

道路管理瑕疵事務における アジャスター制度の導入について

江崎 祥馬

高山国道事務所 下呂維持出張所（〒509-2202 下呂市森851番地1）

日本国憲法第17条には「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求むることができる。」と規定されており、国や公共団体の違法行為によって国民が損害を被った時にそれを賠償する制度が国家賠償法により定められている。道路の管理瑕疵による損害賠償はその一例である。

本論は、より公正かつ迅速な事務処理の遂行のために、中部地整管内における管理瑕疵事案について分析を行った上で、高山国道事務所で発生した事案を基に業務改善提案として技術アジャスターの利用について検討し、その有用性について考察したものである。

キーワード：国家賠償、管理瑕疵、業務改善、アジャスター

1. 道路の管理瑕疵

国家補償制度には「損失補償制度」、「国家賠償制度」の2種類の制度がある。前者は国や公共団体の適法な行為によって国民が被った損失を補填するもので、憲法第29条第3項に根拠がある。一方、後者は国や公共団体の違法行為によって国民が損害を被ったときにそれを賠償するもので、憲法第17条に基づくものである。

このうち、道路の管理瑕疵に関する国の賠償責任については「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場合として後者に該当し、憲法第17条の要請により制定された「国家賠償法」第2条第1項の規定に基づいて与えた損害を賠償することとなる。

管理瑕疵に対する事務にあたっては、現在多くの時間を要しており、賠償額の算定には専門的な知識が必要とされる。また、事故発生からのやりとりを含め、示談締結に至るまで相手方と直接交渉も行っており、職員の精神的負担は大きいものである。

本論では、道路管理瑕疵を巡る事務処理上の問題点について分析し、職員の負担軽減を図る業務改善策の提案として技術アジャスターの利用について考察を行った。

2. 適用要件に関する一定の見解

国家賠償法第2条第1項に基づく損害賠償の適用要件

は以下の4点である。即ち、①対象が公の営造物であること、②公の営造物の設置・管理に瑕疵があること、③損害が発生していること、④瑕疵と損害の間に因果関係があることであり、これらの条件の全てを充足する必要がある。

また、それぞれの要件に関しては過去の判例等により、以下のとおり一定の見解が示されている。

(1) 対象が「公の営造物」であること

「公の営造物」とは国又は公共団体によって直接公の目的に供される施設又は有体物であると解されており、行政機関が事実上管理して公の用に供されているものであれば、その所有権や法律上の管理権にかかわりなくこれに該当する。もちろん道路や道路構造物、河川等はこれに該当するが、占用許可を得て設置された占用物件等はこれに該当しない。占用物件の設置条件には管理責任が申請者にあることが明記されている。

(2) 公の営造物の設置・管理に瑕疵があること

設置・管理に瑕疵があるとは、営造物が「通常有すべき安全性を欠いていること」と解されており、その有無については「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具体的、個別的に判断すべき」とされている。（最判昭45・8・20）

具体的には穴ぼこや段差などの路面の異常によるものに加え、除草の未実施による樹木のはみ出しなど路上障害物の長時間に亘る放置や、山からの落石、道路

構造物からの落下物（樹木、雪氷など）による事故も管理瑕疵とみなされることが多い。

この事は、国家賠償法第2条第1項による営造物の設置または管理の瑕疵に基づく国および公共団体の損害賠償責任の有無については過失の存在を必要としないと解されていることによるものである（同判例）。

つまり、安全性の欠如が他者の行為や自然災害に起因するものであっても、管理の瑕疵とみなされうるといことである。しかしながら、上述のとおり瑕疵の有無の判断に当たっては、公の営造物に「通常有すべき安全性」が具有していたか否かが個別具体的に検討されるため、損害の発生が通常予測できない（予測可能性がない）行動に基づき発生した場合や、損害の発生を回避することが不可能であった（結果回避可能性がない）と考えられる場合については設置・管理に瑕疵があったとは判断されない場合もある。

（3）損害が発生していること

管理瑕疵を原因とする損害賠償の請求には、実際に損害が発生していることが必要である。仮に路面に異常があったとしても、損害が発生していなければ損害賠償責任を問われることはない。

（4）瑕疵と損害の間に因果関係があること

発生した損害（結果）と、瑕疵（原因）との間に因果関係があることを要求するものである。国家賠償法に定める不法行為についても、私人間での一般的な不法行為（民法第709条）と同様に、その賠償すべき範囲については、債務不履行に基づく損害賠償の範囲を規定している民法第416条の規定を類推適用することとされており、その範囲とは通常生ずべき損害とされている。（最判昭48・6・7）

つまり、損害はその原因により社会通念上一般的に相当と考える範囲で発生したものであることを必要とする。

3. 中部地整管内での管理瑕疵事案の発生状況

中部地整管内において過去5年で発生した管理瑕疵事案の件数、1件毎および年間平均賠償額の推移は表1のとおりとなっており、件数については一定の傾向が見られないものの年間の平均賠償額については減少傾向にある。また、事故発生日から示談締結日までに要した日数

表1 管理瑕疵事案の発生件数と平均賠償額（万円）の推移

	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	過去5年平均
発生件数	21	32	38	28	14	26.6
平均賠償額	52.9	32.4	17.9	25.4	11.2	27.96
年間賠償額	1,111.3	1,037.5	679.4	710.5	156.4	739.02

表2 年間の処理日数の合計と平均の推移

処理日数	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	過去5年平均
合計処理日数	1,630	1,850	3,496	2,828	977	2,156
平均処理日数	78	60	94	98	98	86

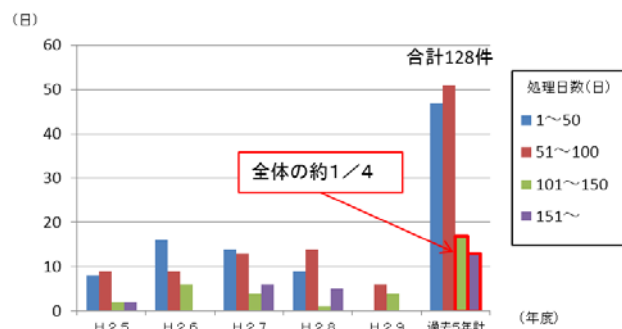


図1 事故発生から示談締結までに要した事務処理日数

（以下、「処理日数」という。）を過去5年間で調査し、50日単位の日数区分を設けて分析したところ図1のとおりとなった。示談に至った件数は過去5年の合計では128件であったが、その内98件（76.5%）が100日以内に処理されている。

さらに、年度毎の合計処理日数及び平均処理日数について調査したところ表2のとおりとなった。表2から、近年では平均処理日数が増加傾向にあることが分かる。事案発生から平均して3ヶ月弱で示談の締結がなされている一方で、図1より示談締結までに100日以上を要している案件も全体の4分の1程度を占めていることが分かる。

4. 現行の事務処理の流れと問題点

（1）事務処理の流れ

道路管理瑕疵を巡る事案は一つとして同じものはない。そのため現場や事案の状況に即して臨機応変に対応すべきと思われるが、大まかな事務処理のフローについては図2のとおりである。

まず被害者または警察等より事故の通報があった場合、職員あるいは道路管理事務従事者が現場に赴き、現場の状況及び被害状況の把握を行う。これを事務所の道路管理担当部署へ報告し、事務所より本局の路政課および道路管理課に報告する。ただし、速報性を重視すべき場合については状況の詳細な把握に先立ち事務所、路政課および道路管理課への報告を先行させる。

ここで、道路の設置又は管理に瑕疵があると考えられる場合には事故原因の詳細についてさらに聞き取り等を行い、賠償すべき損害の範囲を把握する。一方で、被害者は事故車両を修理工場へと持ち込み、見積を依頼し修理を行う。この間に事務所から本局へ措置

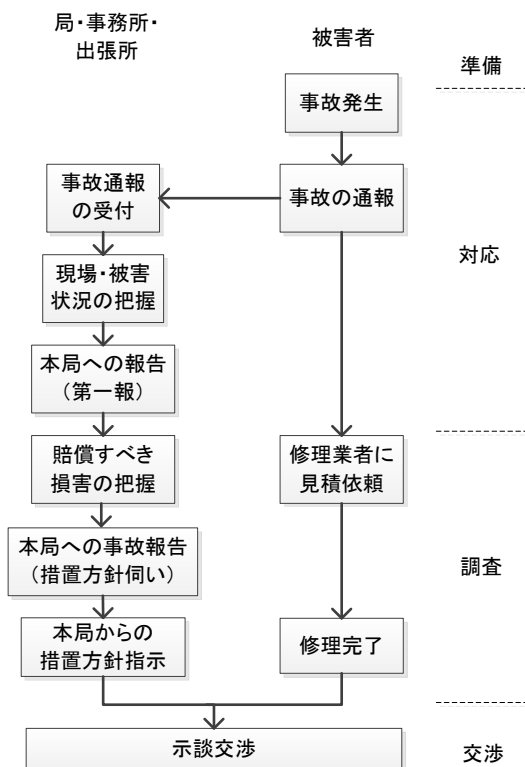


図2 物損事故における管理瑕疵事案に対する事務処理フロー

方針の指示を仰ぎ、本局からの指示に基づき相手方との示談交渉へと移っていく。

なお、示談とは民法上の和解（民法659条）もしくは和解類似の契約のことであり、道路管理者からの損害賠償という金銭の支払いを以て、お互いが譲歩しそれ以外の一切の請求を放棄することを約して紛争の解決を図るものである。ただし、事故に起因する後遺症等、示談成立時に予想できなかった損害がその後に発生した場合には、その請求を妨げるものではないとされている。（最判昭43・3・15）

(2) 事務処理上の問題点

道路管理瑕疵を巡る現場での実務の流れを¹⁾先行研究にならって大まかに段階的に分けると、図2のとおり①平時における準備段階、②事故が発生し連絡等を行う対応段階、③賠償すべき損害を把握する調査段階、④示談交渉段階の4ステップととらえることができる。

このうち①、②については対応マニュアルの作成や過去事例データベースの構築、研修によるスキル・対応能力の向上などが、④については正確な示談交渉記録の保存や、法務局の予防司法支援制度の活用、弁護士相談など様々な改善案が提案されているが、ここで全ての事務処理の段階について提案を行うことは困難であるため、これらについての更なる改善については他の研究に委ねることとしたい。

ただし、③の調査の段階においては、賠償すべき損害の範囲の確定や因果関係の認定、これに伴う過失割合の

判定を行うが、これは相手方に支払う損害賠償額および後の示談交渉にまで大きな影響を与えるものである。

そのため、相手方との紛争が発生する原因に直結しやすく、管理瑕疵事案への対応を巡る事務処理の要になっていると思われる。

特に、現在損害賠償額の算定の基礎となる事故車両の修理については、修理工場から提出された見積もりを基に職員による精査が行われているが、車両に対する専門的知識を有していないため、この調査の段階にも多くの時間を要している。提出された見積もりには、対象となる事故以外の事故に起因する修理が行われる等、事故により必要となった修理範囲を正確に見積もる事が困難な場合も想定される。

また、道路の瑕疵と発生した損害との因果関係の有無についても、現場の調査や過去の類似判例等に基づき職員が判断している。実際の通報は、事故が発生してから時間が経過していたり、ある程度離れた箇所からなされることもあり、あるいは上記同様車両に対する専門的知識を有していないため、因果関係の有無を判断するのは困難なことも多く、事務処理上苦慮しているところである。

そこで本稿においては、③の調査段階に焦点を当て、新たな損害の調査手法として「アジャスター制度」の導入による事務処理の改善を提案したい。

5. アジャスターの概要

アジャスターとは一般社団法人日本損害保険協会（以下、「損保協会」という。）が定める資格試験に合格し、指定された研修を経た後に損保協会からアジャスター登録された者のことである。平成29年7月1日段階で全国に8,242人のアジャスターが登録されている。

アジャスターは主に保険会社からの委嘱を受け「保険事故」の損害調査業務（自動車の物損事故による損害額や事故と損害の技術的因果関係などの調査）を専門に行っている。

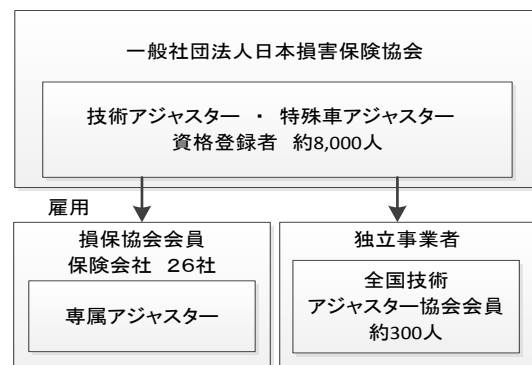


図3 アジャスターの種類及び雇用体系

また、アジャスターは協会に加盟する各損害保険会社により雇用されている者と、独立事業者として個人的に業務を請け負っている者の二種類がある。さらに保険会社に所属していないアジャスターで組織された「全国技術アジャスター協会」に加盟している者もいる（平成29年時点で約300人程度）。

全国技術アジャスター協会では各保険会社や共済組合に会員登録者名簿を配布して、アジャスターの積極的な利用による事故調査の実施を推進している。

ただし、実態としては保険会社に専属となっているアジャスターがほとんどである。

6. 高山国道管内の各自治体での対応状況

高山国道管内での地方自治体である岐阜県、高山市、飛騨市、下呂市に聞き取り調査を行ったところ、道路の設置管理の瑕疵に基づく損害賠償を巡る対応については表3のとおりであった。

各市役所においては「全国町村会総合賠償補償保険」に加入しており、当保険の引受幹事保険会社より支払われる保険金を元に損害賠償を行っているとのことであった。当保険は保険会社と「全国町村会」を契約主体とした保険契約であり、町村会に加入している複数の市長村を被保険者とする団体保険契約である。また、当保険は総合保険であるため、自治体が管理する道路や施設の瑕疵における賠償のほか、自治体が実施する予防接種による身体への障害、個人情報漏洩等により生じた損害賠償など、幅広く補償する内容となっている。

一方で岐阜県においては、昭和43年に国道41号で発生し、乗客を含む104名が死亡し、判決により道路管理者の有責が確定した飛騨川バス転落事件をきっかけとして、指名競争入札の方法により保険会社を相手方として道路管理瑕疵による事故に限定した保険契約を締結しており、アジャスターによる専門的な調査を依頼しているとの回答が得られた。

そのため、岐阜県に対して、独自に質問票を作成し回答を依頼したところ、以下の点について回答を得た。

- ① 岐阜県では管理する道路で発生した管理瑕疵が疑われる全案件について、査定を依頼していること。
- ② 過去5年平均では年間約40件の該当事案が発生しており、事故直後および見積もり提出後、その他必要に応じて保険会社に連絡を取っていること。
- ③ アジャスターによる査定は現地調査や写真データにより行われること。
- ④ 査定額は見積もり額と同等か、見積り額より減額となる場合が多いこと。
- ⑤ 保険会社の業務範囲は主に損害額の査定と支払であり、示談交渉や訴訟等には直接関与しないこと。

表3 高山国道管内の各自治体における対応方法

自治体名	対応方法
岐阜県	保険会社と保険契約を締結し、アジャスターを利用
高山市	「全国町村会総合賠償補償保険」に加入
飛騨市	同上
下呂市	同上

⑥ 過去5年の平均契約額は年間約600万円であるが、支払賠償額によっても変動するという。

⑦ 支払は保険会社から被害者へ直接行われるため、年度当初に契約を締結すれば、年度末での突発的な案件に対しても、予算確保に苦心する必要がないこと。

このうち、契約コストについて注目すると、第3節表1より中部地整管内の過去5年の年間平均賠償額は739万円であり、上記⑥の平均的な契約額と比較しても、保険会社との保険契約の締結はコストを節約できる可能性がある。ただし、契約額の変動の詳細については契約の相手方や契約内容についても異なるため、本調査のみでは一概には判断できなかった。

7. 現状を踏まえた運用について

岐阜県における事例のように、保険会社と契約を締結し、管理瑕疵が疑われる全案件について専門家による調査を依頼することも一案であるが、整備局では岐阜県よりも平均発生件数が少なく事務の煩雑化を避けるという観点から、例年を通して契約するよりも、調査依頼案件を限定して個人アジャスターに依頼する方が有益であると思われる。

ただし、その場合は調査を依頼すべき事案とそうでない事案と対象案件の線引きが重要となる。

なぜなら、発生した全ての案件について個別にアジャスターと契約を締結し調査を依頼するのであれば、その都度、現行の事務に加え契約事務、依頼事務が増えることになる。全ての案件についてアジャスターへの調査を依頼しては却って事務が煩雑となる。

しかし、管理瑕疵事案での示談締結を巡っては交渉が長期化することもしばしばあり、長期化する主な理由は、損害賠償額、瑕疵の判断や過失相殺割合の判定に理解が得られない事や、修理工場による調査・見積りを見直し、遅れ等が考えられる。そのため、専門的な調査が必要な案件に的を絞ってアウトソーシングすることで契約コストの節約、事務処理の負担を軽減し、公正さやサービスの質を向上させることができる。

具体的な対象案件の線引きをどこにするかの判断を明確にすることは困難であるが、他地域での整備局の中には個別案件に対してアジャスター制度を導入している事例がある。平成29年度に行われた路政関係担当者会議において、他地整等より以下のような事案においてア

ジャスターを利用した旨の報告があった。

(1) 北海道開発局

職員では瑕疵と損害との因果関係の判断が困難であり、修理項目が多岐に渡るなど損害額が高額な事案

(2) 関東地方整備局

損害のあった車両が市場での販売台数が少ない特殊な車両（メルセデス・ベンツ社製のトラック）であり、修理費用や時価の算定が困難であった事案

両者に共通しているのは、損害額の算定が困難であったことであるが、この他にも北海道開発局のように因果関係の有無の判断が困難である場合も有益である。また、契約コストや、修理費用の適正さを確保することの必要性を考慮すると、損害賠償額が高額な場合、というのもアジャスターの利用に踏み切る判断材料の一つになると思われる。

8. 高山国道事務所における具体事案

平成29年1月10日に、高山国道管内の国道41号飛騨市神岡町杉山の杉山トンネルで、トンネル内の導水板保護鉄板が剥がれて垂れ下がり、これに通行車両が相次いで衝突する事案が発生した。

本件保護鉄板はその留め穴が腐食劣化により拡大しており、留めボルトから外れた状態となっていたところ、大型トラックの走行風圧により剥がれたものと推測された。そのため、道路が通常備えるべき安全性が欠けていたと判断し、同一の原因により連続して8件の管理瑕疵事案を発生させることになった。損害はいずれも人的損害はなく車両の物的損害のみであった。

また、本件においてはドライブレコーダーの映像から、衝突直前まで事故原因である鉄板の存在を視認できず、前方注意義務ないし危険回避義務を尽くしても回避することは困難であったと考えられたため、過失相殺はしないと判断した。



図4 トンネル内部（事故当日）



図5 保護鉄板との衝突により発生した車両の損害

本件において連続して発生した8件の請求について、内7件については、同年3月中に示談の締結がなされたが、残り1件については12月の締結となり、示談の締結までに約11ヶ月という時間を要することになった。

長期化した主な原因は、発生したのが冬季であったため、修理工場において修理依頼が集中していたことによる対応の遅れや、修理内容の精査による見積りの修正などであった。

修理工場からの聞き取りによると、冬場は修理依頼案件が多く、すぐには対応できない場合も多いということであった。また、本件においては当初の概算の見積もりと、実際に修理に要した金額には10万円以上の差が見られ、精査によって修理内容が変更され、費用が減額されている。修理工場によっては、特に概算の段階では多目に算出された見積額を提示されることがあり、提示を受けた修理内容の適正さについては職員が判断し、その必要性について確認や交渉を行っている。

仮に本件についてアジャスターを利用することができれば、適正な見積もりが早期に提示されるため、修理内容の精査にかかる事務が大幅に短縮されることが想定される。

本件に限らず、専門的な調査が必要な案件を限定して調査を依頼することができれば、賠償金額の適正さの確保だけでなく、内容の精査にかかる事務の短縮が実現できる。

また、修理金額がアジャスターという専門的な資格を持った者により積算された金額であるという事実は、相手方に対する説明や、行政としての説明責任を果たすためにも有益である。

9. その他の課題

(1) 契約方式

第5節でみたとおり、アジャスターには大きく保険会社の社員として雇用されている専属アジャスターと独立事業者として活動している者の2種類が存在する。

契約に当たっては、業務の突発性や緊急性、内容の専

門性といった管理瑕疵事案の特性を考慮して契約方式を選択する必要があるが、妥当な契約方式としては以下の2案を提案したい。

(a) 指名競争契約

年間を通して指名競争方式により、専属アジャスターを雇用している保険会社と調査（査定）業務委託契約を締結し、道路管理瑕疵を原因とする事故に対して調査を依頼する。

(b) 随意契約

専門的な調査を要する案件が発生した際、案件毎に少額随意契約により独立事業者である個人アジャスターと役務契約を締結し、専門的な調査を要する案件に対して調査を依頼する。

しかし、第3節での調査から、管理瑕疵事案の過去5年間における平均発生件数は26.6件であることが分かっている。そして、このうち長期化が考えられる案件となれば該当件数はさらに少なくなる。過去5年の平均データを参考に、示談の締結までに100日以上を要した案件数が全体の発生件数の4分の1程度を占めていることを単純に考慮すると、中部地整管内においては長期化する案件は年間6、7件程度となる。

この件数を考慮すると、少なくとも各事務所において年間を通して契約する方法は適切ではない。場合によってはアジャスター調査を必要とする案件や管理瑕疵該当事案そのものが発生しない場合も大いに考えられるからである。

一方で、中部地整管内では平均年間6件以上、あるいはそれ以上の発生があるという事実を考慮すれば本局でその度に随意契約を締結することは、事務の煩雑化を招く。

そのため、契約方式としては本局が契約主体となって指名競争方式で保険会社と契約を締結し、管内事務所からの依頼を受けて専属アジャスターに調査を依頼する方法、あるいは各事務所が契約主体となって随意契約により個人のアジャスターと役務契約を締結し、必要に応じて案件毎に依頼するのが適切ではないか。

(2) コストの調査

アジャスターによる調査を依頼した場合は当然コストが発生するが、調査1件あたりの平均コストや処理時間等も調査していく必要がある。アジャスター制度の導入にあたっては、先に述べた契約方式の議論も踏まえた上で、B/Cの面からも更なる検討が必要になってくる。

(3) 示談交渉への影響

また、アジャスターの見積額が修理業者の見積額より安く見積もられた場合、示談交渉が難航することが想定される。これについては岐阜県の担当者に聞き取りを行ったところ、件数としては多くないが、実際にそのような事が原因で相手方と揉めた例があるとの回答があった。

10. 結び

道路の管理瑕疵を巡る事務は、場合によっては被害者の生命、身体への傷害や重大な経済的損失を背景としながら、交渉を通じて相手方との直接的な対応が求められる業務である。

また、瑕疵の重大さによっては被害者に回復困難な傷害を残し、家族にも精神的苦痛を与えることを鑑みれば、被害者の感情は計り知れぬものがある。

国家賠償法はこれらの損害をまとめて金銭による賠償を以て解決させることを規定している法律である。

そのため、賠償額の算定においては事故の態様、損害の状況等の把握については慎重に、適正かつ迅速に行われることが望ましい。

アジャスターの利用に当たっては先述のとおり多くの課題があるが、相手方に大きな影響を与えるような重大な決定を強いられるという精神的負担があるだけでなく、その判断の根拠としては専門的な知識を求められるものである事や、処理に長期の時間を要している事を考慮すれば、職員の負担軽減のためにも本制度を積極的に活用していくべきであると考え。そのため、今後も導入のメリットとデメリットを比較衡量しながら検討を行う必要がある。

また、示談交渉自体の精神的負担を軽減することを重視するならば、示談交渉自体の外部委託も考えられる。

新たな手法の導入の如何を問わず、管理瑕疵の対応を巡っては本局、事務所および出張所が連携し、十分な情報共有を行った上で、それぞれの役割を意識し一丸となって事務処理を遂行していく事が重要である。

参考文献

- 1) 神山孝治「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（平成25年度）