

国家賠償法

横浜国立大学

板垣勝彦

国家賠償の概要

戦前

国家無答責／主権無答責により、国家賠償は認められていなかった。

日本国憲法

第十七条 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、その賠償を求めることができる。

国家賠償法

第一条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

② 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

第二条 道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつ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。

② 前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。

国家賠償法

第三条 前二条の規定によつて国又は公共団体が損害を賠償する責に任ずる場合において、公務員の選任若しくは監督又は公の営造物の設置若しくは管理に当る者と公務員の俸給、給与その他の費用又は公の営造物の設置若しくは管理の費用を負担する者とが異なるときは、費用を負担する者もまた、その損害を賠償する責に任ずる。

② 前項の場合において、損害を賠償した者は、内部関係でその損害を賠償する責任ある者に対して求償権を有する。

第四条 国又は公共団体の損害賠償の責任については、前三条の規定によるの外、民法の規定による。

国家賠償法

第五条 国又は公共団体の損害賠償の責任について民法以外の他の法律に別段の定めがあるときは、その定めるところによる。

第六条 この法律は、外国人が被害者である場合には、相互の保証があるときに限り、これを適用する。

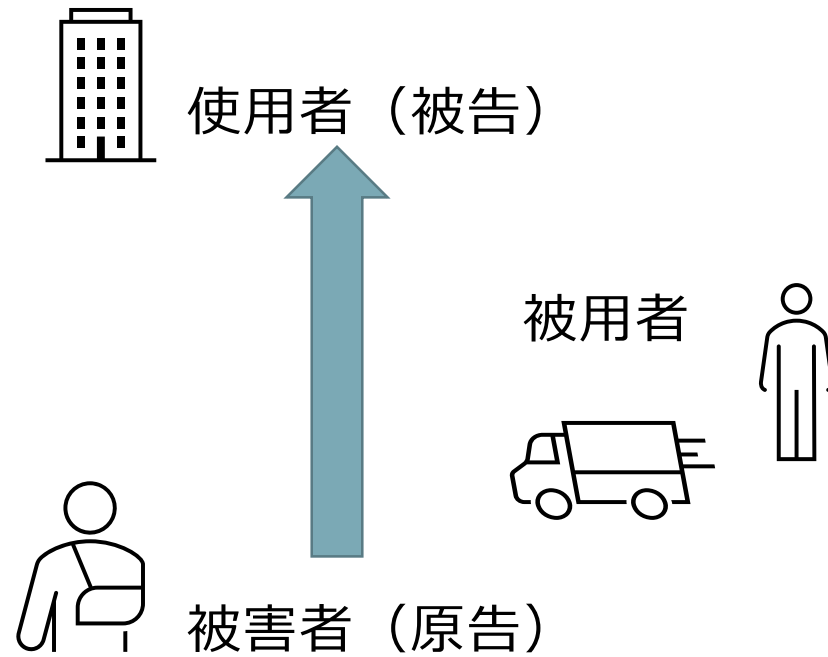
1. 国家賠償法1条

第一条 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

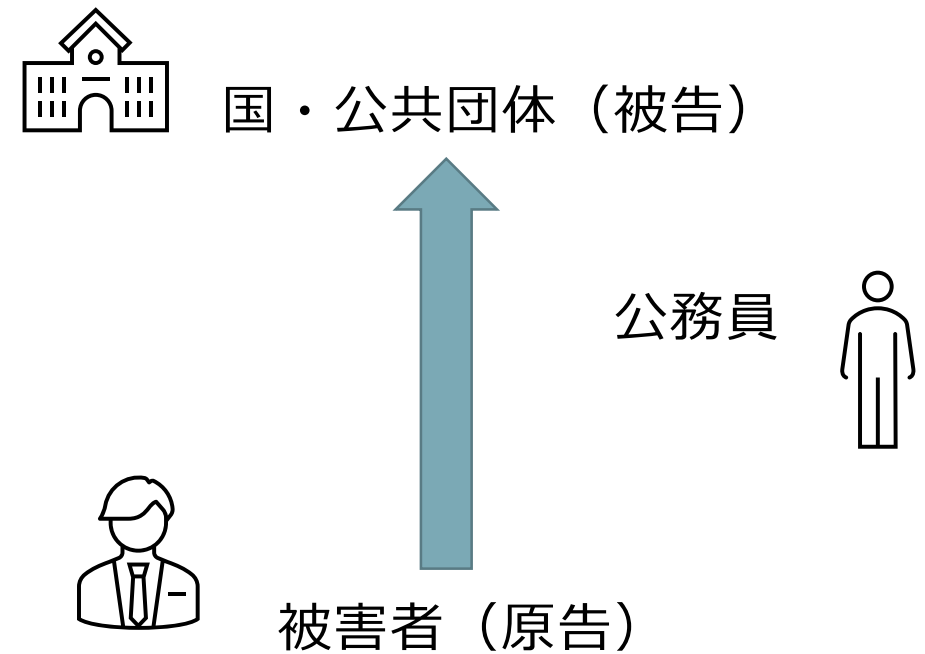
② 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

国家賠償と使用者責任（民法715条）の相違

【使用者責任】

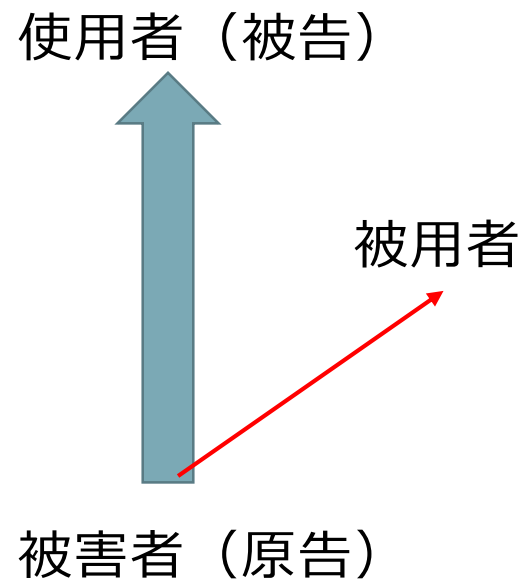


【国家賠償責任】

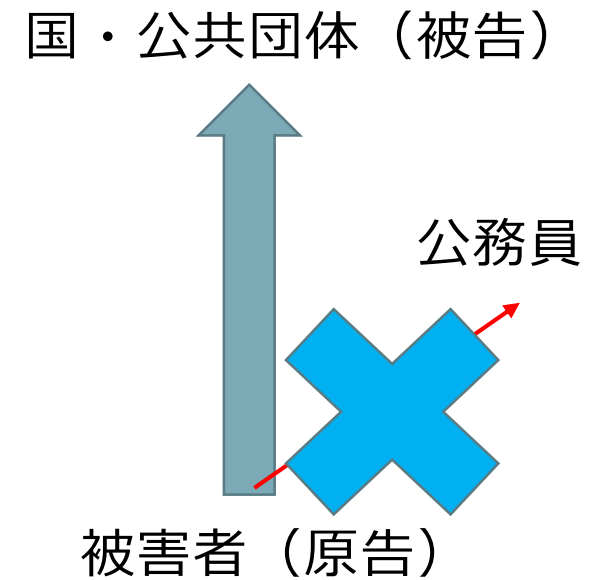


国家賠償と使用者責任（民法715条）の相違

【使用者責任】



【国家賠償責任】

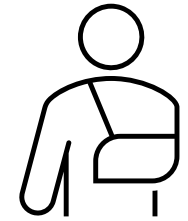


1. 国家賠償法1条

第一条 ①国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、②その職務を行うについて、③故意又は過失によつて④違法に⑤他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

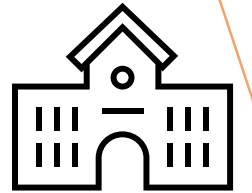
② 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

① 「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員」



典型的に当てはまるのは、命令・強制的な要素を含む行政活動

- ・ 法律行為：いわゆる行政処分（許認可、命令、禁止）
- ・ 事実行為：権力的事実行為（逮捕・勾留、強制送還など）



「公権力の行使」に関する学説

- (a) 狭義説：「公権力の行使」を、命令や強制などの権力的行政活動に限定する。
- (b) 広義説（通説・判例）：権力的行政活動だけではなく、行政指導や学校事故も含める。私人と同じ経済活動には、民法（使用者責任）を適用する。
- (c) 最広義説：私経済活動（市営バスや都営地下鉄の運行）を含めたあらゆる行政活動が、国家賠償責任の対象となる。

I. 申請に対する処分

行政庁

審査基準

申請

不許可処分
(拒否処分)

理由の提示

X

① 「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員」

国家公務員・地方公務員（身分上の「公務員」）が行う活動以外でも、①要件を満たす場合がある。こうした場合を示すのが、国賠法上の「公務員」概念である。特に、**事務の民間委託が進む現在、国賠法上の「公務員」性の判断は重要度を増している。**

- ・ 弁護士会が所属する弁護士に対して行う懲戒処分に瑕疵があった場合
- ・ 医師が精神病患者に対して行う措置入院の手續に瑕疵があった場合
- ・ 児童の監護・養育の事務を地方公共団体から委ねられていた社会福祉法人の職員が、適切な監護・養育を怠ったために、児童がほかの児童に対して怪我を負わせてしまったような場合（最判平成19・1・25）

判断のポイントは、それらの活動が、国・公共団体の行うべき活動といかなる程度に密接な関係にあったかにある。

② 「職務を行うについて」



- 判例は、職務を執行しているような外観があれば、「職務を行うについて」と言えるところとする外形主義の立場をとる。
 - 警視庁の警察官が非番の日に制服・制帽を着用し、川崎駅で職務行為を装って通行人の所持品検査をしたところ、騒がれたので手持ちのけん銃で射殺したという事件において、最判昭和31・11・30は、都の国賠責任を認めた。
 - この事件において、警察官はその職務を果たそうと思って活動したわけではなく、自分の利益のために強盗殺人を行ったのだが、このような自己図利目的の場合でも国賠責任は成立する。
-

③ 「故意又は過失によって」

- 公務員が「違法な行為」をしたならば、いかなる場合でも常に国家賠償責任が生じるというわけではなく、民法の過失責任主義の原則から、「故意・過失」が認定できなければ、国家賠償は認められない。
 - つまり、担当の公務員にとって仕方のない職務上のミスについては、責任は問われない。
 - 過失責任主義は、公務員が職務の遂行に当たり萎縮することなく、安心して仕事をするために採用されている。
-

③ 「故意又は過失によって」

○ 最判平成16・1・15

【事案】国民健康保険法5条は、被保険者の要件として、「市町村……の区域内に住所を有する者」と定めていた。ところが、厚生省の所管部局から、被保険者の資格を得るためには、さらに、1年以上の在留期間を認められた者でなければならないとする通知が発せられていた。Xは在留資格を有しなかったため、担当行政庁は被保険者資格を否認し、被保険者証の交付申請を拒否した。

【判旨】請求棄却

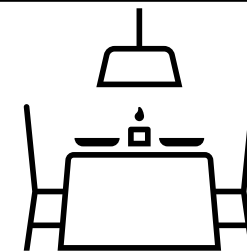
「ある事項に関する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取扱いも分かれていて、そのいずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正当と解しこれに立脚して公務を遂行したときは、後にその執行が違法と判断されたからといって、直ちに上記公務員に過失があったものとする事は相当ではない。」

「本件処分は、本件各通知に従って行われたものであるところ、……本件各通知には相当の根拠が認められるというべきである。そして、…在留資格を有しない外国人が国民健康保険の適用対象となるかどうかについては、定説がなく、下級審裁判例の判断も分かれている上……法5条の解釈につき本件各通知と異なる見解に立つ裁判例はなかったというのであるから、本件処分をした……担当者に過失があったということはできない。」

④ 「違法に」

- 通常、裁判では、違法性要件が争点になる。
 - 国賠訴訟では、公務員が期待される客観的な行為規範に従わなかったことを違法であると判断することで、その後の違法な行政活動を抑制する機能（違法抑制機能）を果たしてきた。
 - 学界の通説である違法一元説では、取消訴訟の中で行政処分が違法と判断されれば、その既判力によって、国賠訴訟における違法性の要件も満たされると考える。
 - 既判力が認められるのは、一度、裁判の中で審理が尽くされた事項について、再び争点を蒸し返すのは、訴訟経済の観点から好ましくないからである。
-

④ 「違法に」



○ 違法一元説からみた行政救済のプロセス

(1) 食堂を経営してきたXは、身に覚えのない食中毒事件の責任を取らされ、営業許可取消処分を受けた。Xは、営業許可取消処分は行政庁の過誤によるものだとして、裁判所に取消訴訟を提起した。

(2) Xの主張は認められ、営業許可取消処分は違法であったとして、裁判所は営業許可取消処分の取消判決を下した。

(3) Xは、判決が確定するまでの間、営業を行うことができなかつた分の損害賠償を求めて、行政庁の所属するY県を相手に国賠請求訴訟を提起した。

この訴訟の中で、裁判所は、先行する取消訴訟において下された④営業許可取消処分は違法であったという判断については、既判力が働くため、あらためて審理する必要はない。

(4) したがって、Xとしては、④違法性以外の要件（特に③故意・過失や⑤損害発生）を重点的に主張・立証すれば、国賠請求が認容されることになる。

⑤ 「他人に損害を加えた」

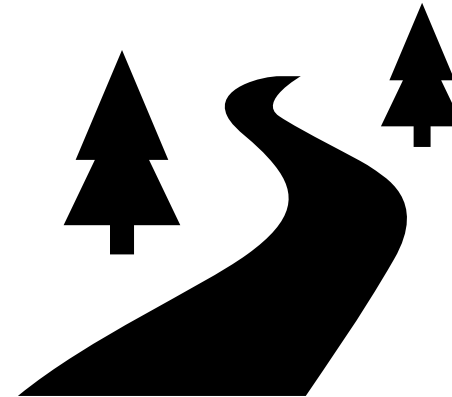
- ・ 原告の側で損害の発生を立証する必要がある。財産的・精神的損害（慰謝料）を問わない。実際の訴訟では、具体的な損害額が主要な争点となる。

- ・ 違法な営業停止命令により、一定期間、飲食店の営業を行うことができなくなれば、相応の損害が生ずる。
 - ・ 違法な建築確認拒否処分（不許可処分）により、予定された年月日にマンションの分譲を開始することができなくなれば、遅れた日数分の損害が生ずる。
 - ・ 違法な医薬品販売の許可により、広範な薬害事件が発生した場合、薬害の被害を受けた患者は、治療費や慰謝料を損害として請求することができる。
-

2. 国家賠償法2条

第二条 道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつ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。

② 前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。



営造物責任の3原則—高知落石事件（最判昭和45・8・20）

【事案】降り続いた雨や長年の風化が原因で、国道56号線で落石事故が発生し、死者が出た。道路の管理に瑕疵があったことを追及された国・県は、道路における崩土・落石の危険性に対して、防護柵・防護覆を設置したり金網を張るといった対策を取ることは、予算の制約もあり無理だったと主張した。

【判旨】 請求認容

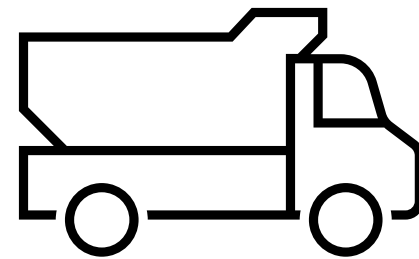
「国家賠償法2条1項の① 営造物の設置または管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠いていることをいい、② これに基づく国および公共団体の賠償責任については、その過失の存在を必要としない…」、「③ 本件道路における防護柵を設置するとした場合、その費用の額が相当の多額にのぼり、県としてその予算措置に困却するであろうことは推察できるが、それにより直ちに道路の管理の瑕疵によって生じた損害に対する賠償責任を免れうるものと考えすることはできない」

営造物責任の3原則—高知落石事件（最判昭和45・8・20）

(1) 通常有すべき安全性

(2) 無過失責任

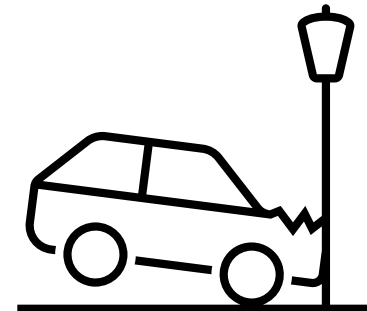
(3) 予算抗弁の排斥



(1) 通常有すべき安全性

「通常有すべき安全性を欠く」とは、営造物に本来の用法を妨げるような致命的欠陥が含まれている場合を指す。

- ・ 道路に穴ぼこが空いており、自動車の通行に支障をきたす場合
- ・ 安全のための防護柵が部分的に欠けていたり、非常に脆くて壊れやすい場合
- ・ 機械の故障により、交通信号が消えていた場合



(1) 通常有すべき安全性



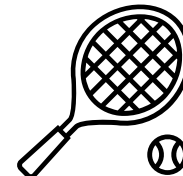
○ 道路柵後ろ向き腰かけ転落事件（最判昭和53・7・4）

【判旨】請求棄却

「国家賠償法2条1項にいう営造物の設置又は管理に瑕疵があったとみられるかどうかは、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ものである」

「本件防護柵は、本件道路を通行する人や車が誤って転落するのを防止するためにY〔神戸市〕によって設置されたものであり、その材質、高さその他その構造に徴し、通行時における転落防止の目的からみればその安全性に欠けるところがないものというべく、Xの転落事故は、同人が当時危険性の判断能力に乏しい6歳の幼児であったとしても、本件道路及び防護柵の設置管理者であるYにおいて通常予測することのできない行動に起因するものであったといえることができる。したがって、右営造物につき本来それが具有すべき安全性に欠けるところがあったとはいえず、Xのしたような通常の用法に即しない行動の結果生じた事故につき、Yはその設置管理者としての責任を負うべき理由はない」

(1) 通常有すべき安全性



○ テニスコート審判台事件（最判平成5・3・30）

【判旨】請求棄却

「審判台は、審判者がコート面より高い位置から競技を見守るための設備であり、……通常有すべき安全性の有無は、この本来の用法に従った使用を前提とした上で、何らかの危険発生の可能性があるか否かによって決せられる。」「本来の用法に従ってこれを使用する限り転倒の危険を有するものでなかったことは、原審の適法に確定するところであり、中学校の校庭において生徒らがこれを使用し、20年余の間全く事故がなかった」「幼児がいかなる行動に出ても不測の結果が生じないようにせよというのは、設置管理者に不能を強いるものといわなければならない……通常予測し得ない異常な方法で使用しないという注意義務は、利用者である一般市民の側が負うのが当然であり、幼児について……第一次的にその保護者にある」「本件事故時のAの行動は……極めて異常なもので、本件審判台の本来の用法と異なることはもちろん、設置管理者の通常予測し得ないものであった」

(1) 通常有すべき安全性

○ 点字ブロック未設置転落事件（最判昭和61年3月25日民集40巻2号472頁）

【判旨】請求棄却

「点字ブロック等のように、新たに開発された視力障害者用の安全設備を駅のホームに設置しなかったことをもって当該駅のホームが通常有すべき安全性を欠くか否かを判断するに当たっては、その安全設備が、視力障害者等の事故防止に有効なものとして、その素材、形状及び敷設方法等において相当標準化されて全国的ないし当該地域における道路及び駅のホーム等に普及しているかどうか、当該駅のホームにおける構造又は視力障害者の利用度との関係から予測される視力障害者の事故の発生の危険性の程度、右事故を未然に防止するため右安全設備を設置する必要性の程度及び右安全設備の設置の困難性の有無等の諸般の事情を総合考慮することを要するものと解するのが相当である。」

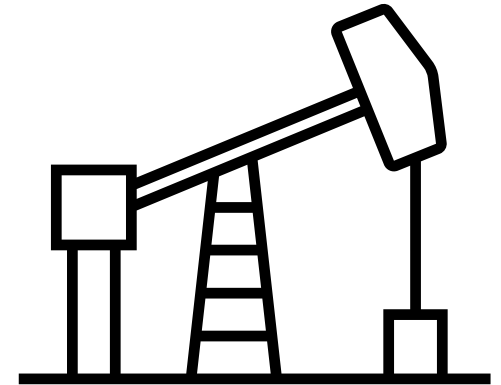
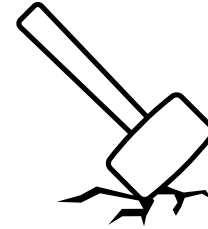
(2) 無過失責任

国賠法1条とは異なり、国賠法2条では要件として故意・過失が求められていない。このことを指して、「国賠法2条の責任は無過失責任である」という。

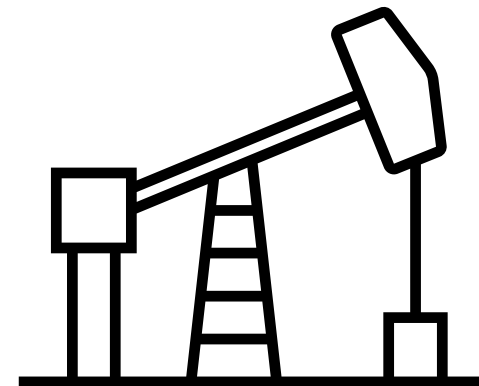
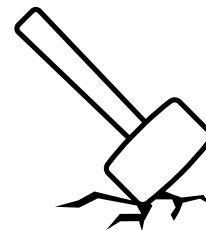
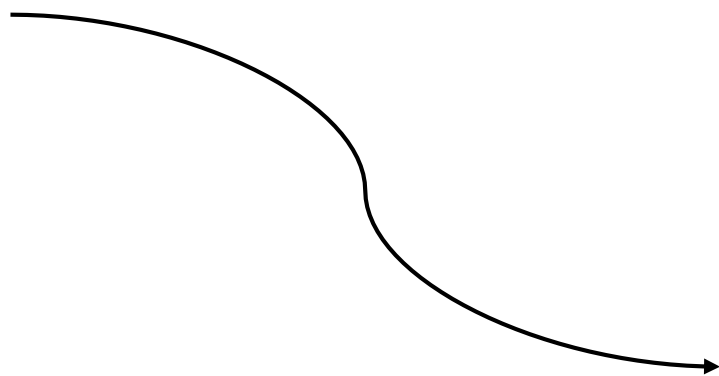
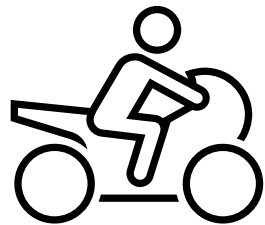
ただし、いかなる場合でも事故さえ起きれば国・公共団体が損害賠償責任を負うとされるわけではない。

不可抗力ないし回避可能性のない場合には、責任を負わない（自然災害の場合など）。

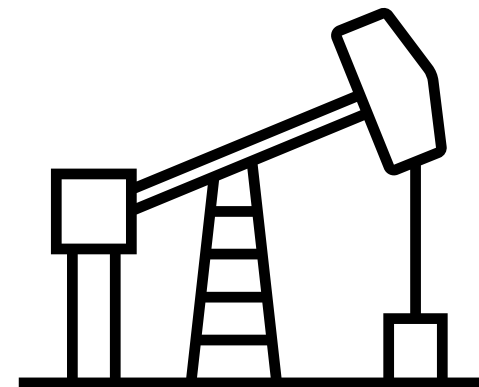
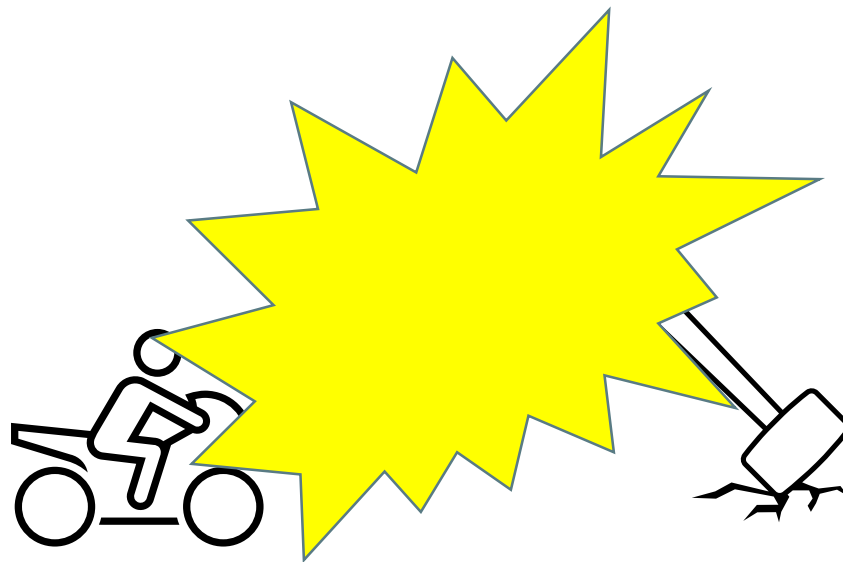
(2) 無過失責任



(2) 無過失責任



(2) 無過失責任

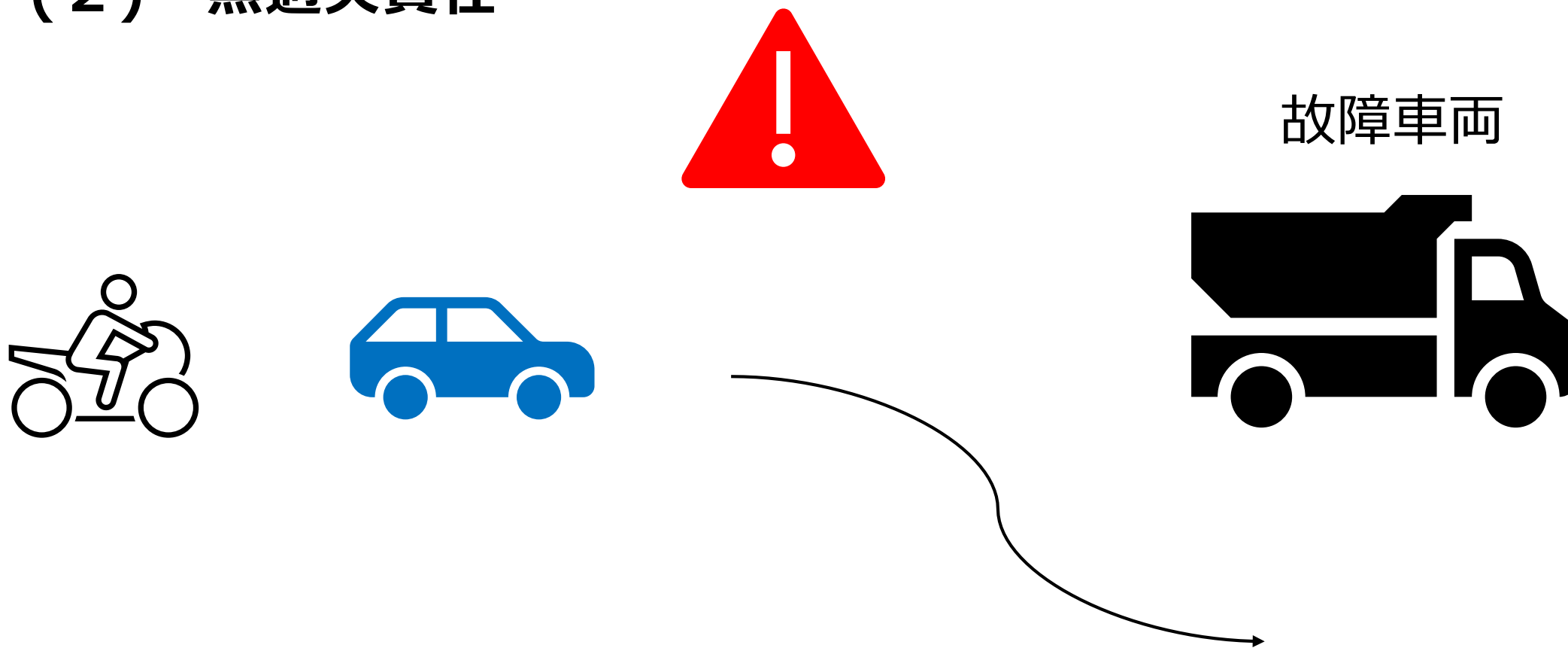


(2) 無過失責任

○ 最判昭和50・6・26

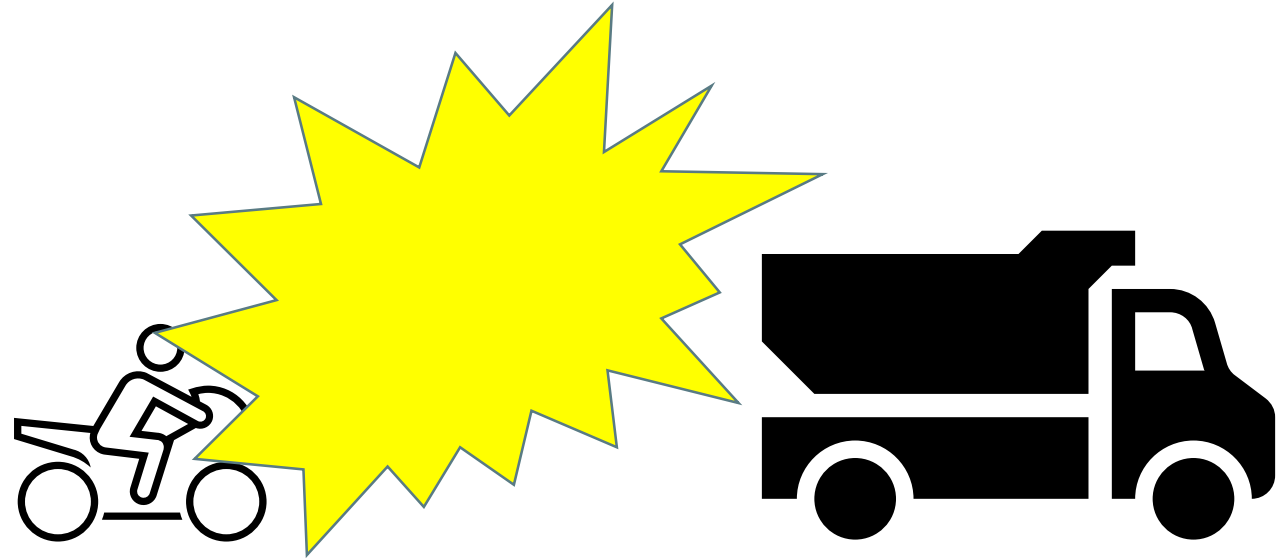
直前の走行車が道路工事の標識板、バリケード、赤色灯標柱を倒したことにより、後続車が死亡事故を起こした事案において、「道路の安全性に欠如があったといわざるをえないが、時間的に被上告人（県）において遅滞なくこれを原状に復し道路を安全良好な状態に保つことは不可能で…道路管理に瑕疵がなかった」と述べて、道路管理者が対応する時間的余裕がなかったことを理由に瑕疵を否定し、損害賠償を認めなかった

(2) 無過失責任



故障車輛

(2) 無過失責任



○ 最判昭和50・7・25

87時間にわたり故障車を道路上に放置していたことで後続車が衝突して事故が起きた事案では、原則通り、道路管理の瑕疵を肯定した。

(3) 予算抗弁の排斥—河川管理の特質

高知落石事件において、最高裁は、道路に関しては予算抗弁が認められないとした。しかし、河川管理の瑕疵が問題となった水害訴訟では、これとは異なる判断が出されている（大東水害判決・最判昭和59・1・26）。

というのも、道路は、国・公共団体が造り出した人工公物であるから、危険を生み出した国等の責任を認める論理が立てやすい。これに対して、国家の設立以前から自然のうちに存在する河川（自然公物）は、本来的に危険を伴うものであり、国が財政的・技術的・社会的制約を踏まえつつ、事後的に危険に対処してゆくべきと考えられているからである。

そのために、河川管理に関しては、改修の各段階に応じた責任が求められる（多摩川水害判決・最判平成2・12・13）。

(3) 予算抗弁の排斥—河川管理の特質

○ 大東水害判決（最判昭和59・1・26）

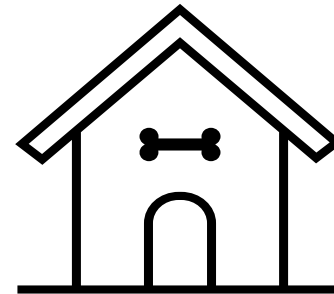
「未改修河川又は改修の不十分な河川の安全性としては、右諸制約のもとで一般に施行されてきた治水事業による河川の改修、整備の過程に対応するいわば過渡的な安全性をもって足りるものとせざるをえない」

○ 多摩川水害判決（最判平成2・12・13）

「その改修、整備がされた段階において想定された洪水から、当時の防災技術の水準に照らして通常予測し、かつ、回避し得る水害を未然に防止するに足りる安全性を備えるべき」である

2. 国家賠償法2条一 供用関連瑕疵

営造物が供用目的に沿って利用されることとの関連において、その利用者以外の第三者に対して危害を生ぜしめる危険性がある場合を指して、空港や道路に「供用関連瑕疵（機能的瑕疵）がある」と表現する。



2. 国家賠償法2条一供用関連瑕疵

○ 国道43号線訴訟（最判平成7・7・7）

【判旨】 請求認容

「国家賠償法2条1項にいう営造物の設置又は管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠いている状態、すなわち他人に危害を及ぼす危険性のある状態をいうのであるが、これには営造物が供用目的に沿って利用されることとの関連においてその利用者以外の第三者に対して危害を生ぜしめる危険性がある場合をも含むものであり、営造物の設置・管理者において、このような危険性のある営造物を利用に供し、その結果周辺住民に社会生活上受忍すべき限度を超える被害が生じた場合には、原則として同項の規定に基づく責任を免れることができないものと解すべきである……。」
