

宮津市監査公表第 98 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 5 項の規定に基づき、住民監査請求に係る監査の結果を公表する。

令和 6 年 6 月 17 日

宮津市監査委員 尾 崎 吉 晃

宮津市監査委員 松 本 隆

住民監査請求監査の結果

第 1 請求人 （省略）

第 2 請求の要旨

請求の対象となる職員：宮津市企画財政部財政課長

財務会計上の行為：令和 6 年 1 月 17 日に、損害保険ジャパン株式会社に対して違法な「道路賠償責任保険」事故報告書を提出した。

違法の根拠

- ① 日本国憲法第 17 条は「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。」と定めており、道路の管理瑕疵による損害賠償もその一例である。しかし、国家賠償法第 2 条第 1 項に基づく損害賠償の適用要件は次の 4 点と解釈される。i 対象が公の営造物であること、ii 公の営造物の設置・管理に瑕疵があること、iii 損害が発生していること、iv 瑕疵と損害の間に因果関係があること、であり 4 点全てを充足する必要がある。この点を踏まえ、以下を請求するものである。
- ② 令和 5 年 10 月 25 日午後 10 時 00 分に宮津市字本町 1010 番地先の宮津市が管理する里道（法定外公共物）で発生した市民の事故に対する令和 6 年 1 月 17 日の保険会社「損害保険ジャパン株式会社（以下「損保社」とする）への損害賠償請求は以下の点において違法請求である。
- ③ 令和 6 年 3 月 1 日の宮津市議会における質疑に対する答弁で「たぶんここだろうと見つけ、市が場所を特定し、直したが、この場所と違うところで事故が起こった…」と部長が答弁されたが、「損保社」には「特定された事故現場の写真」を添付の上損害賠償保険請求を行っている。場所が明確ではないが法定外公共物として市が管理する里道、水路で事故が発生したことは事実であり市の責任であるとの見解を「損保社」に通知した内容が添付した情報公開資料には存在しない。従って、国家賠償法第 2 条第 1 項に基づく損害賠償の適用要件 4 点中「i 対象が公の営造物であること、iv 瑕疵と損害の間に因果関係があること」が断定できず、4 点全てを充足しているとは言えない。
- ④ 令和 6 年 3 月 1 日の宮津市議会における質疑に対する答弁「これまでから事故があったことは無い。水路蓋が傾いていたことは把握していない。」「周辺市民からの改善要望は無い」と答弁されている。「東京地裁平成 28 年 7 月 26 日、段差歩行者転倒事件」の判例から検証すれば、危険箇所を放置している事実がなく市の責任であると断定する根拠が無い。国家賠償法第 2 条第 1 項に基づく損害賠償の適用要件 4 点中「ii 公の営造物の設置・管理に瑕疵があること、iv 瑕疵と損害の間に因果関係があること」が断定できず 4 点全てを充足しているとは言えない。

- ⑤ 事故と管理者の瑕疵を証明する手段として、i 事故発生 ii 事故報告 iii 調査 iv 交渉、があるが本件の情報公開請求による資料には iii 調査 iv 交渉の事実が存在しない。また i 事故発生 ii 事故報告の点においては、事故相手方から口頭による損害賠償請求と過失責任及びその割合は損保社事例を参考に口頭で行われ、交渉過程を証明する文書はないと情報公開請求に回答がある。アジャスター制度の利用や活用も情報公開請求で提示された資料には無い。

損害の内容

全国市有物件災害共済会に加入し「道路賠償責任保険」事故報告書を提出、賠償保険金の支払いを受給した本件であるが、虚偽による「道路賠償責任保険」事故報告書であり、法遵守の点から行為そのものが違法である。違法請求による賠償保険金の請求と受給は加入する全国市有物件災害共済会の保険料増加に繋がる可能性と加入条件の見直しに影響を及ぼす可能性がある。加入する保険金の支出とはいえ違法な公金の支出を行った。

請求する措置

上記①～⑤の点から、本件の損害賠償請求受理と保険金支払いには法的正当性が存在せず、令和5年10月25日に発生した市民の事故に対する令和6年1月17日の「損保社」への損害賠償請求は違法請求、且つ保険金支払いは違法支給である。また「損保社」の判断により保険金が支払われるとする基準が存在するなら、その根拠と共に法を順守する行政・公務員の法解釈への見解を明示する必要があるが、その見解は情報公開請求の資料には存在しない。従って「損保社」へ違法請求を行ったことの通知と取り消し、損害賠償請求により支払った事故相手方からの保険金返還を請求する。

第3 請求の受理

本件請求は、令和6年5月10日に提起され、地方自治法第242条第1項及び第2項に定める要件を具備するものとして受理した。

第4 監査の執行

1 監査の期間 令和6年5月11日から同年6月14日まで

2 監査の対象部署
企画財政部財政課、建設部土木管理課

3 請求人の陳述及び証拠提出
令和6年5月21日に請求人の陳述の機会を設け、請求の趣旨を補足する陳述を受けた。

4 関係人の弁明書及び証拠提出
令和6年5月27日に宮津市長は弁明書及び証拠として国家賠償法の写し、宮津市法定外公共物管理条例（抜粋）の写し、道路賠償責任保険の手引き（令和5年1月作成、公益社団法人全国市有物件災害共済会及び引受幹事保険会社損害保険ジャパン株式会社発行、抜粋）の写しを提出した。

5 関係人の陳述

令和6年5月28日に企画財政部次長、同部財政課資産活用係長、建設部次長及び同部土木管理課土木係長の陳述を聴取した。

第5 監査の結果

1 関係法令等

本件請求に係る関係法令等は、次のとおりである。

(1) 国家賠償法

第2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 略

(2) 宮津市法定外公共物管理条例

(目的)

第1条 この条例は、法令その他別に定めがあるもののほか、市が所有する法定外公共物の管理に関し必要な事項を定めることにより、法定外公共物の適正な利用を図り、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「法定外公共物」とは、市の公有財産で次に掲げるものをいう。

(1) 道路法(昭和27年法律第180号)の規定が適用されない道路

(2) 略

(3) 略

(法定外公共物の維持)

第3条 市長は、法定外公共物を常に良好な状態に維持し、その適正な利用を図るように努めなければならない。

2 法定外公共物の利用者は、市長が行う維持及び管理に協力しなければならない。

2 事実の確認

本件請求に関し、次の事実を確認した。

(1) 令和5年10月27日、土木管理課職員が被害者から同年10月25日発生の事故の電話連絡を受け、同日現地確認を行ったところ、里道路面に穴を発見し、当該箇所が事故発生場所であると認識し、再発防止のため応急措置を行った。

なお、被害者は怪我の関係から現地立会が出来なかった。

(2) 令和6年1月10日、土木管理課職員が被害者から事故の経緯を聴き取り、改めて現地を確認したところ、上記(1)の場所ではなく、当該里道の水路蓋が傾いている箇所の5cm程度の段差で被害者が転倒、負傷したことが判明した。

(3) 令和6年1月17日付けで、加入する公益社団法人全国市有物件災害共済会道路賠償責任

保険の引受幹事保険会社である損害保険ジャパン株式会社に対し、事故発生場所として上記（２）の水路蓋の段差を示す図面及び写真を添付して「道路賠償責任保険」事故報告書を提出した。

（４）設置管理瑕疵責任及び責任割合について、損害保険ジャパン株式会社から事故報告書と過去の判例から計算された損害賠償額の提示を受け、それを参考に被害者と口頭により協議を行った。

（５）令和６年２月２６日に被害者との示談が成立し、地方自治法第１８０条第１項の規定による専決処分を行い、同条第２項の規定により議会に報告した。

（６）令和６年３月１日の宮津市議会定例会の諸報告において動議による質疑が次のとおり行われた。（令和６年第１回宮津市議会定例会議事速記録第３号から抜粋）

○議員 （略）以下９点ほど質疑をしたいと思います。（略）

１、里道水路に対する責任の範囲は。

２、対象里道水路の経緯とその状態はいつから把握していたのか。（略）

３、不全状態であることの規定は。

４、周辺の市民から改良要望があったのか。

５、なぜ今まで未対応なのか。その理由は。（略）

○建設部長 （略）１点目です。（略）里道水路、いわゆる法定外公共物につきましては、宮津市法定外公共物管理条例に基づきまして、本市が財産管理を行っております。したがって、その責任の範囲につきましては、市に及ぶものと認識をいたしとります。

ただ、この里道水路につきましては、地域に密着した施設だということで、これまでから地域で維持管理をお願いしてきておるということであります。

２点目です。（略）古くから地域の皆様に親しまれている里道ということであります。したがって、通行量も比較的多いものというふうに認識をしておりますが、これまでから事故があったということではなく、今回水路蓋が傾いていたということについては把握しておりませんでした。（略）

３つ目（略）であります。判例を調べてみました。京都市の市道の歩道です。今回の里道のケースとは若干違うということになるかというふうに思いますけれども、４センチの段差があることによって事故があったと、こういうことがございました。平成１４年の大阪高裁で判決されたということでございますが、その過失割合は５対５ということであったということです。これは公道上のお話ということでございます。

４点目です。（略）これまでから地域からの御要望というのは伺っておりません。

５点目、（略）この事故があるまで承知してなかったということでございますが、今回の事故は水路蓋が傾いておったということで、５センチ程度の段差があったというものです。これについては地域からの御指摘等々もなかったということでもありますし、当方の道路パトロールというものもしておらず、発見に至らなかったと、こういうことであります。

○議員 地域からの要望がない中で、法定外公共物の制度を使ってじゃないと直せない

というところで、となれば今ここで事故が起きて、その段差が直らずそのままに残ってしまうということになるので、同じ場所で同じ状況でまた事故が起きたら、そこで何回も何回も損害賠償しなきゃいけないという状況が残ってしまうと思うんですけれども、その辺りが課題として残ってくると思うんです。だから今回のケースをしていくということは、ほかのところもこういうことになってくるケースもちょっと出てくるんですけども、その辺りのお考えとかをお聞かせいただければなと思います。

○建設部長　地域に一定補助金制度も活用いただきながら維持管理をお願いしとるということです。基本はこれでいきたいと思ってます。

今回の事案については、事故が実際にあったということです。地域で何とかと思っではおるんですが、今回応急避難的な措置として、事故があったもんですから、その穴ぼこのところはもう埋める措置が必要だなということで、埋める、アスファルト、カネファルト舗装、埋めたというような対応をさせてもらったということです。ただ、基本的な考え方はそういうことにさせていただきたいと思ってます。

今回も、多分議員も御承知なんだろうと思います。今回その事故があって、その当事者が少しの間入院されてたということです。どの場所でのというのが、我々管理者側としては把握まだできてない状態というのは実はありました。

ただ、この通りでこういう事故があったという事実だけは確認をいたしましたので、その通りの中で恐らくここだろうという部分を、穴ぼこがありましたんで、そこをカネファルト舗装をうちの作業員さんで至急お願いした。これはもう緊急避難的な措置ということです。基本的にはこういう対応をさせてもらいたいなというふうに思ってます。事故があったんだけど、地域、維持管理お願いねと、補助金制度使ってよと、こういうわけにはなかなかいかんというふうに思っておりますので、その当該箇所がいかにも事故が起これと、起こりそうだなというような損傷というようなことがあった場合には、もう緊急避難的な措置として我々がすぐさまその補修をすると、こういう対応はしていかなんと、このように思っております。

○議員　先ほど御答弁いただいた中で、このいわゆる通路の、けがを起こされたというか、事故が起きたところの場所が特定できないということがおっしゃられてたと思うんですけども、となると保険の適用というのができないんじゃないかなと思うんですけども、その辺りのことを保険会社の方とどういうことになっているのかというのを伺いしたいということと、(略)

○建設部長　(略) 先ほど申し上げたのは、要はうちの管理する里道で事故が起こったことは間違いなくって、その当事者がいなかったんで、どこだということは分かってなかった。分かりませんでしたと。ただ、事故が起こったという事実がこの通りの中にあるので、我々がその後もちろんパトロールをいたします。そのときに多分ここだろうというものを見つけましたので、同じ事故が起これないようにこの穴ぼこをアスファルトで補修したということです。我々はそこを特定したと、箇所をね。通りで事故が起こったのは間違いはない。結果として、我々がここだろうと思って直したとこと違うところで事故されたというようなことが分かったということの答弁やったんです、先ほどは。そういう意味での特定という意味です。うちの管理する里道で事故が起こったということは間違いはないということなので、それは保険適用だということで、もう専門家にそれは委ねたということ

です。(略)

- (7) 今回賠償保険金が支払われた全国市有物件災害共済会の道路賠償責任保険の保険料分担金は、道路種別ごとに定められた保険料率(1kmあたり1年間)に道路延長を乗じた金額であり、現時点においては賠償保険金の支払いによって保険料分担金が増減する仕組みのものではない。

3 監査委員の判断

(1) 事故発生の場所と保険金請求手続きについて

請求人は、令和6年3月1日の宮津市議会定例会における質疑の内容と情報公開請求による行政文書不存在決定通知書から、調査や交渉の記録及び第三者の証明もなく転倒事故の場所が明確でないのに場所を特定した事故報告書を提出し、保険金請求手続きを行ったのは違法であると主張している。

令和6年3月1日の宮津市議会定例会における質疑においては、今後同様の事故が起こった場合の課題についての質疑に対する答弁の中で、「どの場所かというと、我々管理者側としては把握まだできてない状態というのは実はありました。」と答弁しているが、場所が把握できていない状態であったが再発防止のために職員が確認した箇所の応急措置を行ったという趣旨であり、事故報告書を提出した時点で転倒事故の箇所が特定できていなかったということではない。

また、事故報告書には第三者の証明は必要とされておらず、被害者から事故の経緯を聴き取った上で土木管理課職員が現地を確認し、当該里道の水路蓋が傾いている箇所の5cm程度の段差で被害者が転倒、負傷したと事故発生の箇所と原因を特定した。その上で令和6年1月17日付けで事故報告書を提出したものであり、この後の保険金請求手続きを含めて違法性は認められない。

(2) 宮津市の責任であることの根拠について

請求人は、令和6年3月1日の宮津市議会定例会における質疑において、これまでから事故があったことはない。水路蓋が傾いていたことは把握していない。周辺市民からの改善要望はないとの答弁から、過去の判例から検証すれば、危険箇所を放置している事実がなく市の責任であると断定する根拠がないと主張している。

しかし、宮津市は、上記水路蓋について管理責任を負っており、そ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には国家賠償法上の責任を負うことになるところ、この国家賠償法にいう設置又は管理に瑕疵があったとみられるかどうかは、当然営造物の構造、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とされている。

上記水路蓋についてこれをみると、傾きによる5cm程度の段差が生じていたことが認められ、上記水路蓋の存在する里道が古くから地域の住民に親しまれていると評価されるもので、通行量も比較的多いことなどその他の場所的環境及び利用状況等を考慮すれば、上記水路蓋の段差によって歩行者等が転倒して傷害を受ける可能性があったと言わざるを得ない。

これに対し、上記のとおり請求人は、宮津市が水路蓋が傾いていたことを把握していないことや、周辺住民から改善要望がなかったことから、宮津市の責任があると断定できない旨主張しているが、道路の設置管理瑕疵に関する過去の裁判例を参照すると、事故発生時までに危険性を指摘する通報がなかったことをもって事故回避可能性を否定することはできない旨の裁判例（大阪高裁平成 14 年 7 月 23 日判決）に鑑みても、上記水路蓋について宮津市に結果回避可能性がなかったなど宮津市の責任が否定される事情は認めがたい。

なお、同裁判例は、道路に存する 4 cm の段差に設置管理瑕疵を認めており、このことに鑑みても、上記水路蓋に設置管理瑕疵があると判断したことが違法であるとは到底認められない。

以上から、上記水路蓋に設置管理瑕疵があるとした宮津市の判断に違法性は認められない。

（３）賠償保険金支払いの違法性について

請求人は、虚偽の「道路賠償責任保険」事故報告書による違法な賠償保険金の請求と受給は、加入する全国市有物件災害共済会の保険料増加に繋がる可能性と加入条件の見直しに影響を及ぼす可能性があり、加入する保険金の支出とはいえ違法な公金の支出を行ったと主張しているが、上述のとおり事故報告書の提出と保険金請求手続きには違法性は認められず、違法な公金支出とは認められない。

４ 結論

以上の判断により、請求人の主張には正当な理由が見当たらないと判断する。よって、請求を棄却する。