

安全対策と管理責任について

(財) 自然環境研究センター 上席研究員 東條泰大

1. 視点の整理 —自然公園行政と利用者が安全な利用について負う責務

(1) 自然公園行政と利用者の「保護と適正な利用のための責務」

<自然公園行政の責務>

○自然公園行政には、そもそも自然公園を指定し管理する者として、当然に、自然の風景地の保護と適正な利用を図る責務がある。

○この責務は、自然公園法上では「国等の責務」として表現されていると考えられる（法3条1項）。

自然公園法3条（国等の責務）

第1項 国、地方公共団体、事業者及び自然公園の利用者は、環境基本法（平成5年法律第91号）第3条から第5条までに定める環境の保全についての基本理念にのっとり、優れた自然の風景地の保護とその適正な利用が図られるように、それぞれの立場において努めなければならない。

- ・自然公園法が目指す施策全般の実現を図る抽象的な責務を定めるものであって、具体的な義務を定める趣旨ではない。
- ・自然公園法上、自然公園行政（国や地方公共団体）が法目的の実現のために負っている責務である。立法目的である「自然の風景地の保護」と「その利用の増進」の両方を、公園や地域地区の指定、規制や施設整備等の適正な執行等、利用者等への指導等により確保することを内容としている（環境庁編 1977）¹。
- ・保護の要請と利用の要請が対立する場合には調整が必要となる。自然公園行政（国や地方公共団体）はその手段として保護規制、保護施設、利用規制及び利用施設を有しており、それはまず公園計画や管理計画で表現される。

<自然公園の利用者の責務>

○しかし、法3条1項の責務は自然公園行政（国や地方公共団体）だけが負うものではなく、事業者や利用者も主体である。

○すなわち、利用者も国民の共通の財産として利用の適正化に努める責務を負っている（環境庁編 1977）²。

<本ガイドラインにおける扱い>

○本ガイドラインは自然公園行政として（山岳地域の）国立公園の適切な利用のために定めるものであるから、ゾーニングや管理水準・整備水準の想定にあたっては、この「保護と適正な利用を確保する責務」が基本に置かれる。

○すなわち、本ガイドラインは、この「責務」の土俵上で、具体的に保護の要請と利用の要請との調整を行うことになる（資料1-1の表1を参照）。

¹ 環境庁編の「自然公園法の解説」は、同項の解説として「国の責務については、国立公園及び国定公園の指定、公園計画の決定、特別保護地区、特別地域及び海中公園地区の指定、公園事業及び許認可事務等の適正な執行等を通じて国土全体の自然の風景地の保護とその適正な利用のための基本施策を推進するとともに、地方公共団体の施策の指導、指導、事業者の事業活動に対する指導、公園利用者に対する適正な利用の指導等が中心と考えられる」としている。また、「地方公共団体の責務については、都道府県立自然公園に関する事項をはじめとして、国の施策に準じた事項等が考えられる」としている。

² 環境庁編の「自然公園法の解説」は、「自然公園の利用者の等の責務については、自然公園は本来その利用をもその属性として有しているが、近年いわゆる過剰利用に伴う種々の弊害をはじめ公園利用に伴う自然公園の汚損等各種の弊害が顕著になっている点にかんがみ、利用者においても、すぐれた自然環境が現代及び次代における国民の健康で文化的な生活の享受のために欠くことのできない共通の財産であることを認識して、その利用の適正化に努めるよう規定したものである。」としている。

(2) 安全な利用を確保する責務と「管理責任」・「自己責任」

<安全な利用に係る行政の「管理責任」>

○近年、国民の自然に親しもうとする気運が高まる中で、自然公園の利用が多様化し、人身事故が発生している状況を踏まえると、自然公園行政の責務としての「適正な利用」の確保には、自然公園の管理者として「快適な利用」とともに「安全な利用」を確保することも含まれると考えられる³。

○このことを、本ガイドラインでは「管理責任」としてとらえている。

<安全な利用に係る利用者の「自己責任」>

○ただし、上述のとおり「適正な利用」の責務は利用者も負うものであって、そもそも自然公園は自然の営みの中にあつて本来的に危険性が存在するものであり、その危険は利用者において自主的に回避することが原則として予定されているとみるべきであるから（立山地獄谷事件控訴審判決）、安全な利用の確保も利用者自身の責務でもありとされる。

○このことを、本ガイドラインでは「自己責任」としてとらえている。

<本ガイドラインにおける安全性の扱い>

○上述のとおり、保護の要請と利用の要請が対立する場合には調整が必要であるが、利用の要請の中でも快適性と安全性とが別に観念され、保護の要請、快適な利用の要請、安全な利用の要請の間で相互に調整が必要な場合がある。

○本ガイドラインにおいてゾーニングや管理水準・整備水準を検討するにあたっては、安全な利用の要請を考慮に入れる必要がある（資料1-1の表1を参照）。この際には、自然公園の管理者として、どこまでが行政の責務すなわち「管理責任」の範疇で、どこまでが利用者の責務すなわち「自己責任」の範疇であるかを考えることになる。

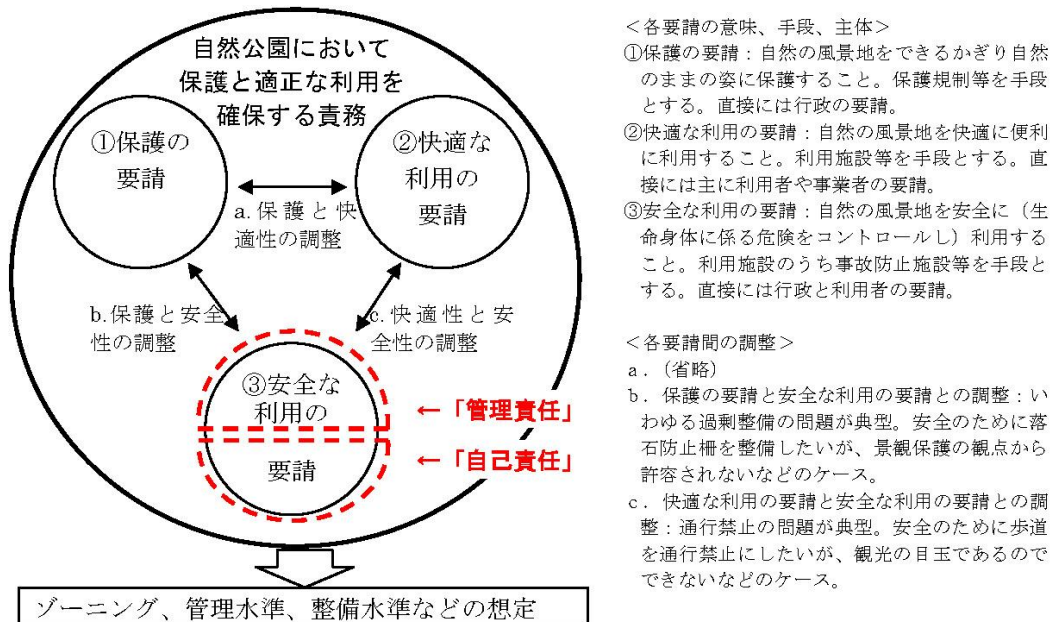


図1 本ガイドラインにおける安全な利用を確保する責務（「管理責任」と「自己責任」）のとりえ方

³ 「自然公園における利用者の安全対策について」平成元年7月21日環自企第423号環境庁自然保護局長通知においては、「自然公園の利用目的等の多様化が進む一方、しばしば、自然公園内において人身事故の発生がみられるのは憂慮に堪えない」として、「自然公園における事故を未然に防止し、安全快適な利用を促進するため」の配慮事項について通知している。具体的には、公園事業に係る利用施設における事故防止（設計・施工時のみならず供用後の点検、歩道等の利用禁止・制限等）及び山岳地帯等の地域における事故防止（利用者の技量不足等への対策、火山地帯等の立入規制等の対策）などを示している。

(3) 「管理責任」と「自己責任」を考えるための参考としての営造物責任等

○安全な利用の要請に応えることも自然公園行政の責務であるとすれば、本ガイドラインでも、この責務としての「管理責任」の範囲はどこまでか、すなわち「管理責任」と「自己責任」の線引きはどこにあるのかが問題となる。

○この問題を考える際に、営造物責任（国家賠償法）や工作物責任（民法）が参考になる。

<参考としての営造物責任・工作物責任>

○国家賠償法（営造物責任）や民法（工作物責任等）により、施設等が安全性を欠いて事故が発生し利用者に損害を生じさせた場合に、施設等の管理者等が利用者に対して負う責任。これらの趣旨は、被害者の救済である

- ・営造物責任は公に利用される施設等の管理者として、また工作物責任は土地に付く施設等の占有者や所有者として、それら施設等や工作物の安全性を維持する責任である。
- ・具体的に生じた損害を賠償する義務をともなう責任であり、裁判により強制される。この意味で法的な責任である。
- ・損害が生じていない段階であっても、管理者等には施設等の安全性を維持して事故を防止する責任がある。
- ・これらの責任の根拠は、主として、他人に対して危害を与えるような物を管理する（占有・所有する）者は、その物から発生した損害を賠償すべきであるという「危険責任の法理」に求められるものとされる（古崎 1971、北河・柳 2005）。

○営造物責任等は自然公園の利用施設等についても問われる。現に、自然公園の利用施設等に係る事故に関して利用者から訴訟が提起され、自然公園行政が損害賠償の支払いを求められたケースが少なくない（資料1-1参照）。

<本ガイドラインにおける営造物責任等の扱い>

○営造物責任等は、本ガイドラインの検討課題である自然公園行政の責務と直接の関係はない⁴。ただし、自然公園の管理者に利用施設の安全性を維持するよう求めることは共通しているので、安全性に係る「管理責任」と「自己責任」の線引き、とりわけ利用施設等の安全性に係る線引きを考える際には、重要な規準として参考にすべきである。

○ただし、本ガイドラインに位置づけたとしても、営造物責任等は自然公園法とは全く性格を異にする別の法律による法的な責任であって、裁判においてその通りに考慮されるわけではない。

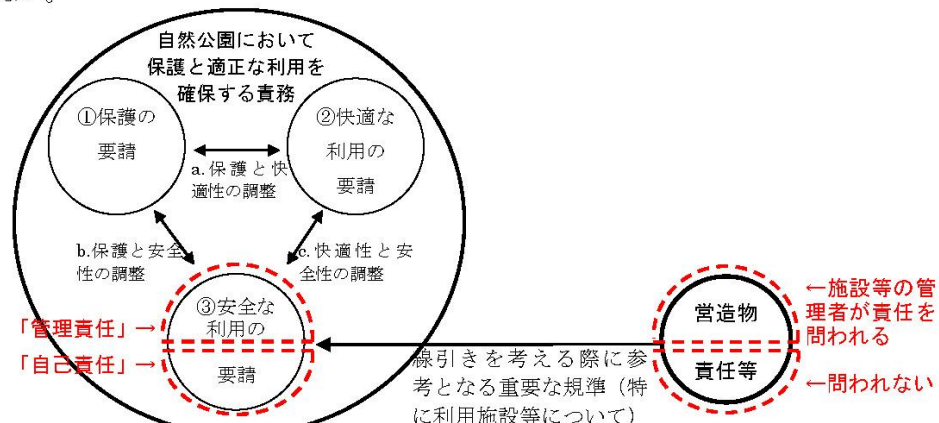


図2 本ガイドラインにおける営造物責任等のとらえ方

⁴前者は、国家賠償法や民法の不法行為にかかる定めに基づいて、被害者の損害を穴埋めするために、施設等につき、その管理者が具体的な損害賠償の義務とともに負う責任である。後者は、行政法である自然公園法の目的を達成するために、自然公園行政が負う抽象的な責務である。

2. 営造物責任等について

○上述1.(3)のとおり、営造物責任等は、本ガイドライン上では、「責務」の要素の一つである「安全な利用の要請」に対応するため「管理責任」と「自己責任」とを線引きする際に、重要な規準として参考にするればよいと考えられる。

○以下では、線引きのための規準として機能するよう、営造物責任等において管理者側が責任を問われる場合と問われない場合をできるだけ明確化して示す。

(1) 営造物責任（国家賠償法）と工作物責任（民法）について

○民事上の不法行為責任のうち、危険責任の法理を根拠とし、自然公園の利用施設等の安全性に関して問われるのは主に営造物責任（国家賠償法2条1項）であり、工作物責任（民法717条）も問われうる。これらは本ガイドラインにおける線引きの参考になる。

○前者は、公の営造物にかかる私人の損害に対して国等が責任を負うもので施設の設置管理者として責任を問われる。後者は私人が国かに関わらず工作物の占有者・所有者が責任を問われる。

営造物責任の規定（国家賠償法第2条）

第1項 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ったために他人に損害を生じたときは、国または公共団体は、これを賠償する責に任ずる

工作物責任の規定（民法717条）

第1項 土地の工作物の設置又は保存に瑕疵があることによって他人に損害を生じたときは、その工作物の占有者は、被害者に対してその損害を賠償する責任を負う。ただし、占有者が損害の発生を防止するのに必要な注意をしたときは、所有者がその損害を賠償しなければならない。

第2項 前項の規定は、竹木の栽植又は支持に瑕疵がある場合について準用する。

- ・営造物責任について国や地方公共団体が責任を問われるには、①その物が「公の営造物」であること、②その物について「設置・管理の瑕疵」があることが必要である。
- ・工作物責任について占有者・所有者が責任を問われるには、①その物が「土地の工作物」であること、②その物について「設置・保存の瑕疵」（竹木の場合には「栽植・支持の瑕疵」）があることが必要である。

(2) 「公の営造物」・「土地の工作物／竹木」と「そうでないもの」との線引きについて

○営造物責任については、その物が「公の営造物」であれば（瑕疵が認められた場合に）管理者が責任を問われる。工作物責任については、その物が「土地の工作物」または「竹木」であれば（瑕疵が認められた場合に）占有者・所有者が責任を問われる。

公の営造物の定義

国または公共団体により直接に公の目的のために供用されている個々の有体物（判例・通説）

土地の工作物の定義

土地ニ接着シテ人工的作業ヲ為シタルニ依リテ成立スル物（判例・通説）

- ・「公の営造物」であるかどうかは、①国や地方公共団体が設置管理の主体であること、②公の目的のために供用されていることを要件として判断される。
- ・「土地の工作物」であるかどうかは、①土地との接着性（動産を含まない）、②人工的作業性を要件として判断されるが、「竹木」については別に判断される。

○国立・国定公園の利用者事故の裁判例では、このうち「公の営造物」と「竹木」について管理者（自然公園行政）や占有者・所有者（国有林）の責任が問われたケースがある。裁判例の数は限られているが、本ガイドラインの参考とするために、「公の営造物」と「竹木」

木」にあたるかどうかについて、管理者等が責任を問われる場合と問われない場合とをあえて「線引き」して示す(表1)。

- ・「公の営造物」にあたるのは、典型的には、国や地方公共団体が権原を有し公園事業を執行して整備した、直接公園の目的のために供用されている歩道等の利用施設である。
- ・しかし、権原を有さず単に事実上管理している場合であっても「公の営造物」にあたる(奥入瀬溪流事件控訴審)。また、自然公物も含みうることから、例えば、歩道等の人工の施設でなく自然の場所であっても、歩道等から距離が近く利用がありうる場所であれば、あたらないと断言はできない。
- ・「竹木」については、工作物についての条文が準用されているので植栽された木に限られるような印象も受けるが、単に自生した木であるからといってあたらないわけではない。人が多数参集する場所に生立する場合にはあたるとされたケースがある(奥入瀬溪流事件控訴審)。

○自然公園において、(保護の要請や快適な利用の要請と調整しつつ)安全な利用の要請に応えるため「管理責任」と「自己責任」との線引きを検討する場合には、どのような対象について管理者側の責任が問われやすいかが問題となるが、これらの点は規準として参考になる。

表1 自然公園において「公の営造物」等にあたる場合とそうでない場合との線引き

責務(自然公園の適正な利用)			公の営造物(営造物責任)			竹木(工作物責任)
			一般論	①設置管理の主体	②公の目的のための供用	
安全な利用に係る「管理責任」	公の営造物等にあたる(管理者等が責任を問われる)	典型的なもの	・人工公物 ・自有公物 ・不動産 ・物的施設 ・有体物	・国や地方公共団体が管理のための権原/権限を有している ・国や地方公共団体が公園事業を執行して整備した	・直接に公園の目的のために供用されている利用施設(例:園路、卓ベンチ、休憩所、保護柵等の利用施設)	・植栽した木
		典型的でないが含まれるもの	・自然公物 ・他有公物 ・動産 ・人的施設	・国や地方公共団体が権原/権限を有さないが事実上管理している(例:その場所が国や地方公共団体の施設と一体である。その場所に施設を置いている。) ・(自ら事業執行していない施設でも設置管理の主体とされうる)	・歩道などの利用施設から距離が近く、利用がありうる場所	・自生した木(天然木)(人が多数参集する場所に生立している)
安全な利用に係る「自己責任」	公の営造物等にあたらない(管理者等が責任を問われない)	・無体物(音、情報など)	・(国が一般的執行権限を有しているというだけでは設置管理の主体にならない)	・直接に公園の目的のために供用されていない場所(例:単に自然公園に指定されているだけであたらない)。	・自生した木(天然木)(人が多数参集する場所に生立していない)	

注:本表は、本ガイドラインの検討の参考とするために、国立・国定公園の利用者事故に関して営造物責任・工作物責任が問われた裁判例などから、あえて細部を割愛し一般化して作成したものである。

(3) 「瑕疵がある場合」と「ない場合」との線引きについて

○営造物責任においては「設置・管理の瑕疵」があれば管理者（行政）が責任を問われ、瑕疵がなければ管理者（行政）は責任を問われない。工作物責任においては「設置・保存の瑕疵」があれば占有者・所有者が責任を問われ、瑕疵がなければ占有者・所有者は責任を問われない。

○営造物責任・工作物責任における瑕疵の判断は、以下に示す最高裁判所の定式によるところである⁵。これによれば、瑕疵の判断は「通常有すべき安全性」を欠くかどうかについて諸般の事情を総合して個別具体的にを行うものであって、この判断は社会通念（健全な社会常識）に立脚するものであるから、一律の線引きは困難である（古崎 1991）。

最高裁判所の定式

- ・設置・管理の瑕疵とは、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（最判 S45. 8. 20 高知国道 56 号落石事件、同 S59. 1. 26 など）。
- ・かかる瑕疵の存否については、当該営造物の構造、用法、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る（最判 S53. 7. 4 神戸市道防護柵児童転落事件、同 S59. 1. 26 など）。

○それでも何らかの基準を見出そうとする場合には、同種事案において、どのような「諸般の事情」が考慮されているのかを類型的に考察するしかない。

○そこで国立・国定公園における利用者事故の裁判例を参照すると、「公の営造物の設置・管理の瑕疵」または「竹木の植栽・支持の瑕疵」として管理者（自然公園行政）や占有者・所有者（国有林）の責任が問われたケースがある。裁判例の数は限られているが、本ガイドラインの参考とするために、瑕疵があるかどうかについて、管理者等が責任を問われる場合と問われない場合とをあえて「線引き」して示す（次頁表 2）。

- ・自然公園においても、その場所の利用状況、営造物等の構造や用法（危険の性質）等、事故防止措置などに関する「諸般の事情」が総合的に考慮されている。
- ・利用状況については、利用者数（利用が多いか）、利用者の質（一般観光客が多いか）、利便性（その場所へのアクセス等の利便性が高いか）、利用施設（その場所の利用を想定した施設があるか）などが考慮されている。（奥入瀬溪流事件控訴審判決、城ヶ倉溪流事件第一審判決等）
- ・営造物等の構造や用法（危険の性質）については、危険の頻度（よく起こる危険か）、危険の回避（利用者が自力で回避することが困難か）、結果の重大性（危険が生じた場合の結果が重大か）、営造物の用法（通常の用法で利用されていたか）などが考慮されている（奥入瀬溪流事件控訴審判決、城ヶ倉溪流事件第一審判決、立山地獄谷事件控訴審判決等）。
- ・事故防止措置については、事故を防ぐための何らかの措置（例：情報提供、防護柵、立入制限等）があり、それが危険を防ぐのに十分に実効的であったかが考慮されている（登別地獄谷事件控訴審判決、奥入瀬溪流事件控訴審判決、城ヶ倉溪流事件第一審判決等）。
- ・自然公園内の全ての場所について一律に安全性を求めているのではない。利用状況からして安全性への社会的な期待が高い場所であるにもかかわらず、危険とりわけ重大な結果につながる危険が予測され、その危険を防ぐための実効的な事故防止措置がないといった場合には、「通常有すべき安全性」を欠く（＝瑕疵がある）とされ、管理者の責任が問われる可能性が高い。

○自然公園において、（保護の要請や快適な利用の要請と調整しつつ）安全な利用の要請に

⁵国家賠償法 2 条 1 項は民法 717 条の特別法と理解されており、これらの瑕疵は同じ内容のものとして理解されている（北河・柳 2005）。

応えるため「管理責任」と「自己責任」との線引きを検討する場合には、どのような性格の場所であるときに管理者側の責任が問われやすいかが問題となるが、これらの点は規準として参考になる。

表2 自然公園において「瑕疵がある場合」と「ない場合」との線引き

責務 (自然公園の適正な利用)	考慮される「諸般の事情」の例					
		利用状況			営造物等の構造・用法等(危険の性質)	事故防止措置
		一般論	利用者	利用の想定		
安全な利用に係る「管理責任」	瑕疵ありとされる可能性が高い	高 ↑ 例:利用想定そのように形成された場所	【利用者数】 利用者が多い 【利用者の質】 一般観光客が多い	【利便性】 アクセスがよい、距離が近い(国道、拠点施設、歩道などから) 【利用施設】 利用を想定した施設がある	【危険の頻度】 その場所で普通に/頻繁に生じうる危険 【危険の回避】 その場所では自力で回避できない危険 【結果の重大性】 重大な結果につながる危険 【営造物の用法】 通常の方法で利用されている	【危険に対する措置】 危険に対応した情報提供、防護柵、立入規制などの事故防止措置がない
	瑕疵ありとされる可能性がある		その場所の安全性に関する社会的な期待のレベル	【利用者数】 利用者が少ない	【利便性】 アクセスがよくない、距離が遠い 【利用施設】 利用を想定した施設がない	【危険の頻度】 その場所で稀にしか生じない危険 【危険の回避】 その場所では自力で回避できる危険 【結果の重大性】 軽微な結果にしかつながらない危険
安全な利用に係る「自己責任」	瑕疵がない(管理者等が責任を問われない)	低 ↓	【利用者数】 利用されていない、利用がごく稀	(社会通念上は利用されることが予測できない場所)	【危険の頻度】 その場所ではごく稀で予測できない危険 【営造物の用法】 異常な用法で利用され危険が通常予測できない	【危険に対する措置】 事故防止措置があり、危険を防ぐのに十分であった 【その他】 不可抗力

注:本表は、本ガイドラインの検討の参考とするために、国立・国定公園の利用者事故に関して営造物責任・工作物責任が問われた裁判例などから、あえて細部を割愛し一般化して作成したものである。

参考・引用文献

- 大島稔彦.2004.法令起案マニュアル.ぎょうせい.
- 宇賀克也.2005.国家補償法.有斐閣.
- 環境庁自然環境局国立公園課編.2011.三訂自然公園業務必携.中央法規出版.
- 環境庁自然保護局企画調整課編.1977.自然公園法の解説.中央法規出版.
- 北河隆之,柳憲一郎.2005.判例にみる工作物・営造物責任.新日本法規.
- 古崎慶長.1971.国家賠償法.有斐閣.
- 古崎慶長.1991.国家賠償法の諸問題.有斐閣.