

交通安全の社会システム(2) —道路の安全— The Social System of Traffic Safety (2) —Highway Safety—

岡田 清*
Kiyoshi OKADA

この論文は、飛騨川バス転落事故についての損害賠償請求の判例を中心に、道路の安全な状態とは何かを究明しようとしたものである。この判決の特色は、道路の管理を不可抗力としての自然災害まで、管理責任の範囲に含まれている点である。そのため、道路の管理者の責任はこの判決を契機に一層高まった。公的施設の管理は、安全面において一歩進歩したが、社会システムとして道路管理の方法はまだ十分とはいえない。

This article explores road safety conditions in reviewing the issues raised at the damage suit trial that followed the famous Hida River bus accident of 1968. The decision reached in this trial was of immense importance because it was determined that official responsibility for public road supervision and maintenance includes *force majeure*.

This marked a significant increase in the level of responsibility to be shouldered by public road officials. Therefore, it can be concluded that this decision has resulted in an upgrading of safety standards on roads maintained with public funds. With equal justice it can be observed that when the methods employed in public road supervision are viewed as a social system, such measures still fall below satisfactory safety standards.

1. まえがき

今回は交通安全の社会システムについての概略的説明を行なった。それは交通安全がいかんして保証されるかを明らかにしようとするものであった。その基本的フレームワークとして、3分類方式をとった。

第1は「状態としての安全」(safety as condition)であり、第2は「安全な行動」、そして最後は「安全の成果」の3つであった。このような分類を試みた理由は、簡単にいえば安全とは何か、その範囲を明確にする必要を感じたからである。安全の範囲は普通に理解されるかぎり、非安全でないこと、ということになる。それを計測する尺度はいうまでもなく死亡事故をはじめとする事故件数である。事故件数がゼロであること、すなわち絶対安全の実現が可能であれば、それが望ましいことはいうまでもない。

だが、だれが考えても絶対安全が普遍的に成立する可能性はないとみるのが正当であろう。ましてや非安全の蓋然性をゼロ化させることは不可能であるといってもよからう。人間の生活やその他の諸活動が、自然的環境や社会的環境から独立しては成立しない以上、このことは当然である。いいかえれば普

*成城大学教授(経済学)

遍的安全性を絶対安全と考えるかぎり、それは成立しない。せいぜい一定期間、ある地域において事故件数がゼロであったという結果としての安全が維持されたといえるにすぎない。

とはいえ、絶対安全の可能性が否定されたからといって、安全性向上のための努力までも否定してよいことにはならない。安全性の範囲を拡大させるための努力が必要なことはいうまでもない。

それでは、交通における安全性の範囲はどのようにして確保されるのだろうか。一般には、それは、2つの方法によって確保されているといってもよからう。その第1が「状態」の形成であり、第2が「行動の規制」である。状態の形成は工学的方法によることが多く、工学的方法のなかに安全性が「体化」(embodied)されていると考えられる。道路交通についていえば、道路の設置・維持および管理を通じて、道路における「状態としての安全性」が維持されているのである。その意味で、道路交通の安全は「安全な道路」の形成によって確保される。

もう少し詳しくいえば、「道路の構造の原則」(道路法第29条)に述べられているように、「道路の構造は、……通常の衝撃に対して安全なものであるとともに、安全かつ円滑な交通を確保することができ

なければならない」。このことは安全性が道路の工学的基準を支配していることを示すものである。その意味で、少なくとも概念的には道路はもとも安全でなければならないのである。このことは自明である。しかし、これだけでは問題は解決したことにはならない。なぜならば道路の安全な「状態」は何かということが必ずしも明確にされているとはいえないからである。安全の成果からみて、事故がいつでも、どこでもゼロになるような道路は具体的にどのような道路か——いぜん不明確なままである。交通事故がきわめて蓋然性にとんだ現象である以上、安全の成果からみて交通事故が発生していなければ、その道路は安全であるといえるだろうか。おそらくその答えはノー(否)であろう。

もしそうであれば、道路の安全、もっと正確に言えば安全な状態としての道路とは何かを明確にされなければならない。工学上道路構造の安全だけで安全性を維持・向上させることができないとすれば、それはどのような方策をもって補完されるべきかが明確にされなければならない。

それはより具体的には社会的賠償義務の認定を通じて明らかにされることが多い。本稿では、道路上の自然災害の判決例を通じて、道路における「状態としての安全性」を検討してみたいと思う。その具体例として、「飛驒川バス転落事故」の裁判例を考えてみよう。

2. 飛驒川バス転落事故

飛驒川バス転落事故は、昭和43年8月18日午前2時11分頃、国道41号において、土石流によってバス2台の乗客104名がバスもろとも飛驒川に転落して、死亡した事故である。

その状況をもう少し詳しく述べれば、次のごとくである。株式会社団地新聞奥様ジャーナル社が名鉄観光サービス株式会社と共催で乗鞍岳登頂のバス旅行を計画し、773名が15台のバスに分乗して、昭和43年8月12日午後9時過ぎに犬山市から国道41号を乗鞍に向かった。だが途中から集中豪雨に見舞われ、岐阜県白川町の土砂崩落現場にさしかかったため、そこから旅行を中止して、18日午前0時5分頃名古屋方面に引返した。しかし、引返し途中でも土砂崩落のため先に進めず、白川町大字河岐字下山地で停車していた。そのとき、道路東側斜面の沢に発生した土石流のため、道路西側を流れる飛驒川にバス2台が転落してしまったのである。この死亡事故はバ

ス転落死亡事故としては歴史上最大のものであり、被害者94人の遺族131名は、国家賠償法第2条に基づいて賠償請求の訴訟を起こした。

いいかえれば、土石流という自然災害によって発生した事故とはいえ、道路の設置・管理の「瑕疵」によるものであるから道路の設置・管理者は賠償金を支払うべきである、というものである。

この裁判の特色は、いうまでもなく、土石流という自然現象を防禦するため、道路の設置と管理において瑕疵があったかどうかを明確にしたことである。つまり、土石流はもし道路が安全に設置されていれば、あるいは管理が十分であれば起こらなかったはずであるから、事故の発生それ自体が道路の安全に十分な配慮がなされていなかったというものである。

その意味で、道路の設置の瑕疵とは何か、道路管理の瑕疵とは何かを明確にすることを求めたのがこの裁判の最大の特色であるといえるのである。道路の設置の瑕疵はいうまでもなく事故発生原因とも関連するから、因果関係としての瑕疵をも問うものであった。すなわち、自然災害でも道路の瑕疵を立証できるかを問うたのである。これらのことは、明らかに安全な道路とは何かを明確にすることを求めたものといえよう。

瑕疵とは、最高裁判決によって、営造物が通常有すべき安全性を欠いていることとされているから、通常有すべき安全性とはどのような状態かが裁判の争点となった。それに加えて、通常有すべき安全性を欠く原因となったものが土石流であったことも重要な問題点であった。つまり、通常有すべき安全性について不可抗力によって発生した瑕疵であっても賠償義務が生ずるかどうかである。もっと正確に言えば土石流による瑕疵を不可抗力と認めるかどうか、瑕疵を認めた場合、損害賠償責任が発生するかどうかである。

3. 2つの異なった判決

新聞でも報道されたように、以上のような飛驒川バス転落事故に対して、2つの異なった判決が下された。第一審判決と控訴審判決の2つがそれである。

まず第一審判決からみてみよう。第一審判決は昭和48年3月30日、事件発生後およそ5年の後に下された。その骨子は2つの内容から成立している。その第1点は、土石流の発生を予見することは不可能であるとした点である。すなわち、予見不能な土石流によって発生した自然災害ともいえるものである

から、不可抗力によるものとみるべきものであると考えられた。第2点は、国の道路の設置および管理においては瑕疵があったと判定されたことである。その瑕疵は設置の瑕疵よりも管理の瑕疵、すなわち道路管理者による規制によって通行禁止などの措置が講ぜられていれば事故は回避しえたと判断されたのである。その結果、判決は「割合的因果関係論」を採用し、不可抗力によって回避不能性が存在するところから損害賠償額を4割控除して6割の損害賠償を命じたのである。

ここで採用された割合的因果関係論とは、不可抗力と瑕疵が競合する場合に、両者の割合を衡量して、因果関係を分担しあうことを指している。すなわち、不可抗力の割合に相当するものについては損害賠償責任を容認せず、瑕疵の部分（この事故では道路管理体制の不備）に対してのみ損害賠償を認めたのである。

この判決において最大の争点が不可抗力を認めるかどうかであったことはいうまでもない。この事故においては、道路の管理において瑕疵があったことを認めているが、もし瑕疵がなかったとすればどうなるか。つまり、交通規制によって道路の通行を禁止していれば事故は発生しなかったかもしれないといえるかどうかである。もしそのことが確実にいえるのであれば土石流はたとえ不可抗力であるとしても管理的措置によって事故を未然に防止できたと考えることができよう。このことは道路における安全の状態とは何かを考える手掛りを与えてくれることになる。

問題の焦点は、たとえ自然災害のような不可抗力によるものであっても（すなわち、回避可能性はなくても）、道路の設置・管理によって不可抗力を不可抗力でなくすることができる（回避可能性の普遍的存在）かどうかであるといえよう。一審判決は、回避可能性について一定の割合を設定して判決を下したことになるから、不可抗力要素を認めたものであった。つまり、回避不能な不可抗力による安全の欠如の状態がありうることを認めたのが一審判決であった。

ところが、控訴審においては、事故の発生はもとも道路に危険区間がある以上、十分に予測可能であったにもかかわらず——通常予測しえたものであるにもかかわらず——当時の最高技術によって適切な措置をとることを怠ったとして、一審判決をくつがえして請求金額の賠償を命じたのである。この控

訴審の判決は重要な意味をもっていると考えなければならぬ。一審判決の場合と違って、不可抗力的自然災害に対して設置あるいは管理によって常に安全な状態を形成していなければ、国家賠償法によって賠償の責任が発生するという判断を下したからである。

このことは、一審判決が不可抗力と瑕疵の相対的衡量によって安全な状態を形成する——いわば相対安全説とでもいえる見解をとっているのに対して、控訴審では、道路の設置、管理によって不可抗力の災害さえも防止することを求める——いわば絶対安全説とでもいえる見解をとっている点で注目されるのである。いずれにせよ、控訴審判決は一審判決よりも強く、安全の状態の確保を求めているといえよう。

4. 社会的費用と交通安全

上に述べた飛騨川バス転落事故の裁判は、事故の発生についての賠償責任の有無を通じて、安全の状態がどのように判断されているかを示すものであった。しかし、安全の状態は単に法的責任の範囲だけから考えられるべきものではない。人命の損失は、その家族その他関係遺族にとって損失であるだけでなく、社会的にも損失である。社会的損失は、人間の健康に対する損害の形をとるかもしれない、財産価値の低下という形をとるかもしれない。また、自然の富の減失であったり、無形の価値の損失であるかもしれない。

このようなさまざまな損失が第3者や一般大衆に与える直接間接の損失として発生するとき、経済学上、これらの損失は社会的費用(social cost)とよばれる。

カップ(K. W. Kapp)によれば、社会的費用として認定されるためには、有害な効果や非効率性が2つの特徴をもっていなければならないとされる。それは、損失が回避可能でなければならない。そして、それが生産過程の一部であって、第3者あるいは社会一般に移転されるものでなくてはならない。

したがって、カップによれば地震は社会的費用ではない。地震は生産過程でもなければ、回避可能でもないからである。せいぜい破壊の効果の一部が予防的に回避可能であるにすぎない。カップの定義における社会的費用についての2要件——1)生産過程から発生する費用であること 2)回避可能であること——のうち、いずれの場合も道路に妥当すると考

えれば、当然のことながら安全について回避可能な損失なり危険が存在する以上、事故もまた社会的費用たる資格を十分そなえていることになる。しかし、どうすれば事故が回避可能であるか、また、事故による損失のどの部分が回避可能であると考えられるべきかは、経済学上の社会的費用論からは示唆されない。一般には社会的費用が存在していること、あるいは発生していることは比較的容易に認定されたととしても、それがどれだけであるか、それはどう回避されるべきかは必ずしも明白ではない。社会的費用の発生を回避する方法は道路の設計基準の引上げ(すなわち投資)によることも可能であろうし、通行制限によっても可能であるかもしれない。いずれにせよ社会的費用の発生を回避する手段はひとつとは限らず、多くの場合、複数の方法がある。その手段を適当に組み合わせることによって社会的費用の発生を回避するしか方法はない。それぞれの手段の限界効率を比較しながら組合わされるべきである。このことは交通事故対策、環境対策などに共通に妥当なことである。

したがって、安全投資限界は必ずしも明確にはならない。それは他の安全政策に依存するからである。しかし、実際には道路の状態は他の手段とは独立に通常有すべき安全性を要求されているのである。このことは安全の「標準化」とよんでもよからう。反面ではまた、前述のように損害賠償によって貨幣的損失が発生すれば、賠償を支払うか、安全投資をするかの選択が発生する可能性もある。

その場合、もし損害賠償額が当事者間の所得移転だけでなく、社会全体の損失に代置されれば、すなわち事故の社会的費用が計測できればその社会的費用と安全投資の間の選択が発生し、いわば「社会的安全性」が保証されることになるであろう。社会的費用の概念はこのような社会的安全性を考慮するひとつの尺度機能をはたすことになる。

繰返し述べるように事故の回避は安全投資だけによって可能となるのではなく、交通、道路の管理によっても可能となるから、道路の管理と道路の設置の両者に要する総費用を最小化するようにしなければならぬ。こうして安全な水準が保たれ、維持されることになるのである。

しかしながら、損害賠償は事故によって発生する社会的費用を最小化することのために存在するのではなく、事故によって発生する私的損失の分布を平準化するため(社会成員間の連帯性の維持あるいは

共同社会意識のため)に存在するものである。したがって、道路という公的営造物は安全という視点からすれば、その安全状態が工学的構造基準と管理体制によって社会的費用を最小化するように維持されると同時に、私的損失の平準化のための補償システムによって補完される必要があるといえるのである。このことは損害賠償額で支払うか投資金額で支払うかという単純な代替の関係として、道路の安全の状態を考えることが誤りであることを教えるものである。

現在の道路における安全の状態が、1)道路の工学的水準 2)道路管理体制 3)損害補償制度の3者の関係をどの程度配慮したものであるかなお検討を要するといわねばならない。

5. むすび

以上において、飛驒川バス転落事故の裁判例を中心に道路の安全状態について述べてきた。その最大の特徴は、控訴審判決で示されたように、道路は「通常有すべき安全性」をもち、それを越える安全性は管理体制によって補完されるべきであって、そこには不可抗力として危険の回避不能性の介入の余地を与えていないということであろう。いいかえれば、自然災害についての絶対安全に近い状態を保持することを求めているものだともいえよう。

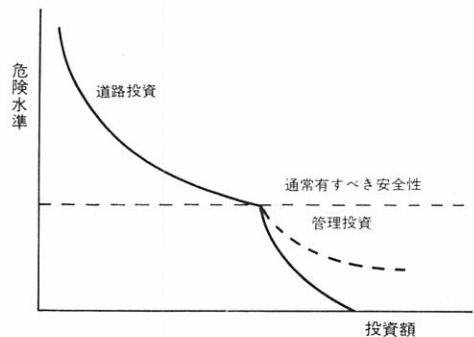


Fig. 1

そのメカニズムはFig. 1で示すことができる。すなわち、通常有すべき安全性までは道路投資によって処理し、それ以上の安全水準は管理体制によって維持すべきことを、控訴審は求めているのである。しかし、道路投資によって「通常有すべき安全性」は道路構造基準の設定によって維持されたととしても管理体制のための投資はそれがどの程度危険水準の引下げに役立つか必ずしも明確ではない。なるほど飛驒川バス転落事故において暗黙のうちに想定され

ている通行禁止措置によって事故は回避可能かもしれない。しかし、それとて安易に通行禁止措置の採用が可能かどうかという現実的問題もあって、道路の設置・管理における瑕疵が完全に回避可能であるという保証もないとみなしなければならない。Fig. 1における点線で示した線上に進む可能性もあるといわなければならない。

このような蓋然性を予想した地方自治体は、飛驒川バス転落事故の控訴審判決後、競って道路保険に加入した。このことは道路の安全状態についての極

限的状況を示すものとして興味深い。道路に関する損害補償システムもまた安全のため重要な社会システムといわねばならない。

(本稿の作成にあたっては、建設省道路局・野見山氏の示唆に負うところが大きい。)

参考文献

- (1) 原田勝弘 “飛驒川バス転落事故訴訟控訴審判決” 道路セミナー、1975年1月
- (2) 同 “飛驒川判決詳解” 道路セミナー、1975年2月
- (3) 黒川弘 “道路管理者の法的責任” 道路セミナー、1975年2月
- (4) K.W.Kapp “Social Cost of Business Enterprise” Bombay, 1963, pp. 13-14