

陥没した道路における事故(続)

長尾英彦

福島地方裁判所(郡山支部)平成26年6月20日判決(判例時報2233号131頁)

[事実の概要]

本件は、2011(平23)年3月30日朝、運送会社X(原告)が所有する車両が福島県Y市(被告)の管理する道路を走行中に、突然発生した道路の陥没(以下、「事故現場」という)に落ち込み損傷した事故において、XがY市に対して、Y市の道路の設置管理に瑕疵があったと主張して、国家賠償法2条1項に基づき損害賠償請求を行なった事案である。

2011(平23)年3月11日午後、最大震度7を観測するいわゆる東日本大震災が発生し、Y市においては震度6弱を観測し、さらに、本件事故日までの間においても余震が継続的に発生していた。

大震災により、Y市内の道路も多数の箇所で損壊した。これに対してY市は、主として道路パトロールを行なう職員が1名、道路パトロール及び軽微な維持修繕作業を行なう臨時職員3名を置き、道路のパトロール・調整を行なっている。大震災直後には、建設部建設課の職員全員(12名)の外、数名の協力を得て損壊箇所に応急措置を施すなどし、その後も交通の支障になっている箇所については随時補修作業を行なって

いた。また、この他、上下水道課が、下水道管が埋設されている道路部分について点検・調査を行なっている。しかし、これらによっても、本件事故現場においては、事故発生時まで異常は発見されていなかった。

[判決の内容]

判決は、以下のように述べて、Xの請求を棄却した。

「国家賠償法2条1項にいう『公の営造物の設置又は管理の瑕疵』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、当該営造物の使用に関連して事故が発生し、被害が生じた場合において、当該営造物の設置又は管理に瑕疵があったといえるかどうかは、当該事故当時において、当該営造物の構造、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個別具体的に判断すべきである [最1小判昭45.8.20, 最3小判昭53.7.4]。』

「……原告車両が本件道路を走行する中で、同車両の直下の道路が突然陥没して、同車両その陥没に落ち込んで損傷が生じたというのであるから、本件道路は、遅くとも本件事故が発生する頃までには、客観的に道路が通常有すべき安全性を欠く状態に至っていたものと優に認められる。」

「[国家賠償]法2条1項の『管理の瑕疵』については、……客観的に管理可能な状況のもとにおける管理の瑕疵を前提にしているものというべきであるところ、本件のように営造物が道路である場合に関していえば、事故時には客観的に通常有すべき安全性を欠いていると認められるとしても、道路管理者において当該事故を予見することができず、その回避可能性がなかったことを主張立証した場合には『管理の瑕疵』がないと解するのが相当である。」

(そして、本判決は、原告が「陥没の原因はY市が以前(当該事故現場)に行った排水管敷設工事である」と主張するのに対して、これを斥け、以下のように述べた。)

「……本件事故現場の陥没は、東日本大震災により地盤が変動し、また、東日本大震災の本震及び余震による揺れにより液状化が生じ、本件事故現場の路面の下が空洞化したことが主たる原因であると推察される」

(そして、上述のように、大震災発生後、建設部建設課及び上下水道課が随時、パトロール、点検調査、応急措置等を行っていたことなどを指摘し、次のように述べた。)

「……[Y市]による道路の管理状況が不十分であったなどと認めることもできない」

(そして、以上のことを前提として、以下のように結論づけた。)

「東日本大震災発生後の[Y]市内では道路の陥没等の損壊が多数の箇所が生じており、本件事故現場においても、道路の陥没が生じるような一般的抽象的な危険性があり、その限度では[Y]はこれを認識又は予見することができたものとは認められるけれども、それ以上に、外形上、道路の陥没の危険性があることを具体的に窺い知るような事情等が存在したものと認められないのであって、[Y]が本件事故現場における道路の陥没の危険性を具体的に認識又は予見することはできなかったものというべきである。

すなわち、[Y]は、本件事故発生までの間において、本件道路を含む[Y]管理の市道について可能な範囲内での管理を実施していたのであるが、本件道路に関して本件事故の発生原因となるべき事象が生じて

いたことを具体的に知り又は知り得る可能性はなかったというほかなく、本件事故はそのような中で本件車両が本件事故現場を通過したのと同時に発生したものであって、[Y]には本件事故をの発生を阻止又は回避する余地はなかったと言わざるを得ない。

以上によれば、本件事故は、[Y]においてこれを予見することができず、その回避可能性がなかったといえ、[Y]が本件道路の管理を怠った瑕疵により発生したもとはいえないのであって、[Y]には本件道路について『管理の瑕疵』があったもとは認められない。

したがって、[Y]は、本件事故の発生につき、原告に対して国家賠償法2条1項による責任を負うということとはできない。」(以下、「本判決」「今回の判決」という。⁽¹⁾)

[検 討]

結論はやむをえないと思われる。

(1) 東日本大震災発生3週間後に起きた陥没

本件は、東日本大震災の3週間後に発生した道路の陥没による事故に関連する判例である。

筆者は、以前、同様に道路の陥没によって走行者が損害を負った事故について、結論として、町(など)の賠償責任が否定された裁判例(津地[四日市支]判平25.3.29判例時報2186号67頁)について評釈を加えたことがある⁽²⁾(以下「津地[四日市支]判」,「前拙稿」と記す)。この陥没は、路面下の暗渠が老朽化のため亀裂が入り、流水が地中へ流れ出し空洞化したことが原因で発生したものであった。当該陥没は原動機付自転車が落下するほどの大きさであったが、裁判所は、土地改良区が毎日パトロールを行っていたにもかかわらず、前日のパトロールでは異

常を発見できなかったことなどを理由に、結果回避の可能性がなかった、として、町及び土地改良区の賠償責任を否定した。この事例では、暗渠が造られてから30年ばかり経過しており、このための老朽化が原因と認定されており、陥没の発生前に特別に何か災害(地震、台風、集中豪雨等)があったわけではなかった。

対して、今回の事案は、非常に巨大な大震災発生の3週間後に起きた陥没によるものという特徴がある。⁽³⁾大震災の直後であるから、Y市内でも多くの箇所道路が損壊する被害が発生していた。そういう意味では、本件の事件現場でも、陥没等の発生の「抽象的な」危険はあったかもしれないが、しかし、具体的な危険の予見可能性まではなかった以上、現場において補修工事をしたり、さもなくば通行止などの措置をとることはできなかった、とした。

(2) 道路事故の態様の多様性

国家賠償法2条関連の事例で、道路の設置・管理の瑕疵の有無が問題になるケースは多いように思われる。⁽⁴⁾筆者の知る限りでも、本稿で扱うような陥没のほか、⁽⁵⁾そこまで至らないにしても、何らかの路面不良⁽⁶⁾(少々の穴ぼこ、水たまり等のある場合)、⁽⁷⁾落石、⁽⁸⁾土砂崩れ、工事現場の表示の不備、⁽⁹⁾障害物の放置、⁽¹⁰⁾動物の侵入、⁽¹¹⁾等等様々である。

また、一口に道路と言っても、その規模、交通量、地理的・場所的事情は各々異なっており、したがって、事故の起きるような道路は何らかの問題があるはずだ、とは抽象的には言えても、国家賠償法2条にいう「設置・管理の瑕疵」の有無は一概には決められず、結局、今回の判決も示すとおり、その「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個別具体的に判断すべき」(後掲、高知落石事故判決)⁽¹²⁾ということにならざるをえない。

本件事故現場は、幅員は4メートル余、主に農村部の生活用道路とし

て用いられているが、交通量はさほど多くない、とされている。そのような場所であれば、「通常有すべき安全性」の判断基準は多少下がることはありうるかもしれない。しかし、本件の場合、「たばこの箱を縦に2つ並べた程度」の陥没が生じた、というのであるから、やはり、安全性を欠いていたということになるであろうか。

(3) 客観的に危険な状態の存在

ところで、本判決は2つの最高裁判決を引用していることが注目される。

1つは、「高知落石事故」最高裁判決(最1小判昭45.8.20判例時報600号71頁)、いま1つは「防護柵転落事故」最高裁判決(最3小判昭53.7.4判例時報904号52頁)である。しかし、後者は、道路端の防護柵に腰掛けていた幼児が反対側へ転落した事故であり、道路そのものの(設置・⁽¹³⁾管理の瑕疵とは性質が異なるように思われる上、「道路事故」ともいいがたいので、先述のように、「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個別具体的に判断すべき」ということを言いたいならば、なぜこの判例を敢えて引用したのかは不明である。

しかしながら、いやしくも陥没が起きるような道路は、普通に考える限り、「(道路としての)通常有すべき安全性」を欠いている、と言わざるをえないであろう。客観的に危険な状態にあったことは判決は認め、又、それが東日本大震災に起因するものであると述べてはいるが(Xは、当該陥没が、Y市が以前行なった排水管敷設工事によって、道路が必要な強度を備えていなかったことに起因すると主張した[前述]。それならば、当該事故は「人災」としての性格を帯びることになるかもしれないが、判決はこれを斥けた)、しかし、大震災発生直後から、Y市建設課・水道課の職員が点検・調査・補修工事などを行っていたことを挙げて、⁽¹⁴⁾当該事故については予見可能性・回避可能性がないと判断し、結

論としてY市の賠償責任を否定した。言わば、ここまでやっても陥没発生の兆候を発見できなかった以上、防ぎようのない事故だった、としたものといえる。

(4) 行政の果たすべき役割

結局、本判決においては、「限られた期間・人員でくまなく点検を行っていても本件事故は予測できなかった」ということがポイントになっていると考えられる。⁽¹⁵⁾

「飛騨川バス転落事故」の判決のように、厳密に「物」の欠陥に限定するのではなく、場合によっては行政側の安全管理義務違反の要素を加味して判断しようという考え方(折衷説とでもいうべきか)は、確かに、賠償の可能性を拓けることはできる。「飛騨川バス転落事故」は、道路そのものが崩壊したのではなく、土石流にバスが押し流されて崖下に転落したものであり、判決では、「経験したことのないような集中豪雨が来たのだから、土砂崩れの発生は予測できた」とし、行政側が通行止などの措置をとらなかったことの責任を(専ら)問題にしているからである。

しかし、筆者は、本件においてはこれで妥当とするものの、この方向性についてはどちらかと言えば慎重である。この考え方は「両刃の剣」であり、「物的欠陥はあったが、行政は義務を果たしていた(やるべきことはやっていた)」と言われて、賠償請求が棄却される、という場合も考えられるからである。「安全管理義務違反」の要素を論ずることは限定的にすべきである。⁽¹⁶⁾近年、営造物の設計強度を上回るような大規模な災害が発生していることから懸念されるところである。⁽¹⁷⁾

加えて、近年の科学技術の進歩によって、従来であれば「防ぎようのない災害による事故」とされたようなものでも、それをある程度予測し、被害を回避したり少なく抑えたりすることも可能となってきた。そうになると、行政が責任を問われる場合は一層増えるであろう。⁽¹⁸⁾

[註]

- (1) 本判決の評釈として、板垣勝彦・自治研究91巻12号(2015)138頁参照。
- (2) 拙稿・中京法学47巻1・2号(2013)67頁参照。
- (3) 神戸地(尼崎支)判平15.1.28判例タイムズ1140号110頁は、いわゆる阪神大震災で高速道路の高架橋脚が倒壊し、走行中の車両が転落して運転者が死亡した事故に関するものであるが、判決は、倒壊は設計強度を上回る地震力によるものであって、(当該道路が)通常有すべき安全性を欠いていたとはいえないとした。今回の判決に関していえば、陥没の発生は3週間後であるから、大震災と同時に(直ちに)というのとは異なるが、状況から見て、判示のとおり、大震災(による地盤変動・液状化)に起因するもの、と見てよいであろう。
- (4) 道路関係の判例の分析・整理について、中路義彦「道路」村重慶一編『裁判実務体系¹⁸ 国家賠償訴訟法』(青林書院, 1987)529頁以下、小幡純子「道路事故に関わる国家賠償」ジュリスト993号(1992)126頁、同『国家賠償責任の再構成』(弘文堂, 2015)263頁以下など参照。
- (5) 和歌山地判昭51.9.30判例時報850号85頁、静岡地判昭55.4.25判例時報986号96頁、札幌高判昭54.8.29訟務月報26巻3号382頁など参照。前二者は、陥没が発生した後、直ちに交通規制などの措置をとらなかったか、これが不十分であったことを根拠に行政側の責任を認めた。これに対して、札幌高判は、パトロールの後の極めて短時間のうちに外力が加わったことが陥没の原因であるとし、賠償責任を否定した(これについて、板垣勝彦・前掲[註1]評釈[146頁])。
- (6) 京都地判昭54.4.10判例時報942号91頁[瑕疵否定]など参照。
- (7) 本文中引用の「高知落石事故」最高裁判決など参照。評釈として、松本充郎・行政判例百選 [第6版](2012)498頁など参照。
- (8) 「飛騨川バス転落事故」判決。名古屋高判昭49.11.20判例時報761号18頁。
- (9) 最1小判昭50.6.26判例時報785号49頁[瑕疵否定]。
- (10) 最3小判昭50.7.25判例時報791号21頁[瑕疵肯定]。
- (11) 最3小判平22.3.2判例時報2076号44頁[瑕疵否定]。
- (12) 板垣勝彦・前掲(註1)評釈[146-147頁]は、道路の陥没・穴ばこの事案の特徴として、多くは「長期間の反復・継続的な使用により徐々に形成されていくもの」で、「道路管理者が日常的に路面を監視・補修していれば、事故の防止は困難ではないため、瑕疵が否定されることは少ない」と指摘し、又、「被害者がいかに注意を払っても事故を防ぎようがない落石事故」とは異なり(確かに、いくら「落石注意」と言われても、上を向

いて運転するわけにはいかないが)、「穴ぼこに足を取られてハンドル操作を誤ったり、速度超過で走行していたことが被害を拡大させるなど、被害者側の過失が介在することで過失相殺が認められるケースが…少なくな」とする。但、本件の事案における陥没は大震災に起因するものであるし、被害者側に過失があったわけでもないので、本稿ではこの点については立ち入らないこととする。

- (13) この判決の評釈として、村上義弘・判例評論247号(1979)24頁など参照。
- (14) 判例時報2233号131頁[136-137頁]
- (15) 板垣勝彦・前掲(註1)評釈[151頁]参照。
- (16) もっとも、原田尚彦『行政法要論[全訂第七版補訂版]』(学陽書房,2011)306-307頁は、このような批判のあることは認めつつも、「管理者の安全確保義務を客観的にとらえ、高度な注意義務を要求すれば、二条の厚い救済機能を阻害することはない」と述べる。
- (17) 札幌地判平20.12.17判例タイムズ1307号140頁は、橋の取付道路が台風による増水で流失し、自動車が転落した事故に関するものである。判決は、事故が「通常想定し得ない降雨量に達した集中豪雨」によるものであって、予見可能性がなく、したがって、通行止にしなかったことが「著しく不合理であったとはいえない」として、賠償責任を否定した。
- 「少しでも危険があれば、通行止にせよ」というわけにはいかない。今回の事案のような場合、市内の道路をことごとく通行止にしたりしたら、救助・復興に差し支えるからである。板垣勝彦・前掲(註1)評釈[151-152頁]によれば、「東日本大震災からの復興途上の幹線道路は、平時ならば考えられないほどの凸凹が存する状態でも、見切り発車として通行止めを解除していた」という。「通常有すべき安全性」の基準は具体的事情に応じて変化しうる、という1つの例であろうか。
- (18) 同旨、板垣勝彦・前掲(註1)評釈[152頁]参照。