

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—

室蘭開発建設部 公物管理課 ○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など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ているため、対応に困難を来す例が多くある。

本論は、室蘭開発建設部における道路の設置・管理瑕疵に伴う国家賠償について、昭和45年度以降の請求・賠償事案を分析するうえで明らかとなった傾向と事務処理上の改善点について考察するものである。

キーワード：用地・管理、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。

国又は公共団体が設置・管理する「公の営造物」のうち「道路」は、24時間365日不特定多数の者が利用す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、道路の設置・管理瑕疵をめぐる国家賠償請求事案は他の公物に関する事案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ますます増加する傾向にある。

また、請求事案の複雑化に伴い、その対応に困難を来す例が多くある。

本論では、北海道開発局管内でも道路の設置・管理瑕疵に伴う国家賠償請求事案が最も多いと思われる室蘭開発建設部における昭和45年度以降の請求・賠償事案を分析してその傾向を明らかにし、道路の維持管理に当たっ

ての留意点の検討や道路交通の安全確保に資するとともに、より公正かつ適確で迅速な事務処理を遂行するために必要となる改善点について考察する。

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である。（図-1）

(2) 開発建設部ごとの賠償件数

同期間における開発建設部ごとの賠償件数をみると、室蘭開発建設部が全体の約4分の1を占めており、実延長比からみても突出していることがわかる。（図-2）

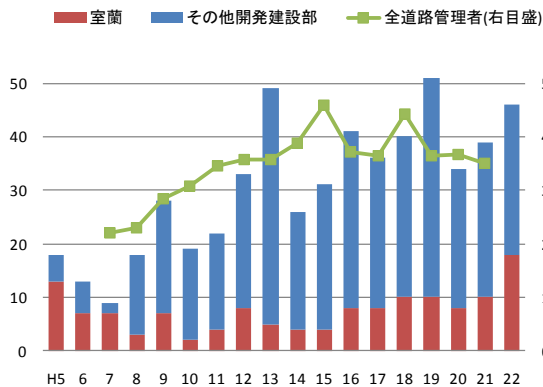


図-1 賠償件数の推移

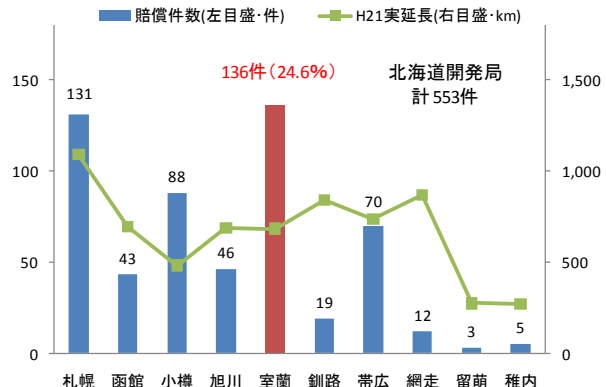


図-2 開発建設部別賠償件数 (H5~22)

(3) 室蘭開発建設部管内の道路現況

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・実延長6,630kmのうち11路線・実延長683km（実延長比10.3%）を所管しているが、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。

このため、橋梁、トンネル及び覆道の箇所数・延長ともに実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。（表-1）

表-1 開発建設部別道路現況（H22.4.1現在）

項目	札幌	函館	小樽	旭川	室蘭	釧路	帯広	網走	留萌	稚内	計
実延長	1,090	694	481	688	683	842	736	871	274	272	6,630 km
割合	16.4	10.5	7.3	10.4	10.3	12.7	11.1	13.1	4.1	4.1	100.0 %
橋梁	710	546	306	384	397	292	387	403	185	103	3,713 箇所
延長	57.7	29.1	11.2	30.4	41.2	15.1	26.7	17.5	6.6	4.6	240.1 km
トンネル	28	43	63	20	39	1	21	8	13	3	239 箇所
延長	19.8	22.2	52.3	24.6	28.9	0.7	9.3	10.7	9.0	1.8	179.5 km
覆道	23	26	20	16	31	18	33	6	14	2	189 箇所
延長	3.0	3.9	2.1	2.2	6.7	4.4	8.7	0.7	1.6	0.4	33.6 km
通行	4	1	4	2	4	0	2	1	2	0	19 箇所
規制区間	29.0	2.3	25.2	31.2	13.1	0.0	14.5	17.7	23.5	0.0	156.5 km
特殊通行	3	3	0	3	2	2	0	1	0	0	14 箇所
規制区間	26.5	17.0	0.0	28.6	29.3	33.0	12.2	9.9	0.0	0.0	156.5 km

「道路現況調査」「橋梁、トンネル、立体横断施設、覆道等現況調査」による。

(4) 室蘭開発建設部における賠償の傾向

a) 賠償件数と累計賠償額の推移

室蘭開発建設部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、昭和46年度から平成22年度までの40年間に民事上の和解によって解決した事案は312件、賠償総額は約2億5千万円にのぼる。

各年度における和解件数は、数件から十数件の規模で推移しているが、近年では増加傾向にある。

（図-3）

b) 事故発生箇所

昭和45年度から平成22年度までに室蘭開発建設部管内で発生した事故によって、国家賠償の対象となった事案は313件であり、その発生箇所は図-4のとおり、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。

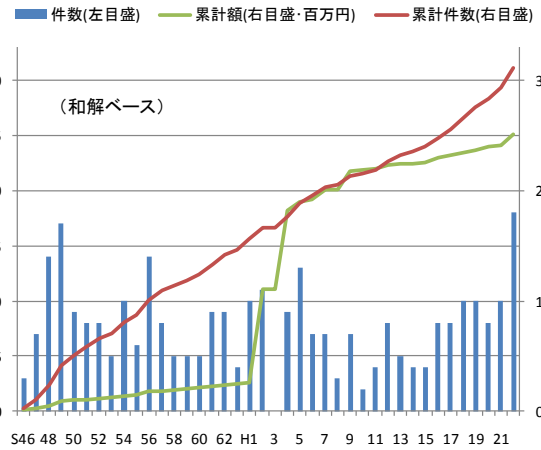


図-3 賠償件数と累計賠償額の推移



図-4 事故発生箇所図

c) 路線別発生件数

国道の路線別発生件数をみると、336号が全体の4割を超えており、実延長比及び交通量からみても突出していることがわかる。

次いで発生件数が多い路線は、37号、274号、235号となっている。(図-5)

d) 事故態様分類別発生件数

損害賠償の原因となった事故態様について、表-2に定める分類ごとの比率をみると、落石・崩土による事故が最も多く、全体の5割を超えている。

次いで落下物直撃、穴ぼこ、安全施設不備による事故が多くなっている。(図-6)

e) 事故態様分類別・路線別発生件数

事故態様分類別に路線ごとの発生件数をみると、発生件数の最も多い落石・崩土による事故は、336号、235号、37号で多く発生しており、特に336号えりも町庶野～目黒間の特殊通行規制区間・通行規制区間(黄金道路)及び類似町冬島～旭の通行規制区間で発生した事

故がそのほとんどを占めている。

次に発生件数の多い落下物直撃による事故は、37号、274号、36号で多く発生している。

穴ぼこ及び安全施設不備による事故は、特に274号で多く発生している。(図-4・表-3)

f) 主な事故態様の発生推移

主な事故態様の発生推移をみると、最も発生件数の多い落石・崩土による事故は、近年急速に減少しており、その要因は道路改良・防災工事による危険区間の解消による成果と考えられる。

特に、平成10年度に事業着手され鋭意進められてきた336号襟広防災事業(襟裳工区)が平成24年度に完了することによって、特殊通行規制区間及び通行規制区間の一部解消に向けて進展が図られ、より安全な道路交通の確保が期待される。

一方、落下物直撃や穴ぼこによる事故は、近年増加する傾向にある。(図-7)

表-2 国土交通省道路局「道路交通管理統計」による事故態様分類

番号	事故の種類	内容
1	穴ぼこ	道路の穴ぼこに起因する事故
2	段差	道路の段差に起因する事故
3	蓋不全	側溝、マンホール、排水口、通風口等の蓋、グレーチング等に起因する事故
4	スリップ	路面凍結、流出土砂、排水施設の不全等に起因するスリップ
5	道路崩壊1	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事故
6	道路崩壊2	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場合
7	落石・崩土	落石、崩土に起因する事故
8	路上障害物	路上放置物、路上落下物(落石・崩土を除く)、道路の通行・通過の際の障害物放置に起因する事故
9	工事不全	道路工事中の通行車両等に対する安全確保の方法が悪かったために発生した事故
10	安全施設不備	ガードレール、標識等の安全施設の不備に起因する事故
11	脱橋	橋梁の流出・損壊に起因する事故
12	落下物直撃	樹木・枝・雪氷・道路標識等が倒壊・落下等して通行車両、歩行者等に直撃した事故
13	その他	上記以外の道路の設置管理の瑕疵に起因する事故

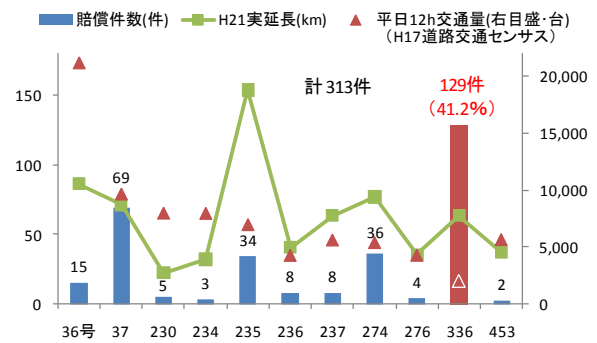


図-5 路線別発生件数

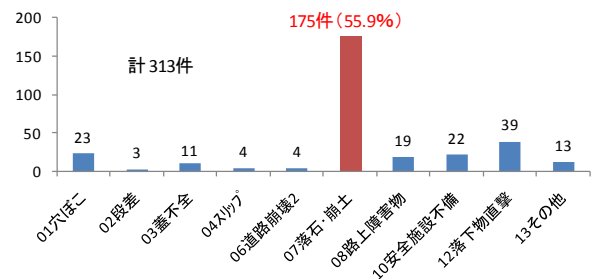


図-6 事故態様分類別発生件数

表-3 事故態様分類別・路線別発生件数

分類	36号	37	230	234	235	236	237	274	276	336	453	計
01穴ぼこ	1	5		2	2		2	8		2	1	23
02段差	1	1					1					3
03蓋不全	2	2			3	2		1	1			11
04スリップ								1		3		4
06道路崩壊2		2	1			1						4
07落石・崩土		22	3		23	3	2	8		113	1	175
08路上障害物	2	10	1		1		1	1	1	2		19
10安全施設不備	2	7			1			10		2		22
12落下物直撃	6	20		1	1		1	7		3		39
13その他	1				3	2	1			6		13
計	15	69	5	3	34	8	8	36	4	129	2	313

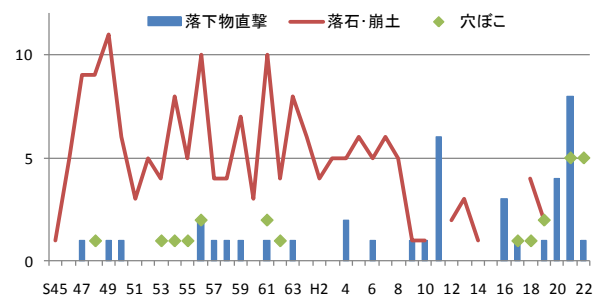


図-7 主な事故態様の発生推移

g) 道路形態別・事故態様分類別発生件数

事故が発生した道路の形態別に事故態様の分類及びその原因物を照らし合わせると、特に次のような特徴がみられる。

トンネル・覆道においては、漏水防止板、照明灯及び通信管路など安全施設の不備に起因する事故が多く発生しているが、その要因としては、老朽化した狭小トンネルを通行する車両の大型化によるこれら安全施設への接触・損傷が考えられる。

また、トンネル・覆道、橋梁からのコンクリート片など落下物の直撃又はこれらが路上障害物となって発生する事故が多いが、その要因としては、道路構造物の経年変化に伴う劣化が考えられる。

さらに橋梁及び道路情報表示板など道路附属物から落下する雪氷塊の直撃による事故が多く発生しているが、これらは吊り橋やトラス橋、横断構造物など走行路面上の上部構造物に付着した雪氷が剥落・直撃して発生するものであり、近年増加する傾向にある。

(表-4・表-5)

h) 事故態様分類別・月別発生件数

事故態様分類別に月別の発生件数をみると、落石・崩土による事故は、積雪・融雪期である2月から5月と多雨の時期である7月から9月にかけて多く発生していることがわかる。

表-4 道路形態別・事故態様分類別発生件数

分類	法面	トンネル覆道	路面	橋梁	路肩路側	海岸線	道路附属物	歩道	その他	計
01穴ぼこ		4	16	3						23
02段差				1	1			1		3
03蓋不全		3	1		6			1		11
04スリップ			1			3				4
06道路崩壊2	3		1							4
07落石・崩土	169	5	1							175
08路上障害物	1	10	6	2						19
10安全施設不備		19	3							22
12落下物直撃	1	12		22			4			39
13その他		1	3		2	5			2	13
計	174	54	32	28	9	8	4	2	2	313

表-5 道路形態別・原因物別発生件数

分類	法面	トンネル覆道	路面	橋梁	路肩路側	海岸線	道路附属物	歩道	その他	計
落石	154	5	1							160
雪氷塊	1	3	1	18			4			27
穴ぼこ		4	16	3						23
コンクリート片		10	1	4						15
崩土	15									15
漏水防止板		12								12
蓋		3	1		6			1		11
石・土砂	3	1	3			3				10
照明灯		9								9
越波		1				5				6
溢水・冠水			3		2				1	6
通信管路		4								4
樹木	1		2							3
段差				1	1			1		3
アスファルト片				2						2
交通遮断機			2							2
防護工		2								2
その他			2						1	3
計	174	54	32	28	9	8	4	2	2	313

落下物直撃による事故は、積雪寒冷期である12月から3月にかけて多く発生しており、この時期においてはそのほとんどが雪氷塊の落下によるものである。

雪氷塊の落下による事故発生時の気象状況を詳細にみると、気温上昇時(0℃以上)かつ強風時に多く発生している。

穴ぼこによる事故は、融雪期である3月から5月にかけて多く発生しているが、特に大型車両の混入率が比較的高い274号において多発していることがわかる。

(表-3・表-6)

i) 曜日別事故発生件数

曜日別の事故発生件数をみると、日曜日の発生が最も多く、次いで水曜日・土曜日の発生が多い。

土曜日・日曜日に発生した件数の割合は全体の36.1%であるが、祝日その他の勤務を要しない日を含めるとその割合はさらに高くなる。(図-8)

休日における事故発生率が高いことは、交通量とも概ね相関している。(表-7)

先に述べたとおり、道路は24時間365日不特定多数の者に利用される最も基本的な社会資本のひとつであり、夜間早朝や閉庁日における道路利用者からの通報受理及び初動対応については、一層の危機管理意識と体制の強化が必要となる。

表-6 事故態様分類別・月別発生件数

分類	1月	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	計
01穴ぼこ	2		7	6	4					1		1	23
02段差							1	2					3
03蓋不全			1	1	2	1			1	2	1	2	11
04スリップ							1		2	1			4
06道路崩壊2								3	1				4
07落石・崩土	8	21	23	27	13	7	17	23	12	5	9	10	175
08路上障害物	2	2	1	1	2	4		3	1	2	1		19
10安全施設不備			2	2	1	3	1	6	1				22
12落下物直撃	10	10	6	2			1	2	1	1	1	6	39
13その他	1			1		1		4	2	2	1	1	13
計	25	33	40	40	22	16	20	44	22	14	13	24	313

表-7 路線平均交通量(台/12h)

路線	36号	37	230	234	235	236	237	274	276	336	453
平日	21,212	9,681	8,004	7,983	6,988	4,287	5,639	5,413	4,298	1,999	5,674
休日	21,304	10,099	10,295	7,307	7,270	4,626	6,382	6,930	7,011	1,806	8,318

「H17道路交通センサス」による。

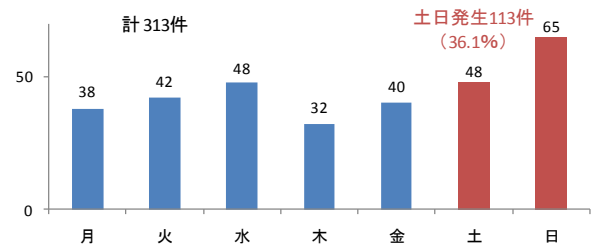


図-8 曜日別事故発生件数

j) 非賠償事案の発生状況

近年、自動車走行中に先行車両からの飛び石によってフロントガラスを損傷した場合など、道路の設置・管理瑕疵はなく、国家賠償に至らない事案についての請求も増加する傾向にある。(図-9)

これら非賠償事案の事故形態比率は、賠償の対象となった事案と比較して路上障害物や落下物直撃によるものが多く、DID(人口集中地区)における発生割合が高い傾向にある。(図-10・図-11・図-12)

(5) 明らかになった傾向と留意点

室蘭開発建設部における道路の設置・管理瑕疵に伴う国家賠償請求事案は、近年、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・崩土に伴う事案が減少する一方、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。

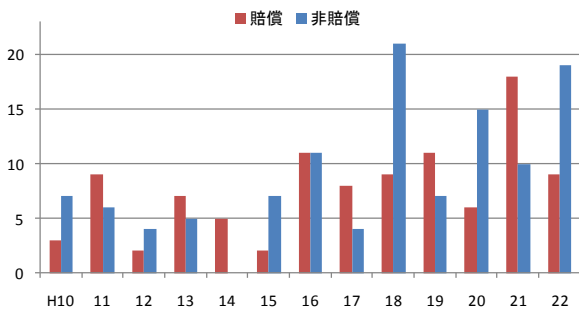


図-9 非賠償事案の発生推移

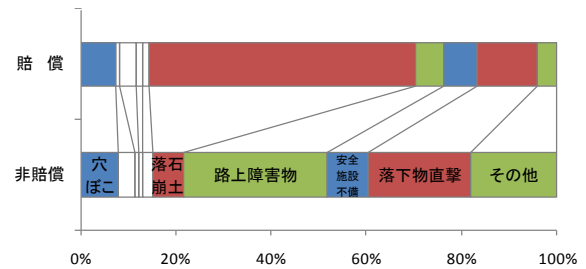


図-10 非賠償事案の事故態様比率

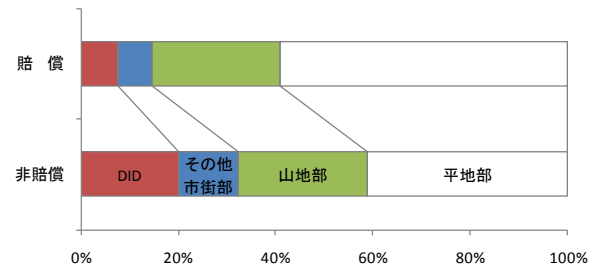


図-11 非賠償事案の発生箇所比率

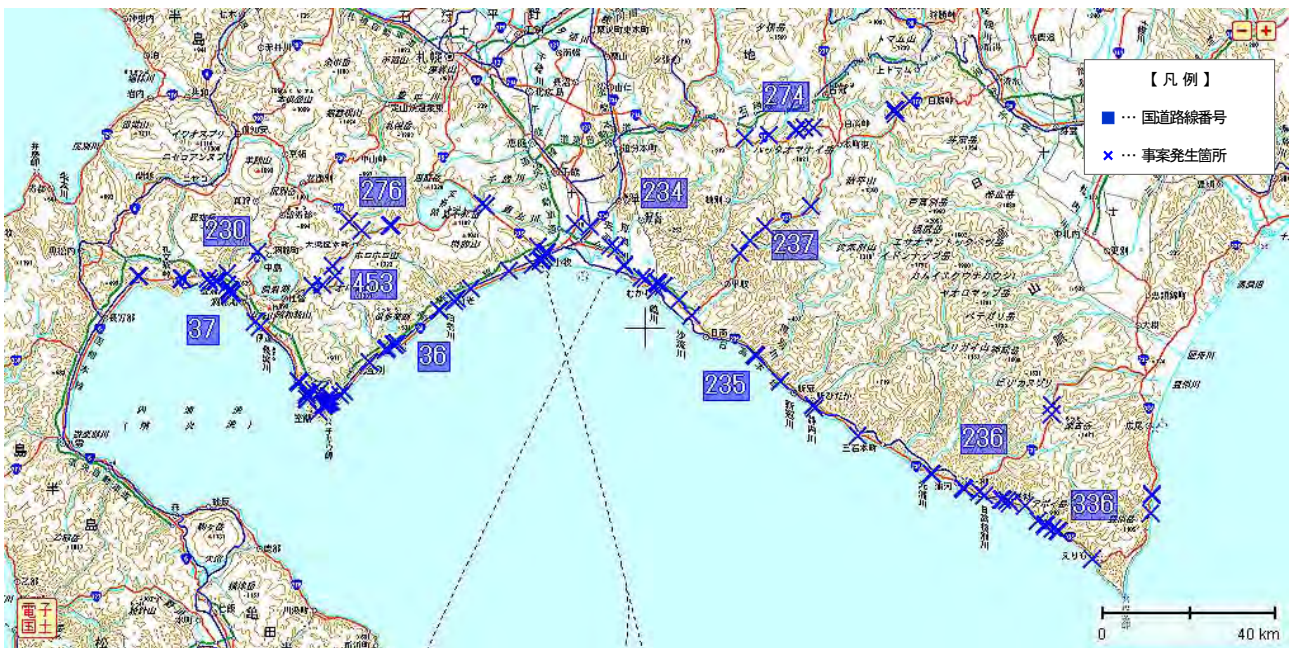


図-12 非賠償事案発生箇所図

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、より公正かつ適確で迅速な事務処理を遂行する必要がある。

(1) 対応に困難を来たす例

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（図-13）、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への不服、過失相殺割合への不服などであり、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議なくされる場合がある。

(2) 事務処理上の改善点とその効果

室蘭開発建設部では、平成22年度に過去における対応困難事例を分析した結果、事務処理に当たっては、「迅速化」「公正化」「紛争回避の措置」が不可欠であると判断し、表-8に示すとおり改善を図ってきた。

特に、業務を支援するツールとしてマニュアル類の整備やデータベース構築のほか、国土地理院から提供される電子国土Webシステムを用いて事故発生箇所のデジタルマップ（図-4・図-12）を作成し、これらのデータを部内電子掲示板で共有・活用するとともに、研修や勉強会において対応困難事例を紹介するなど、担当職員のスキルアップを目指した。

請求者との対応では、紛争を回避するために現地立会による調査の徹底や、請求者の承諾を得たうえで対応内容の録音を実施している。

また、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、事故原因を究明するために綿密な調査を実施するとともに、過大修理や便乗修理による不当な賠償請求に対処するため、(社)日本損害保険協会認定の有資格者である「技術アジャスター」に依頼して事故車両の鑑定を行い、公正かつ適確な損害賠償

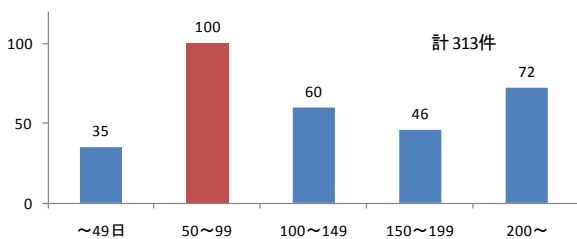


図-13 和解までの所要日数別件数 (S46~H22)

額の認定を行って交渉に当たった結果、迅速に解決に至った事案がある。

さらに、訴訟に発展する可能性がある事案や法律上の解釈について有識者の助言を仰ぐべき事案については、法務局の法律意見照会制度の活用や弁護士相談を行い、責任の認定に当たっては、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いる。

以上の結果、国家賠償請求を受ける事案はさらに増加する傾向にありながらも、各事案について迅速な事務処理が可能となり、和解までの期間も半減したほか、長期にわたり困難な対応を余議なくされるようなことはなくなり、事務処理上の改善による効果が確実に現われてきた。

4. 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トンネルや橋梁など多くの道路構造物が老朽化により更新時期を迎えることとなる。

さらに近年における財政事情を背景として公共事業費が削減されるなか、道路の維持管理水準についても見直しが図られているが、このような厳しい条件下にあっても計画的・効率的な維持補修・管理によって、より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故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、担当職員が丸となって、より公正かつ適確で迅速な事務処理を遂行する責務があると考えられる。

表-8 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	◎		
電子国土による事故発生箇所のマッピング	○		
道路管理瑕疵判例ハンドブックのデータ化	◎		
対応困難事例集の作成	○	○	◎
新任者への研修	○	○	○
勉強会の開催	○	○	○
対応			
現地立会による調査の徹底			◎
当事者以外の排除			◎
対応内容の録音			◎
正確な対応記録の作成と共有			○
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の活用		○	○
技術アジャスターによる車両の鑑定	○	◎	◎
税法上の減価償却(定率法)による車両価格評価		○	○
類似判例の分析・比較	○	○	○
判断			
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		◎	○