

道路管理瑕疵に伴う国家賠償について

—事務処理上の改善点とその効果—

札幌開発建設部 公物管理企画課 ○神山 孝治

国又は公共団体は、公の営造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を与えた時は、国家賠償法に基づいてこれを賠償することとなるが、近年においては国民の権利意識の高揚や情報化社会の進展等により請求事案が増加するとともに、その内容も複雑化し、事務処理上困難を来す例も多い。

本論は、より公正かつ確で迅速な事務処理を遂行するために、室蘭開発建設部における道路管理瑕疵に伴う国家賠償請求事案を分析し、その結果得られた事務処理上の改善点とその効果について考察するものである。

キーワード：用地・管理、業務改善、道路管理瑕疵、国家賠償

1. はじめに

国又は公共団体は、河川・道路その他「公の営造物」の設置・管理に瑕疵があったために他人に損害を与えた時は、「国家賠償法」（昭和22年法律第125号）第2条第1項の規定に基づいてこれを賠償することとなる。

これら「公の営造物」のうち「道路」は、24時間365日不特定多数の利用に供される最も基本的な社会資本のひとつであると言える。

このため、道路に関する請求事案は、他の公物と比較して極めて多く、近年においては国民の権利意識の高揚や情報化社会の進展等により増加するとともに内容も複雑化し、道路管理者として対応に困難を来す例も多い。

本論では、北海道開発局管内でも特に請求事案が多い室蘭開発建設部における過去40年間の傾向を分析した結果得ることができた事務処理上の改善点とその効果について、重点的に考察する。

なお、請求事案の分析結果及び維持管理上の留意点については、平成23年度北海道開発技術研究発表会において同名論文¹⁾により詳細を報告済みである。

2. 道路の設置・管理瑕疵に伴う国家賠償の傾向

(1) 北海道開発局における賠償件数の推移

北海道開発局における道路の設置・管理瑕疵に伴う国家賠償請求について、平成5年度から同22年度までの18年間に民事上の和解によって解決した件数の推移をみるとほぼ倍増しており、この傾向は、全国のすべての道路管理者においても同様となっている。（図-1）

(2) 室蘭開発建設部管内の道路状況と賠償件数

室蘭開発建設部は、北海道開発局が所管する一般国道48路線のうち11路線、実延長6,630kmのうち約1割に当たる683km（平成22年4月1日現在）を管理しているが、274号石勝樹海ロードに代表される山岳地帯や336号黄金道路に代表される急崖を擁する海岸沿いを通過する区間が長いため、橋梁、トンネル及び覆道の箇所・延長ともに管理延長比に対して高い割合を示している。

また、異常気象による落石・土砂崩落・波浪・雪崩等による災害を防止するため、規制基準雨量により通行規制を行う「通行規制区間」及びパトロール等により気象や現地の状況から判断して危険が予想される時に事前通行規制を行う「特殊通行規制区間」が計6区間・延長42.4kmについて指定されており、道路の維持管理上厳しい条件下にあると言える。

このため、管内における賠償件数は、北海道開発局の全件数の約4分の1を占めており、道路管理延長からみても突出した状況にある。

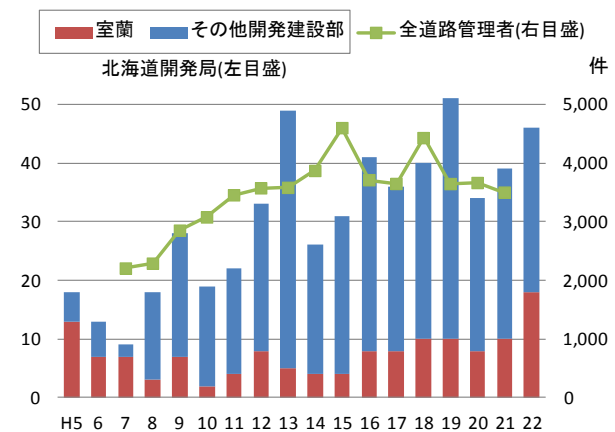


図-1 賠償件数の推移



図-2 室蘭開発建設部管内賠償事案発生箇所図（昭和45～平成22年度）

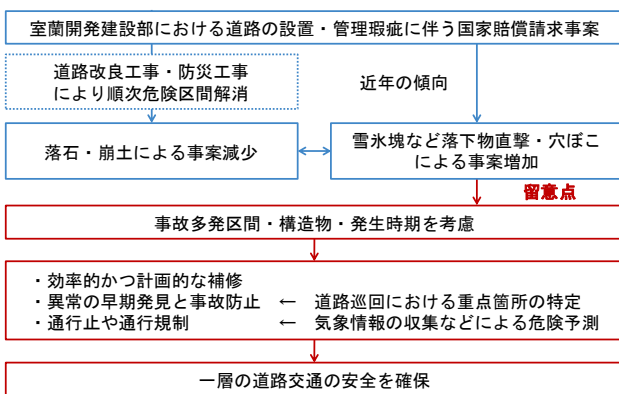


図-3 明らかになった傾向と留意点

(3) 室蘭開発建設部における賠償事案発生箇所

室蘭開発建設部管内において、昭和45年度から平成22年度までの40年間に発生した一般国道上の事故によって国家賠償の対象となった事案は313件であり、その発生箇所を国土交通省国土地理院から提供される「電子国土Webシステム」を活用してマッピングすると、山岳地帯や急崖を擁する海岸沿いを通過する区間で多発していることがわかる。（図-2）

(4) 室蘭開発建設部における賠償請求事案の傾向

室蘭開発建設部管内で発生した賠償請求事案について、発生時期、発生路線、道路形態及び事故態様をもとに分析したところ、道路改良工事や防災工事によって順次危険区間が解消された結果、落石・崩土に伴う事案は急速に減少する一方、道路の上部構造物からの雪氷塊など落下物の直撃や走行車線上の穴ぼこに伴う事案及び道路の

設置・管理瑕疵に当たらない他の通行車両に起因する路上障害物に伴う請求事案などが増加する傾向が明らかとなった。

今後、道路の維持管理に当たっては、これらの事故が多発する区間、道路構造物及び発生時期などを考慮しながら、限られた予算のなかで効率的・計画的に補修を実施するとともに、道路巡回に当たって具体的な留意点を指示し異常の早期発見と事故防止措置を実施するほか、気象情報の収集などにより危険が予測される場合には、「道路法」（昭和27年法律第180号）第46条の規定に基づき、通行止を含む通行規制の速やかな実施によって、より一層道路交通の安全を確保する必要がある。

（図-3）

3. 事務処理上の改善点

近年においては、国民の権利意識の高揚や情報化社会の進展などにより道路の設置・管理瑕疵をめぐる国家賠償請求事案が増加するとともに、その内容も複雑化している。

事案によっては、上部機関や行政相談窓口への苦情、訴訟に発展する例もあり、より公正かつ的確で迅速な事務処理を遂行する必要がある。

請求者から受ける苦情として多いものは、調査・検討及び支払までに要する日数に関するもの、賠償不可と判断した場合の不服、賠償の対象とする損害範囲及び過失相殺割合に関する疑義などであり、対応に十分とは言え

ない面があった場合のみならず、適切な事務処理を行っていても請求者の理解を得られず、長期にわたり困難な対応を余儀なくされる場合がある。(図4)

室蘭開発建設部では、過去における対応困難事例を分析した結果、賠償請求事案の処理に当たっては、「迅速化」「公正化」「紛争回避の措置」を重要なキーワードととらえ、これを達成するために「準備・対応・調査・判断」の各段階において事務処理の改善を図ってきた。(表-1,図-5) 以下に各段階における改善内容を示す。

(1) 「準備」段階

賠償請求事案を適切に処理するためには、業務支援ツールの整備とその有効活用が大切である。

このため、次の資料を作成して部内の電子掲示板に掲載し、いつでも活用できるようにした上で、新任担当者に対して人事異動前後の研修で説明するほか、各事務所において事務・技術職員合同の勉強会を開催して事例研究を行うことにより担当職員のスキルアップを図った。

a) 初動対応マニュアル

事故発生の一報受理から原因調査・報告に至る、いわゆる「初動対応」は、賠償請求事案を処理する上で最も重要な段階の一つであることから、事務所担当職員が迅速かつ公正に対応できるよう、初動対応の留意点・基本的な事務処理の流れ・チェックリスト・調査報告様式などを担当者必携のマニュアルとしてまとめたものである。

b) 請求事案データベース

管内で発生したすべての請求事案をエクセルデータ化したもので、一覧・検索機能を用いて類似事案を迅速に参照したり、集計機能を用いて路線や事故類型ごとの傾向などを把握できるほか、進行管理簿として事案の処理状況を常に確認することができる。(表-2)

c) 道路管理瑕疵判例ハンドブック掲載資料のデータ化

道路管理瑕疵判例については、「第二次改訂版・道路管理瑕疵判例ハンドブック」(編集: 道路管理瑕疵研究会・発行: 株ぎょうせい)により類似判例を検索して概要を把握するほか、判決の詳細は、「道路法関係例規集」(編集: 国土交通省道路局・発行: 株ぎょうせい)を参照する必要があるが、ハンドブック巻末に掲載されている「収録判例一覧」は、道路種別・事故状況・被害状況・道路管理者の責任の有無・過失相殺割合などが一覧で整理されている上、例規集の掲載ページも記載されており、判例検索に非常に有効な資料であるため、これをエクセルデータ化することで一層の活用が可能となった。なお、データの活用にあたっては、著作権へ配慮する必要があるため、印刷時には出典を自動的に表記するよう設定し、担当者限りの内部資料としている。

表-1 事務処理上の改善点とその効果

事務処理上の改善点	特に期待される効果			
	迅速化	公正化	紛争回避	
準備	初動対応マニュアルの整備	○	○	
	請求事案データベースの構築	◎		
	道路管理瑕疵判例ハンドブック掲載資料のデータ化	◎		
	電子国土による事故発生箇所のマッピング	◎		
	対応困難事例集の作成	○	○	◎
	新任者への研修	○	○	○
事務・技術合同勉強会の開催	○	○	○	
対応	現地立会による調査実施の徹底			◎
	請求者に限定した対応の原則			○
	対応内容の録音			◎
正確な対応記録の作成と情報共有			○	
調査	現場検証の実施		○	○
	交通事故証明書の即時取得	○	○	○
	(財)日本自動車査定協会による車両価格査定		○	○
	税法上の減価償却による車両価格評価		○	○
	技術アジャスターによる車両の鑑定		◎	◎
判断	類似判例の分析・比較	○	○	○
	法務局への法律意見照会		○	○
	弁護士相談		○	○
責任認定に係る部内検討会の実施		◎	○	

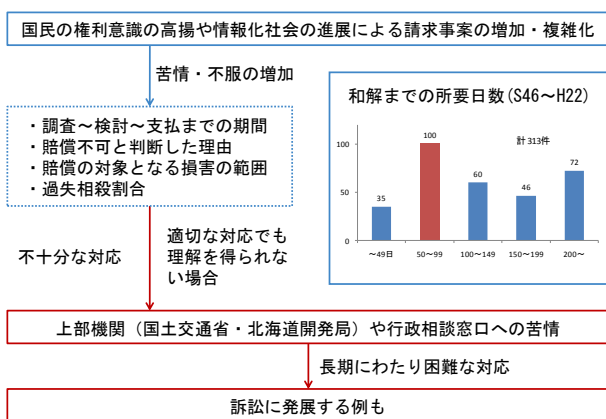


図-4 対応に困難を来す例

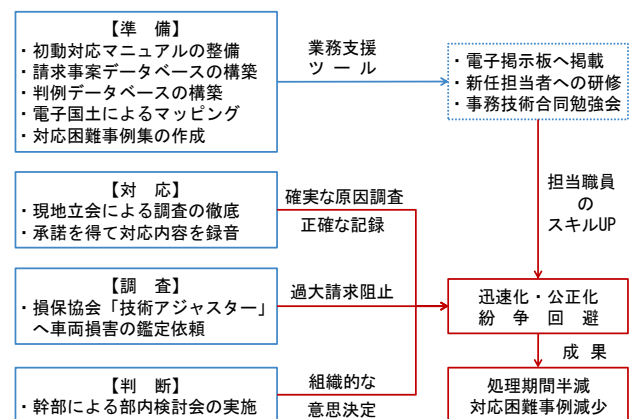


図-5 特に効果的な改善点

表-2 請求事案データベース (イメージ)

No.	事務所	事故年月日	曜	時刻(頃)	路線	発生場所	道路構造	Kp(付近)	分類	人損	物損	被災車両	事故概要	請求者	走行速度	天候	和解年月日	賠償額	過失相殺	過失内容	備考	処理状況	事前審査上申日	事前審査完了日	責任認定日	支払日	和解(経過)日数

集計・出力可能帳票 ① 一覧表 ② 年度・事務所別件数 ③ 分類・事務所別件数 ④ 路線・事務所別件数 ⑤ 分類・事務所別賠償額 ⑥ 曜日・事務所別件数



図6 電子国土によるマッピング（図-2について室蘭市周辺を拡大したもの）

d) 電子国土による請求事案発生箇所のマッピング

国土地理院から提供される「電子国土Webシステム」を活用して請求事案発生箇所をマッピングしたもので、縮尺を自由に拡大・縮小したり表示範囲を移動できるため、事案発生箇所を容易に把握できるほか、地図上の符号にカーソルを合わせると請求事案データベースの事案番号と類型が表示されるため、過去の請求事案の内容を迅速に把握することが可能となった。（図-2、図-6）

e) 対応困難事例集

過去における対応困難事例を分析するなかで得られた貴重な教訓を活かすため、対応困難事例の事実関係や対応経過、改善を要する事項などを図表とともに整理した事例集を作成して担当者間での共有を図った。

(2) 請求者との「対応」

請求者との対応に当たっては、迅速かつ公正に対処することは当然ながら、苦情や訴訟に発展しないよう、次のような取組みによって紛争を未然に回避するよう努めてきた。

a) 現地立会による調査実施の徹底

賠償請求の第一報を受けた際、通報の内容から道路の設置・管理瑕疵が認められないと思われる事案について、現地立会による調査を行わずに賠償請求に応じられないと即答した場合、請求者の理解を得られず紛争に発展する例が多くあった。

このため、通報を受理した場合には、人的損害の有無を必ず確認した上で、事故発生箇所や時刻などを聞き取り、請求者の現地立会を得て、発生した損害の状況や道路の状況、事故発生時の状況など詳細調査の実施を徹底している。

b) 請求者に限定した対応の原則

請求者との対応に当たり、他の者が参加して請求者側

の主張を強硬に代弁した結果、道路管理者としての説明や和解交渉が難航する例がある。

このため、調査・検討結果の説明や和解交渉の場面では、請求者に限定した対応を原則とし、他の者が参加を希望する場合には、続柄や権限を確認の上、必要に応じて参加者を制限して紛争の防止に努めている。

c) 対応内容の録音

請求者との対応経過において、双方の発言内容について認識や記憶の相違が生じ、請求者の理解を得られず紛争に発展する例が多くある。

このため、請求者との対応に当たっては、正確な記録を作成するために必要であること、紛争を回避するために双方に有益であることを説明し、請求者の承諾を得た上で対応内容の録音を行っている。

特に電話対応では、請求者と担当者に限定されたものとなるため、正確な対応記録の作成と紛争の未然回避のために重要な取組みとなる。

d) 正確な対応記録の作成と情報共有

請求者との対応に当たり、その記録の作成が十分でない場合には、その後の説明や対応に齟齬が生じるほか、賠償責任の有無や過失相殺割合の認定に際して支障を来す例がある。

このため、請求者と対応した場合には、録音記録を参照しながら迅速かつ正確に記録を作成して、直ちに担当者間における情報共有を図っている。

なお、請求者の理解を得られず紛争が訴訟にまで発展する例もあるため、この取組みは非常に重要である。

e) 不当要求への対応

賠償請求の内容や請求方法が違法又は不当な要求である場合には、一切の不当要求を拒否するため、「北海道開発局不当要求行為等の防止に関する対応要領」に基づいて対応体制を整備し、暴対法（平成3年法律第77号）

に基づく不当要求防止責任者を選任、講習の受講、研修会により組織としての対応力向上に努めるほか、平素から警察・暴力追放センター・弁護士会など外部専門機関と緊密な連携の上、組織として適切な対応を図っている。

(3) 請求原因と損害の「調査」

賠償の可否や過失相殺割合を公正に認定し、紛争を未然に回避するには、道路の設置・管理瑕疵の有無と発生した損害との因果関係について綿密な調査が必要となる。

このため、明らかに道路の設置・管理瑕疵が認められない事案を除いては、必要に応じて次のような取組みを行って客観的な事実と判断材料の収集に努めてきた。

a) 現場検証の実施

賠償請求の原因となった事故の発生状況を正確に把握するためには、請求者の現地立会を得て行う調査に加えて、事故発生と同時に担当職員による現場検証を実施して道路状況、交通量や視認状況などを確認することが有効であり、現場検証の結果得られた情報をもとに公正な責任認定を行うことが可能となり、紛争を回避できた例が多くある。

b) 交通事故証明書の即時取得

交通事故証明書は、事故の原因や過失の有無とその程度を明らかにするものではないが、警察への届出内容を証明するものであり、請求者の証言内容を確認するために必要なものである。

このため、賠償請求の原因となった事故について警察への届出がある場合には、請求者からの提出を待つことなく自動車安全運転センターに申請して交通事故証明書を取得してその内容を確認するほか、必要に応じて届出を受理した警察官から届出時の状況を聴取することにより、迅速かつ公正に責任の有無を認定し、紛争を回避することができた例がある。

c) 一般財団法人日本自動車査定協会による評価など

賠償請求の原因となった自動車損傷事故において、修理費用が車両の時価を上回るいわゆる「経済的全損」となった場合には、同一車種・年式・型・同程度の使用状態・走行距離等の自動車の中古車市場価格（最高裁判決昭和49年4月15日）を「車両の時価」として損害額を認

定するが、取得年次が古い外車など、中古車市場への流通が少ないため評価が困難となる場合がある。

このような場合に、一般財団法人日本自動車査定協会に査定を依頼して得られる「推定評価額」を参考として損害額を算定した例がある。

同様に、中古車市場価格による評価が困難な場合には、税法上の減価償却によって車両の時価を算定した例があり、これらの取組みによって、公正な損害額の認定に努めてきた。

d) 技術アジャスターによる車両の鑑定

賠償請求の原因となった自動車損傷事故においては、「経済的全損」の場合以外には、修理費用を損害額として認定する。

当然ながら、道路の設置・管理瑕疵に起因しない車両の損傷に係る便乗修理や過大請求は認められないが、請求された車両修理の範囲や方法が妥当であるか判断するためには、専門的な知識を必要とする場合がある。

このような場合に、紛争を回避しつつ公正な損害額を認定するための特筆すべき取組みとして、一般社団法人日本損害保険協会に登録された保険事故に係る損害車両の損害額、事故原因の調査確認などを行う有資格者である「技術アジャスター」による車両の鑑定があげられる。

実例として、路上障害物によって車両に擦過痕が生じた事案について、請求者から損傷箇所すべての部品交換を必要とする極めて高額な修理見積書が提出されたため、「技術アジャスター」による車両鑑定結果をもとに適正な損害額を認定して和解交渉を行い、迅速な解決に至った例がある。（図-7）

e) その他の取組み

積雪寒冷地である北海道の特性として、橋梁の上部構造物や道路情報表示板など道路附属物に付着した雪氷塊の落下直撃による車両損傷事案の発生が避けられない状況にあるが、気温上昇時（0℃以上）又は強風時であって、3日程度前までの間に着雪、強風注意報が発令されていた場合などの気象条件下で発生しやすいため、道路巡回などにより特に注意を払っている。

実際に事故が発生した場合には、現場付近の気象観測データを分析して原因特定の資料としてきた。（図-8）

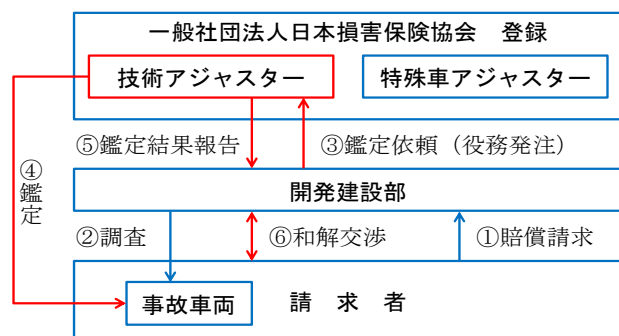


図-7 技術アジャスターによる車両の鑑定

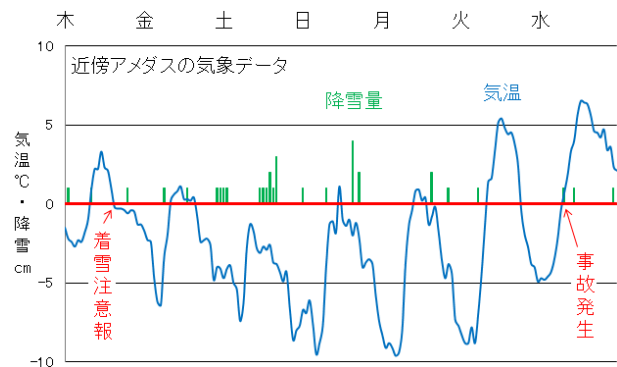


図-8 落氷雪による事故発生時の気象状況実例

表-3 道路冠水事故に係る裁判例との比較

項目	大竹市道大雨車両浸水事件		埼玉県加須市道自動車冠水損害賠償事件		最高裁 H13.12.20	検討対象事案
	広島地裁 (H9.12.18判決)	広島高裁 H11.5.27判決	浦和地裁 H12.10.27判決	東京高裁 H13.5.31判決(確定)		
発生日時	H8.6.28 12:40頃		H9.8.14 4:00頃			H〇.〇.〇 15:00~15:30頃
降雨量	事故前1時間 50mm/h超	事故前1時間 44mm/h	総雨量 前日21時から事故時まで 141mm 最大雨量 前日23時から1時間 90.5mm/h			総雨量15~17時 67mm 最大10分間降水量 45mm/h
浸水箇所	J R高架橋との交差道路 (市管理)		高速道路カルバートボックスに接続する側道 (日本道路公団設置・市管理)			一般国道片側1車線片勾配区間
見通し	良好		・雨は止んでいたが未だ暗く前照灯をつけても見通しが悪い ・路面が濡れて黒く見えていた			降雨により不良
浸水深	約50cm		200cm超			最大40~50cm(推定)
進入速度	20km/h		相当程度のスピード			20~30km/h
排水機能	排水ポンプ		排水ポンプ			法面・路面排水施設 排水施設点検・清掃 通行規制準備
回避措置	スクリーン清掃(4日前)		なし			なし
標識の設置	なし(事故後設置)		あり(黄色:冠水時進入注意)			15:00すぎ(推定)
冠水時刻	12:00と推認					15:33(道路緊急ダイヤル) 〇〇で20cmの深さ-200m
通報時刻	12:20(警察から)		1:00(道路公団から水位異常を知らせるファックス受信)			15:40(状況確認指示)
指示時刻	12:30(維持業者へ)					15:50
到着時刻	12:50					16:00
水没確認時刻	12:50					16:05全面通行止 18:30解除
通行規制時刻	12:50		なし			あり
予見可能性	あり	あり	あり	あり	上告審として受理しない	・冠水歴あり(H〇.〇.〇) 最大10分間降水量 44mm/h ・改良計画あり
浸水原因	・水が溜まりやすい構造 ・集中豪雨 ・公道道徳低下ゴミ散乱 ・スクリーンの目詰まり	・予見できたが清掃点検に対応できるものと軽信	・同程度冠水発生推認可	・3時間前にFAX受信 ・大規模な集中豪雨と認識 ・車両危険及ぶ恐れ予測可能		・排水能力不足 (路肩排水の詰まりなし)
異常気象		・自然条件を十分考慮した安全対策が必要であり、不可抗力は認められない	・史上2位の集中豪雨			・近傍アメダス日最大1時間降水量 観測史上2位~6位 ・異常気象と認められない
設置管理瑕疵	なし	あり	あり	あり		・排水能力不足 ・予見可能 ・バリケード設置可能 ・不可抗力認められない
因果関係		あり	あり	あり		あり
過失相殺		8割	7割	7割		道路の設置管理瑕疵と損害の因果関係成立 7割
		・浸水現認 ・通行できると即断 ・敢えて進入し事故を惹起 ・道路状況に応じた通行注意 ・豪雨という自然状況が影響 ・一切の事情を総合的に斟酌	・水に濡れた平坦道路と誤信 ・細心注意による走行が普通 ・徐行を怠った ・当然に払うべき注意欠如 ・著しく軽率なもの	・徐行して道路状況に細心の注意を払って走行すべき ・冠水の予測可能 ・事故防止可能性あり		・徐行して道路状況に細心の注意を払って走行すべき

他の事案においても、気象状況の分析は非常に重要であり、気象庁が設置するアメダスのほか、道路管理者として設置しているテレメータやI T Vカメラなどの情報を整理分析して責任の有無や過失相殺割合認定のための資料とし、公正な判断に努めてきた。

また、最近ではドライブレコーダーが急速に普及していることから、請求者から記録映像やGPS位置情報、走行速度・加速度データなどの提出を受けて、迅速に責任の有無や過失相殺割合を認定できる例が増えてきた。

(4) 道路管理瑕疵の有無・過失相殺割合の「判断」

道路の設置・管理瑕疵の有無と過失相殺割合の認定に当たっては、複数の類似判例を分析し、請求事案との比較によって公正な判断を行う必要があるため、項目ごとの一覧表を作成して責任認定資料としてきた。(表-3)

また、客観的な事実と判断材料を収集し、公正かつ的確な対応に努めてもなお、特異な事案など訴訟に発展する可能性があるものや法律上の解釈について有識者の助言を仰ぐべきものについては、法務局の法律意見照会制度の活用や弁護士相談を行った上で、幹部による部内検討会を開催して組織としての意思を決定してきた。

4. 事務処理の改善による効果

以上のとおり、事務処理上の各段階における改善に取り組んだ結果、請求事案は増加する傾向にありながらも、各事案についてより迅速かつ公正な事務処理が可能となり、事案発生から責任認定までの期間を大幅に短縮でき

たほか、紛争を未然に回避する手段を講じたことにより、長期にわたり困難な対応を余議なくされることはなくなり、取組みの効果が着実に現われてきた。(表-4)

表-4 平均処理日数の推移

発生年度	H21	H22	H23	H23/H21
請求件数	27件	28件	39件	1.4倍
うち賠償件数	18件	8件	7件	0.4倍
平均処理日数	146日	94日	33日	0.2倍

5. おわりに

北海道開発局管内では、特に高度経済成長期において急速に道路整備が進められ、改良済延長や舗装率は飛躍的に伸長したが、今後、この時期に建設された多くの道路構造物が老朽化によって更新時期を迎えることから、より計画的・効率的な維持補修・管理によって、安全な道路交通を確保しなければならない。

しかしながら、道路の設置・管理瑕疵に伴う国家賠償請求につながる事案の発生を完全に防止することは理想でありながらも極めて困難なものであり、事案発生の際には、担当職員が一丸となって、より公正かつ的確で迅速な事務処理を遂行する責務があると考えます。

参考文献

- 1) 神山孝治(2011)「道路管理瑕疵に伴う国家賠償について—請求事案の分析と事務処理上の改善点—」平成23年度北海道開発局技術研究発表会