

# 親水施設の安全策について（その1）

研究第一部 次 長 藤井 隆一

研究第一部 主任研究員 高橋 邦夫

## 1. はじめに

水辺を活かした町づくり、川からの町づくりなどのキャッチフレーズに象徴されるように、身近かな水辺は都市に個性や魅力を与え、また一方で人間生活に豊かさ、快適さを提供する貴重な空間である。こうした半面、水辺は陸性動物である人間にとって潜在的な危険地帯でもある。したがって親水空間として水辺をより積極的に活用することは当然に事故発生の可能性を高め、従って従来の河川に設置された安全策以上のものが求められるものと想定されよう。

本稿では、親水施設の安全策の検討を行うための手順を提案するとともに、既往の類似事例に見られる瑕疵判断の分析をとおして、親水施設における安全策の留意点を探ることとする。

したがって以下2.において親水施設における安全策の検討手順について述べ、3.で類似事例にみる瑕疵判断の分析を行うとともに、それらの親水施設への適用について考察し、4.にそれらを総括する。

## 2. 親水施設の安全策の検討手順

管理瑕疵有無の判断は、国家賠償法第二条、及び民法717条の法解釈に則して行われる。

『道路、河川その他の公の营造物の設置、または管理に瑕疵があったため、他人に損害が生じたときは、国あるいは公共団体は、これを賠償する責に任ずる。』（国家賠償法第二条）

『土地の工作物の設置、又は保存に瑕疵あるに因りて他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対して損害賠償の責に任ず。但し、占有者が損害の発生を防止するに必要な注意をなしたときは、その損害は所

有者之を賠償することを要す。』(民法717条)

ここでいう瑕疵とは、『公の営造物が通常有すべき安全性を欠き、他人に危害を及ぼす危険性のある状態』と解釈される(最高裁大法廷判決、昭和56年)。また、瑕疵の有無については『営造物の構造、用法、場所的環境、及び利用状況等の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』とされる。(最高裁小法廷判決、昭和53年)<sup>1)</sup>

河川に関していえばそれ自身が危険を内包している自然公物であるという性格と、種々様々な利用あるいは係わりかたの態様があることから、「管理の一般水準、及び社会通念に照らして是認しうる安全性を備えているか」が判断の基準となる。

以上は、公の営造物の設置、または管理にたずさわる主体に要請される基準であり、一方それに何らかの形態に係わる主体においては、「係わりかたの程度に応じた危険回避義務を備えるべきである」ことが要請される。

ここで、①設置、または管理にたずさわる主体を送り手、②係わる主体を受け手とすれば、各々の主体の管理瑕疵に対する立場は、次のように整理されよう。

#### ① 設置、または管理にたずさわる主体—送り手の立場

- ・営造物の目的達成のための機能の発現、維持を前提とすること。
- ・とはいえ、河川は公共の空間としての機能を有しており、このため種々の河川管理施設は通常有すべき安全性を保有しなければならない。

#### ② 係わる主体—受け手の立場

- ・河川は自然公物であり種々の係わりかたをしてきた。
- ・このため、通常予測されない範囲での行為については自ら危険回避策を備えるべきである。

即ち、送り手、受け手の双方において、共に認識すべきことは営造物の目的達成のための機能の発現、維持を前提としたとき

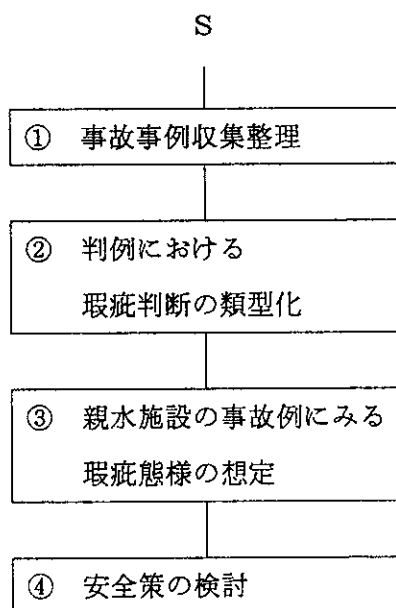
- ・送り手側のもつべき『通常有すべき安全性』と
- ・受け手側のもつべき『係わりかたの通常性』

との合致するポイント（いわば鞍点）を見出すことであろう。

このとき送り手側にとって受け手が自然であれば、自然の持つ不確実性の下で想定被害をいかに最小にするかという問題の類型化を図ることが可能となる。しかしながら、受け手が人間であるため、社会通念、それに基づく一般水準といった評価軸が導入され、極めて複雑な様相を呈する。

このため、既往類似事例の整理分析をとおし、それら判例に見られる個々の特性、即ち施設別－構成要因－瑕疵判断の一連の経過の分類整理、さらにそれらを集約した場合の共通事項、特例事項について類型化を図ることが検討の最初のステップとなろう。そしてそれら瑕疵判断の類型に照らし親水施設において想定される瑕疵態様及び講じるべき、安全策の予測（シナリオ分析などによる）が次のステップとなろう。

以上の検討手順を図－1に示す。また表－1に管理瑕疵判断のための主たる評価項目を示す。



図－1 検討手順

表-1 管理瑕疵に関わる関連要因の抽出

管理者の責務	…通常有すべき安全性	…河道の属性	…施設の目的・機能の維持
	…具備すべき安全性		…構じた安全策 柵、ガードレール 標識・警告板
	…危険回避（学習）		…過去における事故の有無 …安全に対する要請・陳情の有無 …安全管理の日常的履行
	…危険回避（救援）		…事故後の救援体制・設備（ハード） …事故後の救援体制・制度（ソフト）
利用者の行為	…川との係わり方の 通常性	…立地場所の属性	…現場周辺の状況（密集地・閑散地） …遊び場としての適性（顕在的・潜在的） …近隣代替地の有無
	…利用者の属性		…事理弁識能力の有無 …同伴者の所在 …学習指導・PR等の有無

### 3. 既往類似事例にみる瑕疵判断

ここでは、既往類似事例として転落事故等に係わる最高裁判所の判断、同種施設としての公園における判決の考え方、河川における転落事故等の最近の判決を抽出し、今後の水辺の親水化に際しての留意点を探ることとする。

#### 3.1 転落防止等の安全策に関する最高裁判決<sup>2)</sup>

この種の安全策に関する最高裁判所の判断は、主として道路関係の事件に示されている。この中から道路固有のものを除いて、本稿の参考となる以下の2件を引用するが、一般的に要求される安全性の程度は、絶対的な安全性ではなく、通常の利用を前提として考えられる相対的安全性をもって足りるとされている。

- ・ 神戸市道防護柵不全事件（昭和53年7月4日判決）

{事故の概要} 幼児（当時6才）が、市道の端部に設置されていた防護柵に後ろ向きに腰掛けて遊んでいたところ、バランスを失い約4 m下の校庭に転落して負傷した。

{判決の要旨} 防護柵は通行時における転落防止の目的で設置されるものであり、その面から安全であればよく、被害者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設置管理者として責任を負うべき理由はない。

- ・ 山梨県道防護柵不備事件（昭和58年4月22日判決）

{事故の概要} 幅員6 mの道路を自転車で走行中、突風にあい道路脇約1 m下の農業用排水路に転落し負傷した。

{判決の要旨} 本件事故は、強風下自転車を運転する者の側に期待されてしかるべき適切な対応を欠いたため生じた通常では予想されない稀有な事故といえる一方、周囲の状況からして本件道路から転落すれば、死亡または重大な傷害に至る可能性が特に高い状況にあったともいえず、防護柵が無かったことをもって瑕疵ありとはいえない。

### 3.2 公園に関する裁判事例<sup>3)</sup>

河川の親水施設の管理瑕疵を考える上で、公園における事例は参考になるものと思われる。公園の設置、管理の瑕疵に係わる判例は他の公物に比べ多くはなく、これまで問題とされたものは公園内の個々の施設をめぐるものがほとんどを占める。また、事故は施設自体の安全性に起因するものと、通常の利用行為を越えた予測不能な利用者の行為に起因しているものとに分けられ、管理者の責任は前者で有、後者で無とされている。

- ・ 大阪城公園外濠水死事件（最高裁 昭和58年10月18日判決）

{事故の概要} 外濠においてザリガニ採りをした後、石垣を登ろうとして手をすべらせ濠に仰向けに転落し、濠の中央付近において溺死した。

{判決の要旨} 本件事故は、被害者の無軌道な行動に起因するものである。特別史跡に指定されている大阪城跡内にあることに照らすと、通常予測される入園者の石垣からの不用意な転落事故を防止する設備としては、本件の柵ないしウバメガシの生垣をもってたりる。

- ・ 回旋塔倒壊死亡事件（佐賀地裁 昭和45年10月16日判決）

{事故の概要} 学童（小学校一年）が、数名の学童と共に回旋塔を使用して運動中、支柱の地上1.3mの部分にあったフランジ接手部分がはずれ、その上部が倒壊したためその下敷きになり死亡。

{判決の要旨} 被告町は、本件回旋塔を設置して以来数回修理し、本件事故直前も専門業者に修理を依頼したが、当該部分は一度も修理されたことはない。通常備えるべき安全性に欠けていた。

### 3.3 河川に関する最近の判例<sup>4)</sup>

公の営造物が通常有すべき安全性を備えているかどうかの判断は、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なされる。河川での転落事故等については、①場所的環境、②施設等の構造、③安全施策、④被害者の行動（幼児の場合は保護者の監督）が重要な判断事項となっているように思われる。即ち、①人がよく集まる場

所で、②新たに危険を作り出し、③その危険に見合う安全策がとられず、④通常予測される利用の下で事故が生じた場合、河川管理者は責任を問われることになる。表-2に最近の判例の内7例の概要を示し、このうち2つの判例について、上記した判断の枠組みで少し詳しく引用してみる。こととする。

・ 筑後川管理橋転落事故（大分地裁日田支部 昭和63年11月4日）

{事故の概要} 筑後川の水位観測所への管理橋の欄干から原告（当時小学校2年の児童）が転落し左頭部陥没等の重傷を負った。

{判決の要旨}

- ・ 本件管理橋は子供達の遊び場として常態化し、被告（国）においても十分知りうべき状況にあった。
- ・ 橋は高さ8mの崖上にあり、下の岩場へ転落した場合、重大な傷害等を招きかねないことが明らかである。
- ・ 支柱の間隔が0.45mと比較的広く子供達が管理橋内に入ったときには転落事故発生の危険性は高いものである。
- ・ 入り口付近には柵、扉はもとより、進入禁止の立て札さえなく、そもそも立ち入りを禁じていること自体示していなかった。
- ・ 反面、最低限の進入防止策である立て札等の設置が被告にとって極めて容易になしえたことは明らかである。
- ・ 原告は支柱にもたれる形で座り込もうとして誤って後ろに滑るようにして転落した。
- ・ 隠れ場として利用するなど、子供達が橋内で座り込む事も管理者として十分予測し得るところであった。
- ・ 通常ありうべき事態を防止するに足りるだけの措置が備わっていなかった以上、通常有すべき安全性を欠いたものである。
- ・ 事故を防止するためには、立ち入り防止策を施す事が有効であったにも拘らず、これを怠り瑕疵があった。
- ・ 原告は当時7才11ヶ月で一応の事理弁識能力を備え、日頃立ち入らな

表-2 河川における転落事故等の判決例(概要)

番号	判 決	場 所 的 環 境	施 設 等 の 構 造	安 全 施 策	被 害 者 の 行 動	取 扱
1	我部祖河川児童溺死 福岡高等裁判所那覇支部 H. 1. 4. 11. 判決	民家から離れた言わば田園地帯にあり、人通りも少なく子供達の遊び場になっていない。	堰付近の陥没は長年の流水の影響で自然に形成され、自然の深みと区別できない。	警告板が立てられていた。	事故現場付近での水遊びが危険な事を知り、同行の兄からの注意を無視して深い方へ移動した。	なし
2	筑後川管理橋転落 大分地方裁判所日田支部 S. 63. 11. 4. 判決	子供達の遊び場として常態化し、かかる事態は管理者においても十分知りうべき状況にあった。	高さ8mの崖上に橋を設置。支柱の間隔が広く転落事故発生危険性の高いものである。	柵、扉はもとより進入禁止の立札さえない。最低限の進入防止策である立札の設置は極めて容易。	一応の事理弁識能力を備え、日頃注意も受けていた。転落の危険が明らかであるのに盛り込んだ。	あり 4割の 相殺
3	鶴見川バイク転落 東京高等裁判所 S. 63. 7. 20. 判決	高水敷は市民の自由利用に供される場所で、高水敷道路に少なからぬ車が乗り入っていた。	乗り入れを阻止する有効な措置がとられない状況で、突然道路が排水路により遮断されている。	乗り入れ禁止の看板は入口から隔った所で照明がなく不十分。事故現場に車止めの柵、標識、照明等なし。	前方注視不十分のまま高速度で走行し、排水路の対面護岸壁に衝突した。	あり 6割の 相殺
4	鶴見川幼児転落 東京高等裁判所 S. 62. 12. 24. 判決	現場周辺に公園、空地があり限定された利用はあるものの子供達が遊ぶ場ではなかった。	河床の切り下げにより、平場の先端直下が水面で、平場から水面迄は2m前後であった。	立看板と看板をぶら下げた2本のロープを張った安全柵があった。子供にも理解でき、この措置で十分。	平場先端へは接近を避けるのが通常で、特別な行動をとらない限り転落はない。	なし
5	日光川児童転落 名古屋地方裁判所 S. 58. 11. 14. 判決	商業地域、団地とは離れ、生活行動の場に接着していない。天端・小段が子供の遊び場に利用されていない。	幅3mのコンクリート小段の先端から垂直に川底まで約3.5m。水面は小段下1mで水深が2.5mあった。	天端等に立ち入りや転落を防止する施設、危険標識なし。延長10数kmにわたり設置することはできない。	10才の児童で、転落による危険を予測し得たのに、小段を降りて石投げなどの行動をとった。	なし
6	豆尾川沈砂池転落 熊本地方裁判所 S. 58. 7. 11. 判決	人家から離れ、汚染が著しく、水遊びに適さないが、子供達の接近を否定することはできない。	深さ2mの沈砂池。門扉が自由に開閉できる状態にあり、危険な作物であった。	高さ1.3mのフェンスが張りめぐらされていたが、門扉で錠がなく開かれたままになっていた。	幼児は錠を破壊してまでではなく開いていた門扉から中へ入り誤って池に転落した。	あり
7	浮島ポンプ場水槽転落 和歌山地方裁判所新宮支部 S. 58. 6. 7. 判決	人家が3.4戸存在するもの閑散とした場所で、子供の遊び場になっていたとは考えられない。	地盤から2.5m掘り下げ、水深2.4mの水槽を設置した。転落による危険は高い。	浮島川及び水槽の周囲はフェンスが張られ侵入できない状況にあった。	対岸道路のガードレール下30mの隙間をくぐり、巨鋼伝いに川を渡って水槽に行った好奇心による突飛な行動。	なし



いよう注意を受けていた。

- ・転落の危険が明らかであるのに座り込もうとして転落した点は、原告の過失として4割の相殺をするのが妥当である。

この判決から前述の4つの判断事項に相当する部分を抽出すると

①場所的環境として、『子供の遊び場で掛かる事態は被告においても知りうべき状況』にあったこと。②施設の構造として、『高さ8mで支柱の間隔が広く転落事故発生の危険性の高いものである』こと。③安全策として、『進入禁止の立て札さえなく』、一方でその『設置は極めて容易になした』こと。④被害者の行動としては、『一応事理弁識能力を備え』、『転落の危険が明らかである』にも拘らず、『座り込もうとした点は過失』である、とした。つまり、①、②、③の要件が成立しているので管理者の瑕疵を認定し、一方④の要件が満足されていない為、原告の損害に過失相殺を加えたものである。

・ 鶴見川幼児転落事項（東京高裁 昭和62年12月24日判決）

{事故の概要} 幼児（当時4才）が姉とその友達（いずれも当時5才）と連れ立って自宅から200m離れた鶴見川左岸堤防に転落し溺死した。

{判決の要旨}

- ・鶴見川流域は高度な土地利用がなされていたため、河積の確保には既存堤防の嵩上げ、河床の切り下げによらざるを得なかった。
- ・平場から水面までは2m前後で、転落した場合につかまり、あるいは平場まで這い上がることのできる設備はなかった。
- ・平場の先端直下が水面であることは、堤防上から一見して明らかである。
- ・現場周辺に公園、空地があり子供達の遊び場には事欠かない。
- ・限定された利用は有るものの、多数の人が集合したり子供達が遊ぶ場ではなかった。
- ・危険防止策として、立看板と看板をぶら下げた2本のロープを張った安全柵があった。

- ・河川敷地内には必要最小限の施設が治水上支障とならない形態で設備されるのが通例である。
- ・本件事故以前に転落はなく、特に陳情、要望もなかった。
- ・子供でも容易に理解できる警告の看板を立て前記の安全柵を設けたことで、危険防止措置としては十分であった。
- ・平場先端へは接近を避けるのが通常で、特別な行動を取らない限り転落する危険はない。
- ・特別の行動を予想してまで治水上弊害のある堅固な防護柵の設置を求めることは妥当ではない。
- ・本件堤防は、河川施設として通常有すべき安全性を欠いていたのではなく、本件事故の予想を超えた行動によって発生したものである。ここでも同様の操作をしてみると

①場所的環境として、『子供達の遊ぶ場ではなかった』こと。

②施設の構造として、『平場の先端直下が水面である』が、これに『よらざるを得なかった』こと。③安全柵として、『立看板とロープを張った安全柵があった』が『危険防止策としては十分であった』こと。

④被害者の行動として、『平場先端へは接近を避けるのが通常である』こと。

つまり、4つの要件が全て満足されないとして管理者に責任はないと判断した。なお、④については『幼児の場合、管理者はその幼児が保護者の監護下にあるものとして信頼しているのが自然である』とした判例があることを付け加えておきたい。

以上2つの判決を含め、いくつかの事例を整理した表-2においても同様のことがいえる。ただしここでは前記した4要素に多少こだわり過ぎのきらいがあるが、勿論判決においてはこれらの点だけに限らず、諸般の事情を総合考慮して判断されている事は言うまでもない。つまり、鶴見川幼児転落事故においては、危険防止措置について、単に物理的な形状、機能にのみ着目しているのではなく、場所的に見て洪水の流下断面内に流水を

阻害する施設は設置できないという、治水上の制約についても考察されている。同様の事は、大阪城公園外濠水死事件の判決にも見られる。つまり、歴史上、学術上の高い価値を持つことから文化財保護法の特別史跡に指定されているため、安全策についても現状不変則の原則に従い自ら制限があるとしている。元来、公園については個々の施設も含め、修景施設であることから、安全策に一定の制限が存するとされる。つまり、絶対的な安全性が求められるものではないとされる場所である。

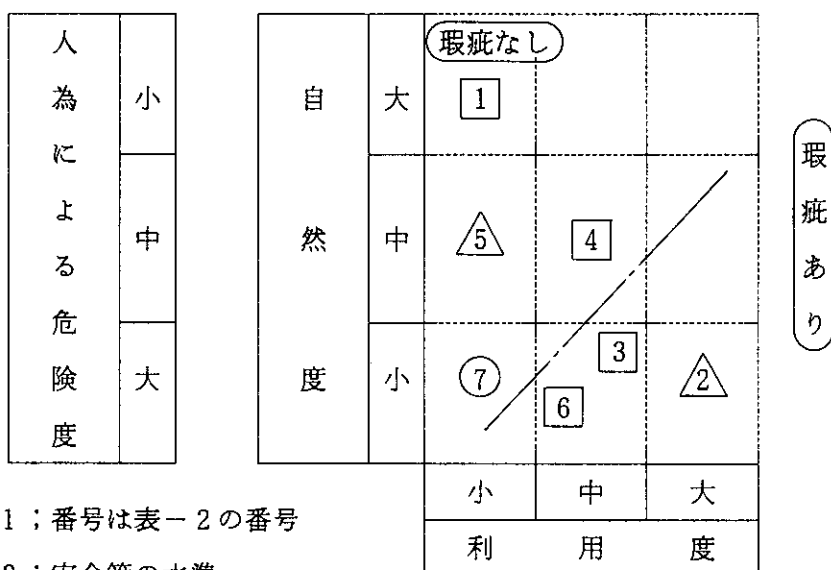
### 3.4 河道の親水化に対する留意点

人々が集い利用の多い場所で、管理者が河川に手を加えた場合、特別な事由がない限り、改修前の河川に比べより充実した安全策が求められ、かつ改修箇所の内包する危険の程度によって求められる安全策の水準が決められるのではないかと推察される。先に示した7つの事例を上記視点から定性的に表現したものを図-2に示す。

ところで、親水河道の事故防止を考える上ではまず予想される瑕疵の態様を整理する必要があるが（これは今後の研究課題として）以上の考察からいくつかの留意点について述べることにする。

- ① 施設自体の強度不足等により利用中破壊するような事はあってはならない。
- ② 他の河川、道路、公園等における安全策を充分研究することももとより必要であるが、それとともに当該河川の特性和利用行動を把握し河川管理の一般水準及び社会通念に照らして必要とされる「通常有すべき安全性」を欠くことのないよう留意しなければならない。なお当然のことであるが、・治水上の制約・修景上必要な措置・生態保全上の措置といった事項を明確にしておく必要がある。
- ③ 計画時点で予定した利用行動が一般常識として予想される行動全般に及んでいるかを検討の上で②の条件下で具体化する。
- ④ 自由な河相形成に任せ、その利用活用を考える。人為的に瀬や淵を作る

より自然の形成に任せる。例えば、川の屈曲を生かして自然な瀬や淵の形成を促すとか、自然の地形に合わせて川巾の広いところ、狭いところを計画する。



注1；番号は表-2の番号

注2；安全策の水準

○高い      □低い      △無

図-2 河川における転落事故等の傾向

#### 4. おわりに

親水施設の安全策の検討の第一ステップとして、既往事例に見られる管理瑕疵判断の整理分析を通して、いくつかの留意すべき事項を指摘した。しかしながら、送り手として確保すべき『通常有すべき安全性』、一方、受け手の行動範囲としての『係わりかたの通常性』については未だ不明確といわざるを得ず、それらの構成要素を十分に勘案の上、総合的な判断が必要となる。このため例えば、総合評価手法の適用などの試みが有効と考えられる。

また、いかなる安全対策を講じようとも危険発生の確率は零とはならない。このため物理的な安全対策に加え、事故事前の対応（学習効果をもたらすため

の有効な施策、例えば河川管理者として執り行うべき事前情報の伝達、広報手段、河川利用者における教育・地域コミュニティの場等における啓蒙、広報活動）及び、事故後の対応（救済施設の設置、保険制度の導入等）といったソフトな施策の対応について検討しなければならない。

本稿は第5回都市河川セミナーでの講演要旨に若干加筆したものである。したがって本稿は渡辺浩研究第一部長（当時 現建設省河川局治水課流域治水調整官）に負うところが大きいことを明記すると共に、適切な助言を得た当センター理事長谷川憲治氏に謝意を表します。

#### 参考文献

- 1) 野崎悦宏；公共施設の管理瑕疵問題、月刊建設84-5
- 2) 鴨下和義；最高裁判例から見た道路管理責任、月刊建設84-5
- 3) 近藤 徹；公園における管理瑕疵事例、月刊建設84-5
- 4) 河川局水政課；判例紹介、河川