

本資料は判決文を基にわかりやすく委員会用に編集したものです。判決文そのものではありません。

地すべりによる損害と法的責任

地附山地すべり災害訴訟判決
(長野地裁平成9年6月27日判決)を題材にして

銀座第一法律事務所
弁護士大谷郁夫

国家賠償法第2条第1項

道路、河川その他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生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。

道路、河川その他公の営造物
設置又は管理に瑕疵が
あったために(因果関係)
他人に損害を生じた

道路、河川その他公の営造物

- 国又は公共団体により公の目的に供される有体物及び物的設備
- 道路がこれに当たることは条文上明らか。

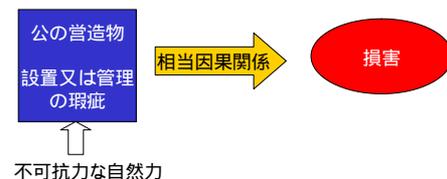
設置又は管理の瑕疵

- 営造物が通常有すべき安全性を欠いていること。
- 判断基準
 - 1 通常有すべき安全性の欠如
 - 物理的瑕疵(営造物自体の物理的欠陥・不備)
 - 機能的瑕疵(利用態様等が原因となるもの)
 - 2 管理可能性
 - 結果の予見可能性(定性的予見可能性で足りる)
 - 結果の回避可能性

因果関係

- 営造物の設置・管理の瑕疵と損害の発生との間に相当因果関係があること
【相当因果関係】
損害発生の原因となる行為と損害との間に、社会通念上、その行為からその損害発生することが通常であるという関係があること
- 上記の相当因果関係が認められれば、営造物の設置・管理の瑕疵と不可抗力的な自然力(異常な集中豪雨など)が競合して損害が発生しても、管理者は発生した全損害の賠償責任を負う。

まとめ



地附山地すべり災害訴訟(事案の概要)

- 昭和六〇年七月二六日午後五時ころ、長野市郊外(同市上松地籍)に所在する地附山(標高七三三メートル)の南東斜面において、最大流出幅が約五〇〇メートル、流出土砂末端までの長さが約七〇〇メートル、面積が約二五ヘクタール、滑動土塊量が少なくとも約三六〇万立方メートルに及び大規模な地すべりが発生した(以下「本件地すべり」といい、地附山南東斜面のうち地すべりが発生した部分を「本件地すべり地」という。なお、これを図示すると、別紙(四)において太線で囲んだ部分である。)
- 本件地すべりにより流下した土砂がその麓近くの下部山腹に造成された湯谷団地にまで押し寄せ、土地が埋没したり多数の家屋が全半壊するなどの被害を生じた。

地附山地すべり災害訴訟(事案の概要)

- 原告
湯谷団地内に土地・家屋・家財等を所有していた者及びその承継人
- 被告
長野県
- 請求
本件地すべりは、被告によって地附山に開設された有料道路の設置又は管理に瑕疵があったために生じたものであるので、国家賠償法第2条第1項に基づいて損害の賠償を求めらる。

前提事実

地附山は、長野駅の北方約三キロメートル、同市郊外の上松地籍に所在し、市街地とは近接した場所にあり、前記の長野盆地北西縁部の山地に属し、東南東斜面において長野盆地と接している(その位置関係は別(四)地附山地すべりの位置記載のとおりである。)。その山体は、南北約二キロメートル、東西約一・三キロメートルの楕円形状をなしており、標高は七三三メートルである。

地附山の地質層序は、新第三紀層の浅川泥岩層の上位に裾花凝灰岩層があり、その上に過去の崩積土が堆積して厚い層をなしている。

前提事実

地附山の南東斜面は、山麓線が平均標高四二〇メートルの長野盆地の平野部と接し、その上に標高四四〇メートルから四六〇メートルにかけての段丘(湯谷段丘下位面)と同四七〇メートルから四八〇メートルにかけての段丘(湯谷段丘上位面)が存在し、更に、標高五一〇ないし五三〇メートル、同六〇〇メートル、同七〇〇ないし七三〇メートルの位置にそれぞれ緩やかな台地があり、その間に急な斜面が発達するなど、多段状の地形を呈している。

そして、標高五六〇メートルより上部はおおむね針葉樹(天然アカマツ)を主体としてその間に広葉樹(ミズナラ等)が混在する複相林で占められ、その下から湯谷段丘下位面までは果樹園として利用されてきており、後に湯谷団地が造成された湯谷段丘の低湿地には水田も存在していた。

前提事実

被告は、昭和三八年四月から同三九年八月にかけて戸隠有料道路(ハードライン)を建設し、同年九月一六日全線について供用を開始した。

なお、地附山における道路建設に際しては、全幅員六・五メートル(車道幅員五・五メートル)の道路面、側溝、擁壁その他の構造物、法面に当たる部分の木を伐採し、表土を削って整地するなどの工事をを行い、随所において山体に対する切土及び盛土の工事を行った。

そのうち主要な切土箇所は、一・八キロメートル付近、一・七キロメートル付近、一・七四キロメートル付近及び一・九キロメートル付近、主要な盛土箇所は一・五二キロメートル付近及び一・八キロメートル付近である(これを図示すると、別紙(六)のとおりである。)

前提事実

地附山南東斜面のハードラインの路面及び擁壁等には、遅くとも昭和四八年以降、次に掲記するような変状が発生しているのが確認され、その都度、被告(企業局)により補修措置が講じられた。

- 昭和四八年
・八キロメートル付近の石積擁壁に亀裂
- 昭和五二年
・一・〇七キロメートル付近の石積擁壁に亀裂
- 昭和五三年
・八キロメートル付近の法留石積に亀裂、一・五キロメートル付近の路面の沈下
- 昭和五五年
・八キロメートル付近の法留に沈下・亀裂

前提事実

- 昭和五六年
- ・八キロメートル付近の路面の沈下（段差）、法留擁壁にずれ
 - －・〇七キロメートル付近の石積擁壁に亀裂・路面の陥没
 - －・五キロメートル付近の路面に亀裂・陥没
 - －・七キロメートル付近の石積擁壁に亀裂
 - －・八キロメートル付近の上部（北東）の山腹に段差を伴うアーチ状の亀裂
- 昭和五八年
- －・〇七キロメートル付近の路面の陥没・開口亀裂
 - －・五キロメートル付近の路面の陥没・開口亀裂
- 昭和五九年
- －・〇七キロメートル付近の路面の陥没・開口亀裂
 - －・五キロメートル付近の路面の陥没・開口亀裂

前提事実

被告（企業局）は、前記のようなバードラインの変状について、その原因を究明して対策を立てるために民間の地質調査コンサルタント会社に調査を委託し、次のとおり報告書の提出を受けた。

- 「戸隠有料道路地質調査報告書」
調査会社＝株式会社中部地質
- 「昭和五八年度戸隠有料道路地すべり対策調査委託報告書」
調査会社＝明治コンサルタント株式会社
- 「昭和五九年度戸隠有料道路地すべり対策調査委託工事中間報告書」
調査会社＝明治コンサルタント
- 「昭和五九年度戸隠有料道路地すべり対策調査委託（上松二工区）報告書」
調査会社＝明治コンサルタント
- 「昭和五九年度戸隠有料道路地すべり対策調査報告書」
調査会社＝明治コンサルタント

前提事実

昭和六〇年に入ると、三月以降の融雪期に前記のようなバードラインの変状が拡大したが、同年六、七月の梅雨期には長野地方気象台の観測史上第二位という多雨を記録し、その間、同年六月下旬には

- ・八キロメートル付近で弧状ないし馬蹄形状の段差が発生し、
- －・〇七キロメートル付近で弧状の段差が数多く発生するなどしたため、被告（企業局）は、同年七月一二日、バードラインの一般通行を禁止した。

その後、同月26日本件地すべりが発生した。

本件地すべりの発生状況

昭和四八年以降バードラインの各所において発生した道路構造物を中心とする変状は、客観的にみれば、道路が設けられた地附山南東斜面の土塊の動きに基づいて発生したものであって、地すべり性の変状と考えるのが相当であり、右変状の発生場所と後に大崩落が発生した際の土塊の滑動状況との場所的近似性によってもこれが裏付けられている。

大崩落の状況については、その経過のすべてをつまびらかにし得るわけではないが、本件地すべり地のうちの各ブロックごとの移動順序及びその方向自体は、ほぼ原告ら主張のとおり経過をたどったものと認めることができる。

本件地すべりの発生状況

大崩落の際の本件地すべり地の滑動は、午後五地ころから既に始まっており、そのころ一・七八キロメートル付近の法面が崩壊し、五時一〇分ごろまでの間に一・〇ないし一・〇七キロメートル付近の山側斜面の崩壊が開始し、五時一〇分ないし一五分ころに一・八五ないし一・九七キロメートル付近の道路及び一・〇キロメートル付近の山側が崩壊し、五時一五分ころに一・五キロメートル付近が崩落し、五時二〇分ころに一・九四キロメートル付近の変状が拡大し、五時三〇分ころに一・八キロメートル付近の山側の変状が拡大し、そのころに流下土塊が湯谷団地に押し寄せ、五時三五分ころに流下土塊が松寿荘に流入したという経過をたどった。

本件地すべりの素因

本件地すべり地が古い地すべりの跡であり、裾花凝灰岩層の上に過去の地すべりによる崩積土が堆積している。

地附山の南東斜面のうち本件地すべり地となった部分は、正断層二本及び逆断層二本に囲まれている上、地層の傾斜が地形の最大傾斜と平行となる流れ盤となっており、極めて不安定である。

山体の基盤を構成している裾花凝灰岩層の中部層（厚さは三〇ないし五〇メートル）においては、軽石凝灰岩が全体的に著しい変質を受けてモンモリロナイト化しており、このモンモリロナイトは、吸水すると膨潤して柔弱（グリース状）になる特性を持ち、これにより粘土化した部分が不透水性の面を作り、脆弱部のうち構造はずみが集積した部分に発生した亀裂が次第に連続していくことによりすべり面が形成されることがある（現に本件の大崩落時におけるすべり面もこの裾花凝灰岩層の中部層に形成されている。）

これらのことから、本件地すべり地はもともと地すべりが発生しやすい箇所であった。

本件地すべりの素因

同所における地下水の賦存形態は、裾花凝灰岩層の下部層の中に深層水、中部層のうち難透水層となった部分に支えられた部分に浅層水、その上部の沼沢性堆積物等に存在する部分的な宙水としての表層水があり、これらのうち浅層水と表層水が地すべり土塊の地下水水位を形成したり、土の飽和度を増加させたり、土塊の滑動に影響を及ぼすことが認められる。

以上によると、これらの地形、地質、地下水の賦存状態が本件地すべりの素因となっていることは明らかである。

本件地すべりの誘因

大崩落の直前である昭和六〇年六月から七月にかけての梅雨期に記録的な降雨があった。

斜面を不安定化させる要因の中でも降雨は重要であり、雨水が地下に浸透することによって前記裾花凝灰岩層の中部層内に存在する潜在すべり面の間隙水圧を上昇させるような地下水上昇を招き、すべり面の形成を促進させ、また、その上にある旧崩積土の飽和度を増加させて強度の低下を招くとともに、すべり土塊の力の釣り合い形態が変化して剪断応力が他の部分に配分され、右の潜在すべり面を発達させるといった機構が働くことが認められ、このような大崩壊前の降雨及びこれによる地下水の作用に基づく潜在すべり面の発達が大崩壊の誘因の一つとなったことは疑いない。

バードラインが本件地すべりの原因となったか。

- 切土・盛土による斜面の不安定化について
 - ・八キロメートル地点における最大の切土は、その影響を定量的に把握することが困難であるとしても、自然斜面の人為的改変により地すべりの影響が顕著に生じたという意味では無視し得ないものであり、経年的な地すべりの発達過程では一つの誘因となっていたといつて差し支えないものと考えられる。

バードラインが本件地すべりの原因となったか。

- トラックカーブ内における斜流水の排水について
 - 本件地すべりの誘因の一つとして、主としてバードラインのトラックカーブ内の斜流谷に係る排水設備の不良による地下水の状況の変化を挙げることができる。

公の営造物の設置・管理の瑕疵

- 公の営造物の設置・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
- 道路の安全性とは
 - 道路は、人や車の交通の用に供される施設として利用者に対する関係で安全性が確保されていなければならないことはいうまでもない（道路の利用者に対する安全性）。
 - その存在により施設周辺の住民等に対して生命・身体・財産等に危害を及ぼすような危険性のないものでなければならない。そのような面での安全性をも備えていなければならないと考えられる（周辺の住民の生命・身体・財産に対する安全性）。

公の営造物の設置・管理の瑕疵

- バードラインの安全性とは
 - これを本件のバードラインについてみるに、それが湯谷団地の住民との関係で安全な営造物であるか否かは、道路の設置場所である地附山の斜面と構造的に組み合わせられた形態で存在することを前提として、全体的な性状が地すべり等により下部山腹に所在する同団地の住民に危害を及ぼす危険性がないか否かを判断すべきこととなる。

バードラインの建設と 公の営造物の設置の瑕疵

- 被告が、旧地すべり地である地附山南東斜面に調査・確認を経ずに、かつ、地すべりに対する配慮を欠いたままバードラインを建設したこと自体が営造物の設置の瑕疵に当たるか。

一般的には、道路を建設するに際しては、旧地すべり地を避けるか、あるいは建設するにしても地すべりに対する配慮を十分にするなどして慎重に対処しなければならないというべきである。

被告（企業局）は同所が旧地すべり地であることの認識を有しておらず、したがって、地すべり地であるがゆえの配慮は一切なされていないものと認められる。

バードラインの建設と 公の営造物の設置の瑕疵

しかしながら、地附山南東斜面において地すべりがあったのは、最も新しいもので六四〇〇年前以前であり、道路建設に際して考慮すべき変状としては古く、地形的に必ずしも地すべり地としての特徴が明確でなく、地すべり地形と断定するに必要な微地形に乏しいこと、昭和三五年発表の信州大学教育学部研究論集所載の論文及び昭和三〇年代後半ないし四〇年ころの地すべり地分布図においても地附山は旧地すべり地として取り上げられていないこと、バードライン建設当時の実情からすれば、調査方法としては現地踏査が主体であり、一般的には専門家による地形・地質調査やボーリング調査までは行われていなかったことが認められ、これらに照らせば、被告（企業局）において、地附山南東斜面が旧地すべり地であることの認識を欠き、地すべり地に建設する道路としての特別の対策を取らなかったとしてもやむを得ないものというべきである。

したがって、地附山南東斜面にバードラインを建設したこと及びその際に地すべり地における道路としての特別の配慮をしなかったことが直ちに公の営造物の「設置の瑕疵」に該当するものではない。

バードラインの建設と 公の営造物の設置の瑕疵

- 本件地すべりとの関係では誘因となった、ハキロメートル地点における切土及びトラックカーブ内の斜流谷部分に対する排水設備という二点の欠陥を抱えていたことによりバードラインが開設時から既に道路として通常具有すべき安全性を欠いていたか。

道路の設置により斜面に人為的な変更を加えたこと自体が道路の構造上問題があるのであれば、設置後ある程度早い時期に変状が現われるのが通常であると認められる（信大報告書及び災害報告における川上教授執筆部分によると、道路が原因で地すべりが発生する場合は、通常、道路建設後二、三年のうちに変状が発生するという。）

本件において道路構造物に変状が現われたのは、バードライン開設から九年（工事開始の時期からみて一〇年）が経過した後であるから、道路開設当時から右の二点が道路崩落の原因となるほどの欠陥として存在していたものと認めることはできない。

バードラインの維持・管理と 公の営造物の管理の瑕疵

バードラインは、そもそもその建設時からトラックカーブ内の排水設備と大規模な切土部分とに欠陥があったものの、開設当初はそれが顕在化することなく、地すべりによる崩落の危険性等もなかったのであるから、道路として通常有すべき安全性を欠いた状態ではなかった。

しかし、建設後一〇年を経過したころから、右の欠陥等に基づいて斜面が不安定化し、地中の土塊に地すべり性の滑動が進行し（潜在すべり）、それが地表の道路構造物やその周辺の山腹に滑動の徴憑として現われるようになって、外形的にも前記欠陥が顕在化し、それが道路管理者の手で改善又は除去されないまま推移したことによって遂に破壊的な滑動にまで至り大崩落となったものとみることができる。

バードラインの維持・管理と 公の営造物の管理の瑕疵

以上によると、バードラインの切土による斜面の不安定化とトラックカーブ内の斜流谷部分に対する排水設備による同所で地下水の貯留は、開設当初は瑕疵があるというほどではなかったけれど、その後、その欠陥が顕在化した段階で管理者により改善又は除去されないまま放置され、その結果、右の誘因により地すべりを惹起し、それによって道路を含む斜面を崩壊させ、周辺住民の生命・身体・財産に対して危害を及ぼす危険性を生ずるに至ったのであるから、バードラインの管理には瑕疵があったというべきである。

本件地すべりの予見可能性

バードライン建設の約一〇年後である昭和四八年から道路構造物を中心として変状が発生し、その変状は昭和五六年から著しくなったことから、被告（企業局）は、民間地質調査コンサルタント会社である中部地質に調査を依頼し、五六年報告書の提出を受けた。

同報告書は、その全体をみれば、バードラインに現われた各種変状を地すべり性のものとみていると解されるのであり、それは同報告書の提出を受けた被告（企業局）の側でも十分理解し得たはずである。なぜなら、被告（企業局）が中部地質に調査を依頼した際の関係書類（地質調査委託設計書、調査ボーリング特記仕様書等）には、バードラインに「地すべり現象」が見られるとか、「地すべり面」と対策工事を実施するための基礎資料を得ることを目的とするというような記載が存し、中部地質においても、調査の目的として「地すべり発生機構」を考察することを挙げているのである。

本件地すべりの予見可能性

もとよりこのような記載であるからといって、企業局側でも中部地質の側でも、確定的に地すべりの発生ないし進行を認識していたことにならないのはいうまでもないが、道路管理者として到底看過できないような変状が生じたから調査を委託したのであり、その変状の原因として地すべりを疑っていたことは容易に窺われることである。

そして、同報告書の現地踏査結果の項には、地附山の斜面が湯谷団地のある南東方向に急傾斜していることが記載されていることをかんがみれば、バードラインの設置されている箇所と湯谷団地との位置関係からみて、ひとたび地附山の南東斜面において地すべりが発生すれば、その土塊は下部山腹に所在する湯谷団地にまで及びることがあり得ることは十分に予測し得ることである。

本件地すべりの予見可能性

五六年報告書においては、前記のとおり地附山の南東斜面と湯谷団地との地理的關係についてまで指摘しているのであり、この記載を読めば、定性的には、いったん調査地において地すべりが発生した場合には、湯谷団地にまで土塊が及びることがあり得ることを認識し得たというべきである。

また、時期の点については、地すべりの性質上、降雨やこれに基づく地下水の賦存状況等の自然的な条件に左右されることが多いので、これを厳密に要求するのは相当でなく、近い将来発生するおそれがあると予見できれば、これを肯定すべきであり、具体的な年月日まで特定するとか、間近に迫っていることを認識し得たことを要するものではないというべきである。

以上によれば、原告らに対する被害発生^の具体的予見可能性は、優に肯定し得るというべきである。

本件地すべりの結果回避可能性

本件におけるバードラインの欠陥はトラックカーブ内の斜流谷部分に対する排水設備の不備による同所での地下水の貯留と切土による斜面の不安定化にあるが、この中でもトラックカーブ内の地下水対策が重要であることはいうまでもないところ、中部地質が五六年報告書追補1により提案した排水工はまさしくこの点を問題にしたものであり、特に問題となる深層地下水排除工を実施していれば、この部分の水抜きが実現されたものと考えられる。

そして、地下水排除の措置をとれば、特に、その措置を昭和五六年時点で開始していれば、昭和六〇年の大崩落が生じなかったであろうと推認し得るのであって、このことは被告（企業局）にとっても、五六年報告書及び同追補1の指摘及び対策工の提案を受けとめて直ちに地すべり対策の措置をとっていれば結果回避の可能性があったことを意味するものである。

本件地すべりの結果回避可能性

被告は斜面災害の危険管理責任に関連して、結果回避可能性の判断に当たっては、財政的、技術的及び社会的諸制約を考慮して、予測される同種・同規模の斜面災害に関する一般的水準及び社会通念に照らして是認される措置がいかなるものであるかを問題にしなければならない旨主張する。

しかしながら、このような考え方は、治山・治水の一般論として妥当するものであり、本件のような場合にこれを当てはめるのは相当でない。なぜなら、本件は、被告の建設した有料道路が有する欠陥に起因して、その道路が設置された自然斜面に経年的に変化が生じ、これにより付近住民に被害を及ぼす危険性が生じたという事案である。自然斜面に人為的に手を加え、その結果他に危険を及ぼすような状況を作ったのであれば、自ら欠陥を是正して、瑕疵のない状態にし、その危険を除去すべきことは当然であって、そこに右のような制約を持ち出すことは、許されないというべきである。

バードラインの瑕疵と損害発生との間の因果関係

バードラインの切土による斜面の不安定化とトラックカーブ内の斜流谷部分に対する排水設備による同所で地下水の貯留という二点の瑕疵は、本件地すべりの誘因となったものであり、具体的に発生した結果との間で事実的因果関係があることはいうまでもなく、また、地すべりが地下水に影響されることが多いことは先に地すべり発生^の機序^に関し判示したところであり、また、切土が斜面の不安定を招くことが多いこともまた先に説明したとおりであるから、いずれについても相当因果関係の存在を肯定することができる。