

野洲川落差工からみる河川管理施設の 管理瑕疵と安全対策について

木村 優輝

近畿地方整備局 琵琶湖河川事務所 占用調整課 (〒520-2279滋賀県大津市黒津4-5-1)

淀川水系野洲川の河川管理施設である野洲川落差工は、遊泳、飛びこみ、釣りを目的とした自由使用のニーズが高いが、一方で落差工では死亡事故を含む水難事故が多発している。そのため落差工への立ち入りを禁止にしたうえで、安全対策を進めているが、河川を横断する工作物への侵入を完全に阻止することは物理的に不可能であるため、どこまで対策を行えば国家賠償法上の管理瑕疵責任がないと判断されるか苦慮している。本稿では当事務所が行った法律相談をもとに、このような河川管理施設において、こういった性質の安全対策を行えば瑕疵がないと判断されるのか、そして具体的に今後どのような対策を行うべきなのかについて考察する。

キーワード 管理瑕疵, 法律問題, 安全対策

1. はじめに

(1) 野洲川放水路について

野洲川放水路事業による改修前の野洲川は、河口から約5.0km地点で南北両流に分かれて琵琶湖に注いでいた。これら旧南北流の河口付近の川幅は中流部と比べて極端に狭くなっており、河道も屈曲が激しかったため流水疎通の障害となっていた。また、分岐点付近においては最深河床が堤内地盤より約2mも高い、典型的な天井川となっていた。そのため暴れ川としても有名であり、数多の洪水被害をもたらしてきたため、野洲川の抜本的な治水対策として、旧南北流の中間に流水を安全に流下させる新河道（放水路）が建設省により建設された。（図-1）



図-1 放水路事業（1965年着工，1979年通水）

(2) 野洲川落差工について

野洲川落差工（以下、落差工とする。）は、放水路事業により河口から河床を約2m掘り下げて整備した新河道である放水路と本川河床との比高差を接続するために設けられた河川管理施設である。（図-2）

落差工の水面からの高さは約3.5mあり、その直下は流水エネルギーを弱めるための水叩き部となっており、湛水部の水深は約1.1m以上ある。また落差工下流は土

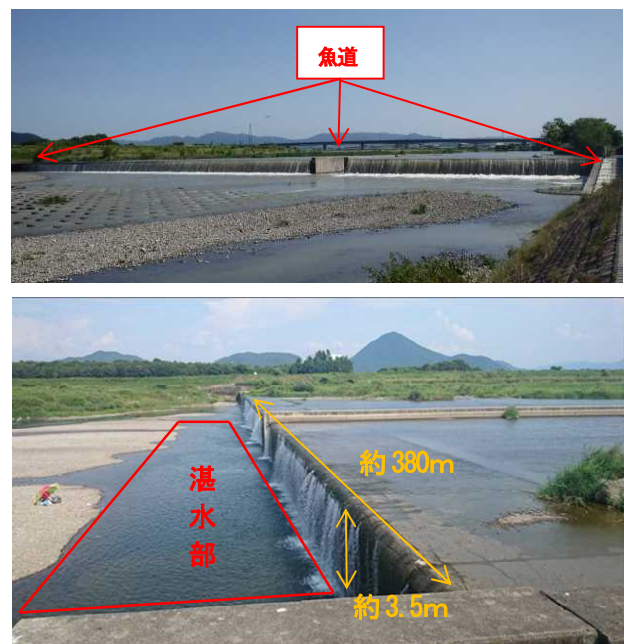


図-2 落差工全景

砂が堆積しているため、湛水部まで比較的容易に近づくことができる。このような適度な水深と水量のよどみを擁することから、遊泳、飛びこみ、釣りを目的とした利用者ニーズが高い。

(3) 落差工における水難事故について

一方で落差工では子供を中心に水難事故が多発している。(表-1, 図-3)

このような事故の要因として、堆積土砂と湛水部の境で急激に水深が深くなること、緩い土砂堆積であることから、落差工付近に近づいた子供が足を取られて深みにはまりやすくなっていることが考えられる。また、落差工直下は循環流が生じやすく、一度深みにはまると浮上しにくく脱出が困難な状況にあると考えられる。(図-4)

表-1 落差工における水難事故

年月日	被害者	場所	事故概要
2001.8.19	保育園児 (5歳男児)	詳細不明	溺れて死亡
2002.8.19	幼稚園児 (6歳男児)	落差工下流 左岸湛水部	水遊び中に 溺れて死亡
2015.8.14	中学一年生 (13歳男子)	落差工下流 左岸湛水部	アユ取り中に 溺れ一時意識 不明に
2016.9.8	釣り人 (男性)	落差工本体 上	落差工本体上 に取り残される

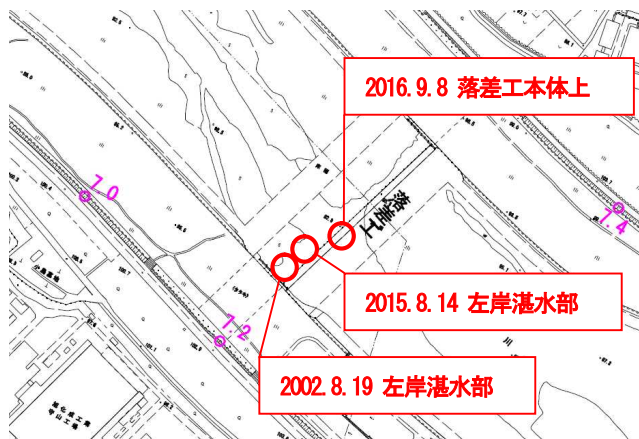


図-3 水難事故発生場所

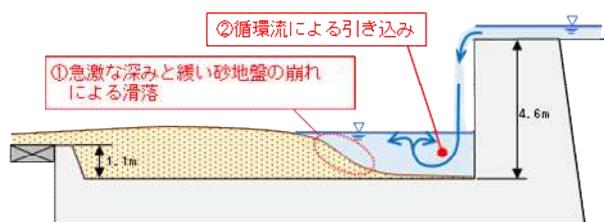


図-4 推定される事故要因について

2. これまでの安全対策について

前述のような事故を受けて、その都度当事務所としては様々な安全対策を講じてきた。(表-2)

(1) 2015年までの安全対策

2001年、2002年の死亡事故を受けて、2002年に初めて落差工に立入防止柵を設置した。また、注意喚起看板を新たに増設し、落差工及び魚道の壁面に注意喚起標示を行った。これらは地元説明を経て施工されたものであり、河川管理者として本格的に落差工の安全対策に乗り出した第一歩といえる。(図-5)

(2) 2015年以降の安全対策

しかし、以降は目立った安全対策が講じられることはなく、2015年の事故が発生してしまった。幸い、死亡事故には至らなかったが、構図としては2002年の死亡事故と同じであり、このままではいつ同様の事故が起こってもおかしくないため、落差工の安全対策の強化が行われた。

まず、通常の河川巡視によって落差工に立ち入ってい

表-2 落差工における安全対策

2002年	<ul style="list-style-type: none"> 立入防止柵設置 落差工本体及び魚道壁面に注意喚起標示 注意喚起看板の増設
2015年	<ul style="list-style-type: none"> 巡視員による注意実施 現地看板に事故発生状況を追記
2016年	<ul style="list-style-type: none"> 特別巡視を実施(以降、毎年継続) 注意喚起看板の増設 野洲川沿川各市の全保育園、幼稚園、小学校及び中学校に落差工の危険性を啓発
2017年	<ul style="list-style-type: none"> 注意喚起看板の表現を強化 石部頭首工警報局のスピーカーを利用し、落差工が立入禁止であることを放送 野洲川沿川各市の小学校及び中学校に啓発ポスターを夏休み前に配布



図-5 安全対策についての地元説明

る者に対する注意を実施することにした。これにとどまらず、2016年には7月16日～8月31日の間、落差工の巡視に特化させた特別巡視員を1名増強し、毎日4回（10時、13時、15時、17時、1回30分程度）河川利用者にハンドマイクで注意喚起の呼びかけを行うこととした。

また、現地の注意喚起看板に事故発生状況を追記し、別途注意喚起看板を12枚増設し立入防止柵に設置した。

さらに啓発活動として、野洲川沿川各市（守山市、栗東市、野洲市、湖南市、草津市）の全保育園、幼稚園、小学校及び中学校に対し以下を対応を依頼した。

- ・啓発チラシを配布又は掲示（図-6）
- ・朝礼、終業式等において落差工の危険性の啓発
- ・保護者宛の連絡メールの配信

これら一連の対策はこれまでの事故が夏休みの期間を利用した子供の遊泳中に起こったものであることを考慮し、中学生までの子供に焦点をあてた対策となっている。

また2017年にはこれまでの注意喚起看板の表現を強化し、危険であるため立入禁止であることがより明確に伝わるように改良する（図-7）ほか、近畿農政局と調整を行い、石部頭首工警報局のスピーカーを使用し、立入禁止の放送を行えるようにした。さらに啓発ポスターを野洲川沿川各市の小学校及び中学校に配布し、掲示を依頼している。



図-6 水難事故に関する啓発チラシ



図-7 看板の表現強化

(3) 安全対策の効果

以上の安全対策により、一定の効果があつたと考えられるものの、いまだに落差工の利用者は多い。（図-8）

河川を横断する落差工への侵入を完全に防止することは物理的に不可能であるため、どこまでの対策を講じれば瑕疵のない河川管理施設といえるか苦慮しているところである。

3. 管理瑕疵について

国家賠償法第2条第1項は「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。」と規定している。

判例では、この管理の瑕疵を「通常有すべき安全性を欠いていること」であるとしているため、「通常有すべき安全性」についての判断基準が管理瑕疵についての重要なファクターとなっている。

ここで、「通常有すべき安全性」について判例の一般的な傾向をみると以下の3点を基準に「通常有すべき安全性」の有無が判断されている。（図-9）

① 危険性の存在

公の営造物に関して他人に損害を及ぼす危険性が存在しなければならない。この危険性とは営造物の設置管理者が対処する必要性のあるものに限られ、国民が容易に対処できるような危険、あるいは国民がみずから対処す

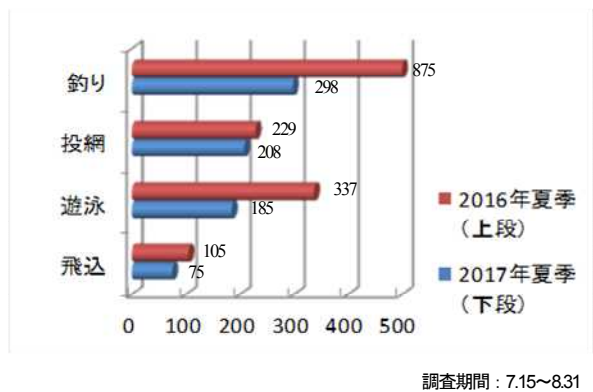


図-8 巡視員による行為者別員数調査

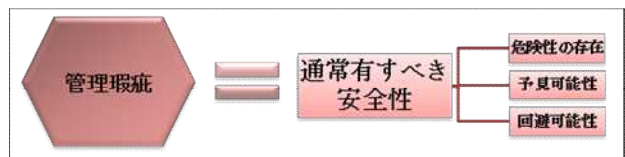


図-9 管理瑕疵の判断基準

べきと考えられる危険については管理瑕疵とは考えられない。また、危険性については個別具体的に相対的に判断されるため、成人と幼児では同じ営造物であっても危険であることもあれば、危険で無いこともあり得る。

② 予見可能性

営造物の設置管理者が対処しなければならないのは、通常予測しうる危険性であり、営造物の設置管理者が予測できないような危険に対処する義務はない。よって、過去複数回、同様の事故が起こっているような場合は予見可能性があると判断されるだろう。

③ 回避可能性

営造物に危険性が存在していた場合、設置管理者が事故の発生を回避するための行動、対策を取ることが可能であったかどうかの問題となる。もし何らかのやむを得ない理由で設置管理者が回避措置をとることができなかったならば回避可能性はなく、管理瑕疵はない。

なお、回避措置をとるために予算が足りなかったとしても基本的には回避可能性がなかったことにはならない。たとえ回避措置をとるための費用が多額にのぼり営造物の設置管理者が予算措置に困却するようなことがあっても管理瑕疵責任を免れないのが原則である。しかし、いかに財政上の制約が免責事由にはならないとしても、社会的にみて不相当・不合理と考えられるほどの財政支出が必要なケースであれば免責される可能性は残るであろう。

4. 現状の落差工についての検討

以上の判断基準を落差工に当てはめるとどのような判断が可能であるか、2018年2月19日に当事務所が行った法律相談での結果をもとに検討する。

① 落差工の危険性の存在

前述のとおり、落差工という河川管理施設では過去、死亡事故が発生しているため危険性があるといえるだろう。問題はこの危険性が、河川管理者が対処すべきものであるかという点である。

本来、河川は自由使用が原則であるが、河川管理者が河川に内包される危険を完全に排することは到底不可能である。そのため河川を利用する上での危険性については原則として河川利用者の責任の下で回避されるべきである。

しかし、落差工については野洲川放水路事業により設置された河川管理施設であり、たとえ積極的に一般の利用に供するために設置した施設でなくとも、一般人が通常の判断で危険があると考えて、当然に立ち入りを控え

るような施設とまでは言うことはできない。よって、これまで安全であった場所に新たに危険を発生させたのであれば、これは河川管理者が対処すべき危険性が存在しているといえよう。

ただ、前章でも記述したとおり、危険性は個別具体的に相対的に判断されなければならない。現在の落差工には多くの注意喚起看板が設置されていること、巡視員による注意が実施されていること、警報局のスピーカーによる周知がなされていることなどを考慮すると、少なくとも事理弁識能力を備えた大人にとっては落差工が危険である事が容易に理解できるため、河川管理者が対処すべき危険性には当たらないとするのが妥当である。

② 落差工の水難事故に対する予見可能性

落差工では過去、死亡事故を含む水難事故が何度も起きているため、河川管理者としては当然、落差工の危険性を把握し予測しているものである。それゆえに安全対策について検討しているのであり、予見可能性は当然にあると判断できる。これは裏を返せば、安全対策を講じた時点である程度の予見可能性は認められる事になるため、一度事態を把握し、何らかの対策を講じた場合には、河川管理者として効果的な安全対策（後述）を可能な限り施す必要があるといえる。

③ 落差工における回避可能性

前章で記述のとおり、原則として回避措置を行うための予算が無かったことは免責事由とはならない。しかし、河川管理施設として設置され、現在においても問題なく機能している落差工を、遊泳や飛びこみ等を防止するためだけに多額の費用をかけて抜本的に改修することは社会的にみて不相当・不合理であると考えられる。そのため、現在の落差工を前提に、安全対策が十分か、という観点から回避可能性を検討する。

現在の落差工は安全柵を設置した上で、周囲に多くの注意喚起看板を設置するほか、警報局のスピーカーによる放送も実施しており、立入禁止の旨を明確に標示している。加えて、通常の河川巡視のみならず落差工に特化させた特別巡視で侵入を防止しており、現地での対策は相当程度行っていると評価できる。（図-10）



図-10 現地での安全対策

またチラシやポスターの配布による啓発活動も行っている。

以上を考慮すると、現在の落差工は、事故回避のための措置が十分取られていたと判断される可能性が高い。

5. 効果的な安全対策とは

前章の検討により、現在の落差工はこれまで講じてきた立入禁止措置や安全対策により通常有すべき安全性を有していると判断される可能性は高い。しかし、依然として落差工の利用者が多いという実態を考えると、より瑕疵の無い河川管理施設といえるための更なる安全対策を講じていくことが望ましい。

管理瑕疵が焦点となっている訴訟の多くでは裁判所が被害者救済を重視する傾向にある。そのため事故の起こった営造物について、設置管理者に責任が無いといえる状態にしておくためにはより効果的な対策を行う必要がある。

以下、今後どのような安全対策を講じていくことが効果的か同法律相談をもとに検討する。

(1) 現地での侵入防止策

人的リソースを活用した巡視員による現地での侵入防止、注意喚起は効果が高いと評価される。よって落差工では既に行っている特別巡視を今後も継続していくと同時に、巡視員の増員、巡視回数の増加なども検討していくべきであろう。

また、巡視員による巡視日誌は高い証拠能力を有していると評価される。巡視日誌に記載する内容を充実させることで訴訟リスクに備えるとともに、その巡視日誌をもとに分析を進め、より効果的な対策を進めていくのが理想であろう。(図-11、図-12)

図-11 特別巡視員による巡視日誌

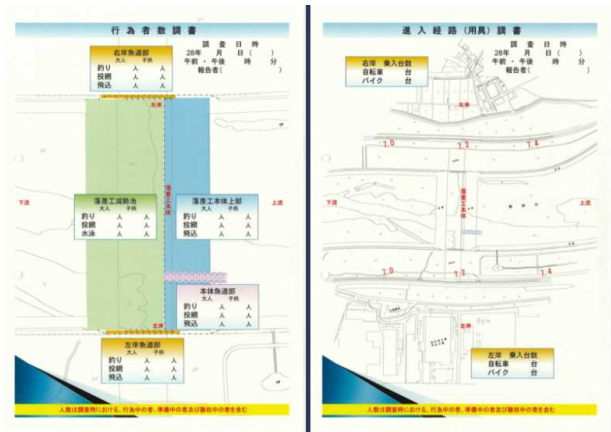


図-12 行為者数等調査書

(2) 過去の事例と対応した安全対策

裁判所は管理瑕疵の判断の際には次の点に着目して判断する傾向にある。

- ・過去に同じようなことがなかったか。
- ・それに対しどのような対策を行ったか。
- ・似た構造を持つ他の施設との比較

よって、落差工では過去発生している水難事故について分析を進め、より効果的な安全対策を行う必要がある。現在、子供による湛水部での遊泳、飛びこみから起こる水難事故が多いという傾向を踏まえ、湛水部への侵入を抑止するために次の安全対策の試行を検討しているところである。

a) 立入禁止範囲を紅白ポールで明示 (試行済み)

これまで注意喚起看板に、落差工は立入禁止である旨の記載と同時にその範囲を明示していたが、巡視員による聞き取り調査の結果、落差工のどこからどこまで立入禁止であるかはあまり浸透していないことが判明した。そのため立入禁止範囲の起終点に紅白ポールを設置することで、その範囲を明確にし、河川管理者として改めて立入禁止であることを標示する。

b) 学校へ通報する旨の看板を設置

落差工を利用する子供については巡視員により調査を行い、所属する学校を特定し、学校へ通報するとともに指導を行うよう依頼する。またその旨を看板に記載することで小学生～中学生程度の利用者をターゲットにした抑止効果が期待できる。

c) 落差工への侵入は軽犯罪法に抵触する旨の看板を設置

軽犯罪法は軽微な秩序違反行為を取り締まる法律であり、軽犯罪法第1条で「左の各号の一に該当する者は、これを拘留又は科料に処する。」と規定し、それに続く第32号で「入ることを禁じた場所又は他人の田畑に正当な理由がなくて入った者」と規定している。

落差工はこの「入ることを禁じた場所」に該当するた

め、落差工への侵入は軽犯罪法に抵触する旨を看板に記載することで中学生以上の学生や大人をターゲットにした抑止効果が期待できる。

ただし、実際に検挙するのは警察であるため、事前に警察を初めとする守山市などの関係機関と調整を行い、当該看板設置の理解を得られるように説明を行うほか、連名での看板設置にするなど、連携を密にしておくことが望ましい。

d) 看板の設置位置見直し

落差工への侵入ルート上に既設看板及び上記の新設看板を的確に再配置することでこれまで以上の抑止効果が期待できる。

また、落差工と類似した構造、周辺環境の河川管理施設について、滋賀県内には存在しないが、今後は近畿地方整備局管内さらには全国の河川管理担当者等にも問い合わせ、どのような安全対策をとっているかを調査し、落差工にも取り入れていく必要があるだろう。

6. まとめ

本稿では当事務所が行った法律相談をもとに、訴訟に

おける管理瑕疵とその個別具体的な安全対策について、落差工という河川管理施設を中心に考察した。前述の通り落差工は既に多くの安全対策を実施している河川管理施設ではあるが、いまだに対策が完全であるとはいえない部分もある。

管理瑕疵によって河川管理担当者個人に刑事責任が課せられることは、よほどの業務上の注意義務に違反しない限り考えられないが、それでも安全対策を進めて行かなければならないことは自明であろう。

そもそも本稿では現状の施設構造を前提とした対策を検討したが、財政上可能であれば構造そのものを抜本的に改修するハード面での対策が必要であろう。当然、改修にあたっては、本来の目的である治水上の影響や、新たな利用方法による危険が発生しないかなどを詳細に検討した上で行わなければならない。

このハード面での対策と本稿でのソフト面での対策を組み合わせることで、真に安全な河川管理施設とし、事故による犠牲者とその潜在的なリスクを無くすることができるものと考察する。

参考文献

- 1) コメンタール行政法Ⅱ 行政事件訴訟法・国家賠償法(第2版):室井力, 芝池義一, 浜川清
- 2) 河川の自由使用等に係る安全対策に関する提言:河川の自由使用等に係る安全対策に関する検討会 平成24年3月