面の崩壊事故により傷害を負い、その後死亡した者の相続人である原告らが、被告静岡県及び被告国を相手に、同事故は国道の設置・管理の瑕疵に起因して発生したものであると主張して、国家賠償法二条一項に基づき、損害賠償等の支払を求めた事案である。

前提事実

(1) 平成一三年一月一〇日、伊豆半島の東海岸に面した静岡県賀茂郡東伊豆町所在のホテルの建物（以下「本件建物」という。）と、その西側を海岸線に沿ってほぼ南北に縦走する国道一三五号線（以下「本件国道」という。）

との間に挟まれて存在する急な傾斜地（以下「本件斜面」という。）が、幅約一〇m、高さ約一五m、厚さ約二〜三mにわたって崩壊する事故が発生し（以下「本件事故」という。）、そのため本件建物の一部が崩れ落ちた土砂等により損壊した。なお、本件斜面のうち、崩壊した箇所は、図1に「崩壊斜面」と表示された部分である（以下「崩壊斜面」という。）。

(2) 本件国道は、被告国が設置し、その後道路法一三条一項の規定により、被告静岡県が道路管理者として維持、修繕その他の管理をしている一般国道である。

(3) 本件斜面の所有関係及び土地境界は、図1のとおりであり、本件国道敷地及び本件斜面の最上部付近を被告国が所有し、他方

海側に至る本件斜面の東側大部分の土地をホテルが所有している。

二 主な争点

1 争点

① 本件斜面は国家賠償法二条一項にいう公の営造物（公営造物）に該当するか。

② 崩壊斜面周辺の本件国道の設置・管理に瑕疵があるか。

2 争点についての当事者の主張

(1) 争点①（本件斜面は公営造物に該当するか）について

（原告ら）

本件斜面は、その所有関係にかかわらず、本件国道と一体をなし、これを保持するための法面であるといえるから、公営造物にあたる。

すなわち、本件斜面は、本件国道の建設に伴い法面として設けられたものに草木が繁茂していたもので、この法面にはガードレールとその基礎コンクリートを始め、擁壁など不十分な崩壊防止対策がなされていたことからすれば、自然の斜面とはいえない。また、国道の法面の崩壊防止のための適切な斜面対策を講ずることは、国道所有者の義務である。

（被告静岡県）

公営造物とは、広く「公の目的に供用されている有体物」つまり「公物」一般を指し、自然公物も公営造物にあたるが、直接公共の用に供されておらず、自然のまま何らの管理も行われていないものは、公営造物とはいえない。また、道路とは、「一般交通の用に供する道で、トンネル、橋、等道路と一体となつてその効用を全うする施設又は工作物及び道路の附属物で当該道路に附属して設けられているものを含む」（道路法二条一項）とされている。

本件斜面は、大半がホテルの所有地であり、その一部が被告国の所有地であるが、いずれも直接公共の用に供されておらず、自然のまま何らの管理も行われていない。したがって、本件斜面は公営造物といえない。

（被告国）

本件斜面は、国有地の部分を含め、全て自然の斜面であつて、公営造物に該当しない。

(2) 争点②（崩壊斜面周辺の本件国道の設置・管理に瑕疵があるか）について

（原告ら）

○本件斜面自体の設置・管理の瑕疵については省略（側溝の設置・管理の瑕疵については省略）

本件斜面は、本件国道の法面として、その所有関係にかかわらずこれと一体をなすも

のであつて、国道設置者あるいは国道管理者は、一体としての法面が崩壊しないよう、防護柵やブロック積など崩壊防止対策を講じて、これを安全に維持・管理すべき義務を負うものである。

すなわち、ホテル所有部分に万一崩壊などの事態が発生すれば、直ちに国有地の路肩に直接影響し、事態によっては側溝から本件国道そのものも崩壊などの危険に陥るから、ホテル所有部分は、自然の斜面とか、本件国道と無関係な斜面などではなく、まさに本件国道の法面として一体をなしている。ホテル所有部分には、図1のとおり、ブロック積、野面石積、コンクリート擁壁などが法面に設置されるべき防護策として施され、法面の補強策がとられていたが、これは、国道設置者が、土地所有者の承諾のもとに設置したものと推認するのが合理的である。そして、本件斜面付近は、脆弱な地質が分布する急傾斜地危険箇所として周知されていた場所であり、特に、本件斜面のすぐ横の斜面には以前に小崩壊した痕跡がみられることからして、上記の義務はなおさら強調されるべきであり、本件国道の設置者又は管理者たる被告らとしては、大量降雨時でも崩壊しないよう防護施設等を講じて、地滑りを抑止し、法面の安定を図るた

めの十分な排水対策など本件斜面の下に位置する本件建物を保護するための適切な斜面対策を施すべきであったのに、何らの防護策を講ぜず、漫然と放置したものである。

(被告静岡県)

○本件斜面自体の設置、管理の瑕疵について

(側溝の設置・管理の瑕疵については省略) 本件斜面の大半は、ホテルの所有地であり、したがって、管理責任がホテルにあったことは明らかである。本件斜面上に存在していた擁壁等は、被告静岡県が設置したものではない。

また、本件斜面は、急斜面であることから、斜面崩壊の一般的な危険性がある箇所であることは地域住民及び関係者に周知されていたが、崩壊の具体的な危険性が認識されていたものではなく、風化等によって次第に脆弱化したものであって、被告静岡県は、この付近に脆弱な地質が分布していたことを本件崩壊以前には把握していなかった。

(被告国)

ア 設置の瑕疵について

崩壊斜面の大部分はホテルの所有地であり、本件国道の設置後、本件事故当時と同程度の降雨状況下において崩壊斜面が同様に崩壊したことはなかった。仮に、本件斜面が急傾斜地危険箇所として地域住民及び関係者に

周知された場所であったとしても、本件国道の管理者又は所有者が自然の斜面に防護施設等を設置しなかったからといって、本件国道の安全性に欠けていたとはいえず、設置についての瑕疵があるとはいえない。

イ 管理の瑕疵について

本件国道の管理の主体は被告静岡県であり、これにつき責任を負う主体も被告静岡県であって、被告国ではない。

三 主な争点に対する裁判所の判断

主文

原告らの請求を、いずれも棄却する。

1 争点①について

公営造物とは、国又は公共団体により直接公の目的に供される有体物又は物的設備を指称し、国又は公共団体が法律上の管理権や私法上の権原を有していなくても事実上管理している状態にあれば足りるというべきであるが、直接公の目的に供されることのない物は公営造物にはあたらないと解するのが相当である。

ところで、本件国道は、自然の急な傾斜地の中腹部分を一部掘削して建設されたものと認められるが、本件斜面は、自然斜面であり、本件国道の一部ではなく、その建設及びその後の維持におい

て、被告らが、本件国道の使用に供するため、本件斜面に改造等を加えるなどした形跡は窺われな
い。また、本件事故当時、本件斜面に設置されて
いた野面石積、ブロック積及び本件擁壁(図1記
載のとおり)は、被告静岡県等に設置関係の記録
が残っていないこと、いずれの物件も被告静岡県
等が設置する場合の技術基準には適合しない構造
がとられていること、仮に被告静岡県等が設置し
た場合には、通常設置者において敷地を買収する
取扱いがなされるが、そのような措置がとられて
いないこと、これらの物件が、いずれもホテルの
所有地内に設置され、本件斜面につき、被告静岡
県等による事実上の管理も一切行われていなかっ
たこと等の事実を照らすと、ホテルにおいて設置
したものと推認するのが相当である。もつとも、
本件斜面のうち、被告国所有部分を含め、本件国
道の路肩部分を支持するに相当な範囲の斜面を含
む土地部分(以下「対象斜面」という。)は、本
件国道の一部として、その維持等に関連している
というべきであり、この認定を覆すに足りる証拠
はない。

したがって、本件斜面の全体が本件国道と一体
をなしこれを保持する法面であるから公営造物に
該当する旨の原告らの主張は、上記対象斜面を除
くその余の斜面については理由がない。

2 被告静岡県の責任

(1) 争点②について

ア 本件斜面自体の設置・管理の瑕疵について

前記のとおり、本件国道は、被告静岡県に

おいて管理されてきた公営造物であるが、前記

対象斜面を除く本件斜面は、本件国道の一部を

構成するものでなく、公営造物とはいえないか

ら、本件斜面上の事故については、被告静岡県

は、原則として管理上の責任を負担するものと

はいえない。したがって、道路との一体性故に

本件斜面全体についても当然に被告静岡県の管

理が及び、危険防止義務を負う旨の原告らの主

張は採用できない。もつとも、本件斜面で発生

した事故であつても、対象斜面の瑕疵に起因し

た事故については、被告静岡県が責任を負うべ

きであり、特に、本件のごとく、路肩部分から

海側方向に向けて自然な形状を維持した斜面が

継続し、しかも、これが急傾斜になっている場

合には、本件斜面の状況如何は、ひいて路肩部

分にも影響を及ぼし、道路としての安全な機能

を損なう事態に発生しかねない危険性を全く否

定することはできないから、対象斜面の瑕疵の

有無を判断するに際しては、対象斜面のみなら

ず、本件斜面の全体的状況、当該事故の態様、

原因等諸般の事情に照らした検討を要するとい

うべきである。

そこで検討すると、崩壊斜面の山側の対象

斜面を除く大部分は、ホテルの所有にかかる

ものであること、本件斜面に設置されたプロ

ック積、野面石積及び本件擁壁は、いずれも

ホテル所有地内に存在し、その構造物の性状

からみて、本件斜面からの土砂等による本件

建物への危険ないし災害を防止する補強策と

して、ホテル側の手によつて構築されたもの

であることから、本件斜面の危険対策等管理

責任は、もつばらホテルに属していたと認め

られる。また、本件擁壁の構造や設置方法を

考慮すると、本件擁壁の存在自体が本件事故

誘発の直接の原因を構成していることまでは認

め難いものの、本件斜面の防護壁として相当

年数を経過しており、すでに不適切な管理状

態に至つていた疑いが濃厚である。そして、

証拠上、本件事故の詳細な機序は明確ではな

いが、斜面崩壊の事故前後の状況のほか本件

推測をも総合考慮すると、本件事故は、本件

斜面の樹木の生育、地質、雨水の浸透等長年

の期間にわたる自然的環境作用が主要因と

なり、本件事故直前の集中豪雨と相まって、

周辺土地に比べて脆弱地質であつた崩壊斜面

のほぼ中央付近の土圧に変化が生じ、本件擁

壁の基礎部分から下方へ滑動を起こして、そ

の背面側土砂とともに下方に崩壊したものと

推認するのが相当である（本件推測は、崩壊

斜面の現場の状況に照らして不合理なものとは認められず、かえつて、証言によれば、これと同様の機序による崩落の事例もしばしばみられるところであると認められる。加えて、本件事故当時までに、本件斜面において、多少の表層土砂の崩落が見られた部分はあるものの、路肩部分を含む本件国道の安全性に直ちに影響を及ぼすような危険な兆候があつたことを認めるに足りる事情も認められない。

してみると、被告静岡県において、対象斜面がその余の本件斜面によつて影響を受け本件国道の安全を脅かすに至っている具体的危険性を予見することはもとより困難であり、本件事故時までに、崩壊斜面がその周辺と比較して、地質的に脆弱な地盤であることを被告静岡県は把握していなかつた点を考慮しても、被告静岡県に対象斜面の管理において瑕疵を認めることは困難といふべきである。したがつて、この点にかかる原告らの主張は理由がない。

イ 側溝の設置・管理の瑕疵について

次に、原告らは、本件国道の海側の側溝が山側に比して小さいこと、海側の側溝の海側の壁が高くなつていなかったことを指摘しつつ、本件事故当時、同側溝が詰まつて排水に

支障を来たしており、これら本件国道上の瑕疵によって、溢れた雨水が本件斜面を流下して本件事故が誘発されたと主張する。

しかしながら、本件国道の海側の側溝のうち、崩壊斜面から北方に坂を相当下った場所で草や土砂等が側溝内に存在していたことは窺えるものの、崩壊斜面付近の側溝の排水機能に支障をきたしていたと認めるに足りる証拠はない。かえって、斜面崩壊部分の本件国道の海側路肩部分には、側溝のさらに海側に盛り上がった土が土手のように存在しており、これが本件国道から崩壊斜面への水の流下を防止する役割を果たしていたことを考慮すると、従前からはもとより、本件事故当日の集中豪雨の際にも、上記側溝と相まって十分に排水の機能を果たしていたと推察される。また、証人の証言中には、本件擁壁の背面における地中の水位の上昇が崩壊の要因と考えられるとして、その水位上昇は専ら本件斜面自体に降った雨水が原因であるとの指摘がある。したがって、本件国道の両側の側溝の排水能力に違いがあることや、海側の側溝の海側の壁が高くなっていなかったからといって、側溝として有すべき通常の安全性を欠いていたものとは到底いえないし、本件事故に結びつくような瑕疵があったとは認められない。

3 被告国の責任

本件国道は、被告国において設置したものであるが、本件国道の設置において瑕疵があるとは認められない。

また、本件国道の管理は、対象斜面を含め、これを専ら被告静岡県において行ってきたものであり、被告国が関与した事実認められない。すなわち、本件国道は、一般国道の指定区間を指定する政令による指定区間とされておらず、本件国道の管理は、その設置以来、法定受託事務として被告静岡県（かつては機関委任事務として静岡県知事）が行い（道路法二三条一項・九七条一項一号、地方自治法二条九項一号）、被告国がこれに関与できる場合に該当せず（地方自治法二四五条以下）、もとより被告国は管理につき費用を負担していない（道路法五〇条二項本文）。したがって、本件において、被告国は、本件国道の管理につき責任を負う主体ないし立場にはなく、管理上の瑕疵を理由とする原告らの主張は失当である。

4 結論

以上によれば、原告らの主張は、その余の争点について判断するまでもなくいずれも採用できず、本件請求は理由がないから、これらを棄却することとし、主文のとおり判決する。

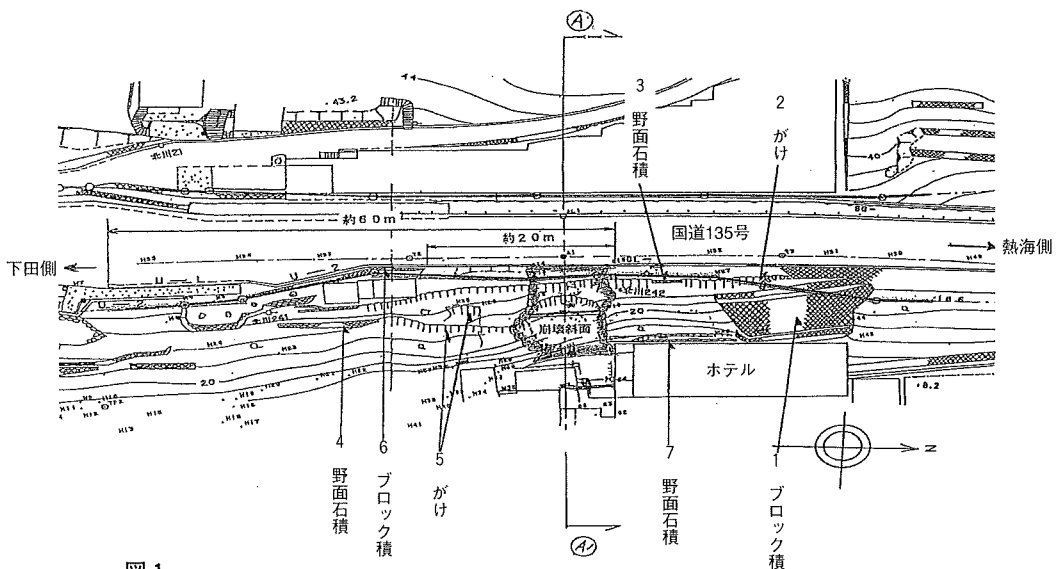


図1