



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	公法判例研究
Author(s)	津田, 智成
Citation	北大法学論集, 63(2), 116[241]-99[258]
Issue Date	2012-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49792
Type	departmental bulletin paper
File Information	HLR63-2_010.pdf



公法判例研究

津田智成

国家賠償法3条2項の「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」の意義

最高裁第二小法廷平成21年10月23日判決¹

(平成20(受)第1043号求償金請求事件)

民集63巻8号1849頁

【事案の概要】

X県Y市が設置管理する市立中学校の、いわゆる県費負担教職員²であるA教諭が生徒Bに対し足蹴り等の暴行を加えた体罰事件につき、体罰を受けた生徒BがX県とY市を共同被告として国家賠償法に基づき損害賠償を求める別件訴訟を提起したところ、第一審は、損害賠償債務の支払を命じる一部認容判決を下した。そして、同訴訟が控訴審に係属中にY市教育委員会が上記体罰事件について遺憾の意を表明したことから、生徒Bが、Y市との間では損害賠償請求権を放棄する旨の訴訟上の和解を成立させ、X県との間では控訴を取り下げて上記第一審判決を確定させた。

本件は、生徒Bから上記確定判決に基づいて催告を受け、上記損害賠償債

¹ 以下、「本判決」という。

² 県費負担教職員とは、市町村立学校職員給与負担法1条所定の職員を指し、その給与等の人件費は、都道府県の負担とされている。また、原則として、その任免権は都道府県教育委員会に帰属する（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第37条・38条）。その反面、当該職員は、市町村の公務員として市町村の事務を遂行し、そのサービスの監督は市町村教育委員会が行う（同法43条）。

務の全額を国家賠償法1条1項、3条1項に従い賠償したX県（原告・控訴人兼附帯被控訴人・被上告人）が、Y市（被告・被控訴人兼附帯控訴人・上告人）に対し、Y市が国家賠償法3条2項における「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」であると主張して、求償権を行使し、X県が生徒Bに支払った賠償金全額及びこれに対する遅延損害金の支払を求めた事案である。

第一審判決（福島地判平成19年10月16日判時1995号109頁）は、国家賠償法3条2項に基づく賠償費用の「負担割合は、費用負担の趣旨を考慮しつつ損害発生への寄与の割合などを総合的に考慮して定めるべきである」とした上で、教育活動に要する経費に関する法令上の規定をはじめ、法令上監督権を有するY市教育委員会の監督責任や法令上人事権を有するX県教育委員会の任命責任などを総合考慮して、X県とY市の内部関係における負担割合を、原告1、被告2とし、X県の請求を一部認容した。

これに対して、控訴審判決（仙台高判平成20年3月19日判タ1283号110頁）は、まず、「職務執行に要する費用を負担する者は、当該職務の執行における損害賠償責任の発生は不可避免的なものとして当然予想しているものであって、そのため、負担すべき費用には職務執行に要する費用とともに、賠償費用も当然含まれている」として、国家賠償法3条2項の「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」の意義を、「損害賠償債務の発生原因となった公権力の行使としての職務執行に要する費用を負担する者」と解した。その上で、市町村立学校職員給与負担法1条に基づく費用負担が人件費のみに限定されており、同条の趣旨に鑑みてもこれに損害賠償費用が含まれているとは解されず、むしろ地方財政法9条及び学校教育法5条が、原則として市町村が教育活動に要する経費を負担すると規定していることからすれば、本件損害賠償費用は、全額Y市が負担すべきであるとして、X県の請求を全部認容した。これを受けて、Y市が上告した。

【判旨】（上告棄却）

「市町村が設置する中学校の教諭がその職務を行うについて故意又は過失によって違法に生徒に損害を与えた場合において、当該教諭の給料その他の給与を負担する都道府県が国家賠償法1条1項、3条1項に従い上記生徒に対して損害を賠償したときは、当該都道府県は、同条2項に基づき、賠償した損害の全額を当該中学校を設置する市町村に対して求償することができるものと解す

るのが相当である。その理由は、次のとおりである。

国又は公共団体がその事務を行うについて国家賠償法に基づき損害を賠償する責めに任ずる場合における損害を賠償するための費用も国又は公共団体の事務を行うために要する経費に含まれるというべきであるから、上記経費の負担について定める法令は、上記費用の負担についても定めていると解される。同法3条2項に基づく求償についても、上記経費の負担について定める法令の規定に従うべきであり、法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者が、同項にいう内部関係でその損害を賠償する責任ある者に当たると解するのが相当である。

これを本件についてみるに、学校教育法5条は、学校の設置者は、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する旨を、地方財政法9条は、地方公共団体の事務を行うために要する経費については、同条ただし書所定の経費を除いては、当該地方公共団体が全額これを負担する旨を、それぞれ規定する。上記各規定によれば、市町村が設置する中学校の経費については、原則として、当該市町村がこれを負担すべきものとされている。他方、市町村立学校職員給与負担法1条は、市町村立の中学校の教諭その他同条所定の職員の給料その他の給与（非常勤の講師にあつては、報酬等）は、都道府県の負担とする旨を規定するが、同法は、これ以外の費用の負担については定めるところがない。そして、市町村が設置する中学校の教諭がその職務を行うについて故意又は過失によって違法に生徒に与えた損害を賠償するための費用は、地方財政法9条ただし書所定の経費には該当せず、他に、学校教育法5条にいう法令の特別の定めはない。そうすると、上記損害を賠償するための費用については、法令上、当該中学校を設置する市町村がその全額を負担すべきものとされているのであって、当該市町村が国家賠償法3条2項にいう内部関係でその損害を賠償する責任ある者として、上記損害を賠償した者からの求償に应ずべき義務を負うこととなる。」

【評釈】

一、はじめに 一本稿の目的一

本判決は、国家賠償法3条2項の「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」の意義を明らかにした初めての最高裁判例であり、本条項のリーディングケースとなる重要な判決である。ただ、本判決に関する評釈は、既に多数あ

り³、従来の学説並びに第一審判決及び控訴審判決と本判決との比較分析などは、これらの評釈の中で十分に行われている。そこで、まずはじめに、本稿の目的を明らかにしておくこととする。

まず、本件は、国家賠償法1条1項の公権力の行使に当たる公務員の不法行為が問題となった事案ではあるが、一般的な規範（上記【判旨】第2段落）を定立していることから、国家賠償法2条1項のいわゆる営造物責任が問題となるケースにも、本判決の射程が及ぶと考えられる⁴。また、営造物責任に関しては、2010年に公布・施行された「国の直轄事業に係る都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律」により、道路法や河川法の規定が改正されており、本判決の射程に多大な影響を与えている。そこで、本稿では、特に本判決の射程に着目して、本判決の射程がどのようなケースに及び、どのような帰結を導き出すこととなるのか、これを検討することとした。

このような本判決の射程の具体的な検討については、上記評釈においても、ほとんど行われていない。また、従来、内部的な求償関係については、内部的に処理されてきたものと考えられるが⁵、今後は、本判決により、これまで負う必要のない負担を負っていた国又は公共団体が当該負担を免れる可能性がある⁶。したがって、本判決の射程に関する判例評釈には、一定の学術的、実務的な意義があると思われる。

³ 宇賀克也「判批」平成21年度重要判例解説（ジュリスト臨時増刊1398号）（2010）70頁、木村琢麿「判批」民商法雑誌143巻2号（2010）41頁、阿部泰隆「判批」判例地方自治324号（2010）112頁、西田幸介「判批」速報判例解説（法学セミナー増刊）7号（2010）61頁、村田哲夫「判批」判例地方自治326号（2010）57頁、羽根一成「判批」地方自治職員研修43巻1号（2010）52頁、大橋真由美「判批」法学セミナー668号（2010）127頁、北村和生「演習行政法」法学教室353号（2010）128頁等

⁴ 宇賀・前掲71頁、木村・前掲51頁

⁵ 垣見隆禎「判批（控訴審判決）」自治総研34巻8号（2008）49頁

⁶ なお、国又は公共団体は、損害賠償責任を問われるリスクを分散するために、保険制度を利用していることがある（例えば、営造物責任に関して、古崎慶長『国家賠償法の理論』（有斐閣・1980）211頁以下参照）。

二、本判決の判断枠組みについて

ここでは、まず、国家賠償法3条2項における「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」の意義についての従来の学説と本判決との関係を簡単に紹介する。その上で、本判決の射程に関する検討を行う前提として、本判決の判断枠組みを分析し、他の事例において、どのように検討を加えるべきかを整理することとする。

1、従来の学説との関係

国家賠償法3条1項所定の「公務員の選任若しくは監督又は公の营造物の設置若しくは管理に当る者」（以下「管理者」という。）又は「公務員の俸給、給与その他の費用又は公の营造物の設置若しくは管理の費用を負担する者」（以下「費用負担者」という。）のいずれが、同法3条2項所定の「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たるのかについては、食品衛生法57条6号⁷のような明文の規定がない限り、学説や判例の解釈に委ねられていた⁸。

従来、学説においては、費用負担者が「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たると解する「費用負担者説⁹」、管理者がこれに当たると解する「管理者説¹⁰」、それぞれの団体の寄与度に応じて判断すべきと解する「寄与度説¹¹」があった¹²。とりわけ、費用負担者説が多数説であったが、本判決も、この費用負担者説に立っていると考えられる¹³。

ただし、本件は、X県とY市の双方が管理者及び費用負担者と考え得るよ

⁷ ただし、現在、本条に規定するような食品衛生のための費用は、地方交付税交付金として地方公共団体に交付されており、その限りで本条の効力は停止されている（食品衛生研究会『早わかり食品衛生法：食品衛生法逐条解説〔新訂第2版〕』（日本食品衛生協会・2007）303-304頁）。

⁸ 西塾章『国家補償法概説』（勁草書房・2008）158頁参照

⁹ 塩野宏『行政救済法〔第5版〕』（有斐閣・2010）350頁、古崎慶長『国家賠償法』（有斐閣・1982）239頁

¹⁰ 磯崎辰五郎『行政法総論』（青林書院・1955）222-225頁、大坪憲三『警察事務中心国家賠償法詳解』（港出版合作社・1957）13、162頁

¹¹ 阿部泰隆『国家補償法』（有斐閣・1988）64頁、芝池義一『行政救済法講義〔第3版〕』（有斐閣・2006）307-309頁

¹² その他、「潜在的管理責務者説」（宇賀克也『国家補償法』（有斐閣・1997）341頁）がある。

¹³ 宇賀・前掲「判批」71頁、阿部・前掲「判批」114頁

うな複雑なケースであり、従来の学説が前提としていた管理者と費用負担者を明確に切り分けることができるようなケースではないことに注意が必要である。その意味で、本判決は、複数の費用負担者相互間における最終的な責任の所在について判断した判例ということも可能である¹⁴。

2、本判決の判断枠組みの整理

(1)「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」の意義

本判決は、まず、上記【判旨】の第2段落において、「国又は公共団体がその事務を行うについて国家賠償法に基づき損害を賠償する責めに任ずる場合における損害を賠償するための費用も国又は公共団体の事務を行うために要する経費に含まれるというべきであるから、上記経費の負担について定める法令は、上記費用の負担についても定めていると解される。同法3条2項に基づく求償についても、上記経費の負担について定める法令の規定に従うべきであ」とした上で、「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」とは、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」であるという、一般的な規範を定立した。このことから、国家賠償法1条1項が問題となるケースにおいても、同法2条1項が問題となるケースにおいても、基本的には、費用負担者が、「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たると考えられる。

もっとも、特に本件のように複数の費用負担者が存在する場合、「法令上、上記損害¹⁵を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべ

¹⁴ 本判決後、国家賠償法3条1項に従い費用負担者が損害賠償債務を履行したときに、同法1条2項に基づき、公務員に対して求償することができるか否かが問題となった訴訟が起きている（佐賀地判平成22年7月16日判時2097号114頁）。この訴訟において、被告（元県知事）は、本判決を援用することにより、費用負担者は最終賠償義務負担者であるから、公務員に対して求償することはできないと主張した。これに対して、佐賀地裁は、本判決は、「費用負担者相互間における最終的な責任の所在について判断したにすぎず、行政事務の管理者との関係で、費用負担者が最終的な責任を負うと判断したものではない」として、被告の主張を排斥し、費用負担者の被告に対する求償を認めた。

¹⁵ この「上記損害」とは、「国又は公共団体がその事務を行うについて国家賠償法に基づき損害を賠償する責めに任ずる場合における損害」を指す。以下同じ。

きものとされている者」を、どのように解釈するかが問題となる。すなわち、「その事務を行うための経費(国又は公共団体の事務を行うために要する経費)」という非常に抽象的な言い回しは、一見すると、市町村立学校職員給与負担法1条所定の県費負担教職員の人件費もこれに含まれるようにもみえる。それにもかかわらず、本判決は、当該人件費を負担するX県を、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」に当たるとは解さなかった。それでは、なぜ、当該人件費を負担するX県は、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」に当たらないのか。以下、上記【判旨】の第3段落を検討することで、これを判断する枠組みを整理することとする。

(2)「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」の判断枠組み

まず、本判決は、地方財政法9条及び学校教育法5条が、市町村立小学校の教育事務を行うために要する経費については、原則として、市町村がこれを負担すべき旨定めていることを確認している。その上で、市町村立学校職員給与負担法1条により、都道府県も一定の費用を負担しているが、これは、学校教育法5条にいう「法令に特別の定のある場合」であり¹⁶、その費用は人件費のみに限定されており、また、市町村が設置する中学校の教諭がその職務を行うについて故意又は過失によって違法に生徒に与えた損害を賠償するための費用は、地方財政法9条ただし書所定の経費には該当せず、他に、学校教育法5条にいう法令の特別の定めはないことから、上記損害賠償費用は全額市町村が負担すべきであると判断している。

この問題点については、従来、費用負担者説のいう「費用」には、一般的に、人件費は含まれないとする見解¹⁷もあった。しかし、本判決のこのような判断枠組みに鑑みると、本判決が、X県が「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」に当た

¹⁶ 鈴木勲編著『逐条学校教育法〔第7次改訂版〕』（学陽書房・2009）56頁

¹⁷ 今村成和『国家補償法〔再版〕』（有斐閣・1966）120-121頁、片桐裕「損害賠償費用の究極の負担者及び負担方式」前田正道編『法制意見百選』所収（ぎょうせい・1986）279頁参照

らないとしたのは、一般的に人件費がそれ自体の性質により「その事務を行うための経費」に含まれないと考えたからではないように思われる。すなわち、まず、上記関連条文の構造上、市町村の事務経費の負担について定める地方財政法9条及び学校教育法5条が「その事務を行うための経費」についての“一般規定”であるのに対して、都道府県の人件費の負担について定める市町村立学校職員給与負担法1条はその“特別規定”であるという法令上の関係にある。また、この“特別規定”に基づく都道府県の負担は人件費に限定されており、この規定により都道府県が上記損害賠償費用を負担すべきであると解することはできない。さらに、他に、このように解することができる“特別規定”も存しない。かくして、本判決は、もっぱら事務経費の負担に関する法令の規定に準拠することにより、X県が「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」に当たらないと解したのである¹⁸。

以上のような分析をまとめると、本判決の判断枠組みを以下のように整理することができる。すなわち、国家賠償法3条2項が問題となる事例において、費用負担者が複数存する場合には、関連法令の条文構造上、問題となる損害賠償費用を負担すべきであると解することができるような“特別規定”がない限り、「国又は公共団体の事務を行うために要する経費」について定める“一般規定”の名宛人が、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」、ひいては「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に該当することとなる。このような整理に基づいて、以下、本判決の射程を検討することとする。

三、本判決の射程

1、国家賠償法1条関係

本件で問題となったいわゆる県費負担教職員のほか、国家賠償法3条が問題となる者としては、都道府県警察の事務を遂行する地方警務官（警視正以上の階級にある警察官。警察法56条1項）が例に挙げられる。すなわち、地方警務官が国家賠償法1条1項に該当する不法行為を行った場合、都道府県はその事

¹⁸ 控訴審判決について、これと類似した理解を示唆するものとして、垣見・前掲65頁参照。

務の帰属主体として同法1条1項に基づき¹⁹、国は地方警務官の給与を負担していることから（警察法37条1項1号）、費用負担者として、国家賠償法3条1項に基づき²⁰、それぞれ被害者に対して損害賠償責任を負うと考えられる²¹。

この場合、国又は都道府県のいずれが、当該損害賠償費用について、「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たるのか。この事例も、本判決の事案と同様、複数の費用負担者が存在するケースである。

まず、都道府県警察に要する経費に関しては、警察法37条1項各号が、特定の国家的性格を有する警察活動に係る経費に対する国の負担について、限定列举という形で規定している。他方、同法37条2項は、これらの経費を除く都道府県警察に要する経費を、当該都道府県の負担とする旨規定している²²。また、都道府県警察の事務は都道府県の事務であることから²³、地方財政法9条により、当該事務を行うために要する経費は、原則として、都道府県が全額負担することとなる。このような法令の条文構造に鑑みれば、都道府県警察の事務に要する経費についての“一般規定”は、地方財政法9条及び警察法37条2項で考えられる。

これに対して、一般職の国家公務員である地方警務官については、「俸給その他の給与」を国が支弁することとなっている（警察法37条1項1号）。しかし、

¹⁹ 「管理者」と「費用負担者」とが異なる場合、前者は国家賠償法1条1項に基づき、後者は、同法3条1項に基づき責任を負うとするのが裁判例の大勢である。ただし、判例の中には、費用負担者が同法3条1項だけでなく同法1条1項にも基づき責任を負うとした判例もあることから（例えば、本判決）、これが絶対的な基準というわけではない（稲葉馨「国家賠償責任の「主体」に関する一考察（2完）」自治研究87巻6号（2011）39-41頁）。

²⁰ 地方警務官は一般職の国家公務員であり（警察法56条1項）、その任免権は、内閣総理大臣の所轄下にある国家公安委員会に帰属することから（同法49条、50条55条3項）、国が管理者として、国家賠償法1条1項に基づき責任を負う可能性もある。この点については、稲葉馨「国家賠償責任の「主体」に関する一考察（1）」自治研究87巻5号（2011）34-38、41頁参照。

²¹ 仙台地判昭和38年5月22日下民集14巻5号1011頁（ただし、請求棄却事案）、東京高判平成9年6月26日判時1617号35頁参照

²² 警察制度研究会編『警察法解説〔全訂版〕』（東京法令出版・2004）248頁参照

²³ 最判昭和54年7月10日民集33巻5号481頁

本判決における市町村立学校職員給与負担法1条所定の人件費と同様、これに、地方警務官がその職務を行うについて故意又は過失によって違法に与えた損害を賠償するための費用が含まれているとは考えにくい。その他、警察法37条1項各号に、上記損害賠償費用が含まれると解されるような規定はない。さらに、上記損害賠償費用が、地方財政法9条ただし書所定の場合に当たらないことも明白であることから、国が上記損害賠償費用を負担すべきであると解されるような“特別規定”は存しないといえる。

以上のことから、このような事例においては、都道府県警察の事務に要する経費についての“一般規定”と解される地方財政法9条及び警察法37条2項の名宛人である都道府県が、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」、ひいては「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たると考えられる。

2、国家賠償法2条関係

次に、国家賠償法2条に関する事例を検討する。従来、学説上、国家賠償法3条2項が問題となる典型例として、道路法における指定区間内の一般国道の管理又は指定区間外の一級河川の管理の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用が挙げられていた。ただし、2010年に、「維持管理に係る国の直轄事業に要する費用については、公物の管理に要する費用は公物管理者が自ら負担するという本来の原則に立ち返る²⁴」という趣旨の下、道路法及び河川法が改正されたことから、この点に留意しながら、本判決の射程を検討することとする。

(1) 一般国道の管理

ア、法制度概観

まず、道路法上、国道の新設又は改築²⁵は、原則として、国土交通大臣が行うこととされている(12条)。他方、国道の維持、修繕その他の管理については、

²⁴ 国土交通省河川局水政課・国土交通省道路局路政課「維持管理に係る直轄事業負担金制度を廃止——砂防法・道路法・河川法等の根拠法の改正 国の直轄事業に係る都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律（平22. 3.31公布法律第20号 平22. 4. 1 施行）〈法令解説〉」時の法令1864号（2010）27頁

²⁵ 以下、「新設又は改築」を「設置」ということがある。

政令で指定する区間（以下「指定区間」という。）内については国土交通大臣が行い、その他の部分については都道府県がその路線の当該都道府県の区域内に存する部分について行うが（13条1項）、国土交通大臣は、政令で定めるところにより、指定区間内の国道の維持、修繕及び災害復旧以外の管理を当該部分の存する都道府県又は指定市に行わせることができる（13条2項）。

次に、道路の管理に関する費用については、法律に特別の規定がある場合を除き、当該道路の道路管理者が負担する（49条）。ただし、国道の新設又は改築に要する費用については、国土交通大臣が当該新設又は改築を行う場合においては国がその3分の2を、都道府県がその3分の1を負担し、都道府県が当該新設又は改築を行う場合においては国及び当該都道府県がそれぞれその2分の1を負担する（50条1項²⁶）。また、指定区間内の国道の災害復旧に要する費用は、国がその10分の5.5を、都道府県がその10分の4.5を負担することになっており（50条2項）、その他、50条1項の場合において、国道の新設又は改築によって他の都道府県も著しく利益を受けるときは、国土交通大臣は、政令で定める基準により、その利益を受ける限度において、当該国道の所在する都道府県の負担すべき負担金の一部を著しく利益を受ける他の都道府県に分担させることができる（50条4項）。

イ、指定区間内の一般国道²⁷の管理の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用
（ア）従来の理解

従来、費用負担者説に立つ論者は、国と地方公共団体の双方が費用を負担している道路及び河川の管理に関する損害賠償費用の負担割合は、道路法、河川

²⁶ なお、上記改正においては、設置費用の負担割合について規定したこの50条1項は改正されていない。ただし、いわゆる直轄事業負担金については全廃が検討されており、この設置費用についても、将来的に廃止される可能性がある。この点、長安国土交通大臣政務官は、平成22年3月19日第174回国会国土交通委員会において、「新設、改築につきましては、今後の社会資本整備のあり方また国と地方の役割分担のあり方、さらには地域主権の実現に関するさまざまな課題と密接に関連するため、整合性を確保しながら、諸制度の取り扱いを含めて、マニフェストに沿った形で現行の負担金制度の廃止とその後のあり方について平成25年度までに結論を得ることとしております」と述べている。

(<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/174/0099/17403190099008a.html>)

²⁷ 道路法13条2項による場合を除く。

法等の定める費用負担の割合によると解していた²⁸。法制意見も同様に、損害発生の原因となった瑕疵の所在に対応して、その瑕疵が一般国道の新設・改築に存したものであるか、維持、修繕その他の管理に存したものであるかによって、それぞれ道路法50条1項又は同条2項に定める割合に応じて、国及び都道府県が損害賠償についての究極的な責任を負担するとしていた²⁹。

しかし、このような見解によると、国の公務員の管理のミスのために生じた瑕疵による事故の賠償費用の半額近くを、都道府県が、負担しなければならないこととなり、逆に都道府県が管理している一般国道の設置管理の瑕疵の場合には賠償費用は全額都道府県負担で、国に負担させることができないので、地方自治にふさわしくないという批判があった³⁰。

これらの従前の議論状況も踏まえた上で、上記で整理した本判決の判断枠組みに基づき、この事例を検討することとする³¹。

(イ) 改正後の理解

まず、道路法13条2項による場合を除く指定区間内の一般国道の管理者は国であることから（同法13条1項）、その道路管理事務に要する費用は、法律に特別の規定がある場合を除き、国が負担することとなる（同法49条）。この点、同法49条の「道路管理に関する費用」とは、「およそ道路管理権の作用として

²⁸ 古崎・前掲『国家賠償法』237-238頁、塩野・前掲350-351頁、法務省訟務局内国賠訴訟実務研究会編『国家賠償訴訟の理論と実際』（三協法規出版・1996）119頁

²⁹ 片桐・前掲271-272頁

³⁰ 阿部「判批」・前掲113頁

³¹ なお、負担割合が明確に規定されていない県費負担教職員や地方警務官の事例と異なり、負担割合が明確に規定されている道路法及び河川法に関する事例については、上記【判旨】の第2段落の規範を適用するにあたり、上記で整理したような“一般規定”と“特別規定”の判断枠組みを用いることはせず、法令上の負担割合によって、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」を判断する可能性も否定できない。しかし、後述するように、改正前ならともかく、改正後の「災害復旧に要する費用」や「大規模改良工事に要する費用等」を負担していることのみをもって、都道府県が、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」と解することは困難であるように思われる。

行われる一切の行為に要する費用」を指し、具体的には、道路の新設、改築、維持、修繕及び災害復旧に要する費用、占用許可等の行政処分等に要する費用、道路台帳の調製等に要する費用等が含まれると解されている³²。また、上記法改正により、同法50条の見出しが、「国道の管理に関する費用」から「国道の管理に関する費用負担の特例等」と書きかえられている。以上のことから、道路管理事務に要する経費についての“一般規定”は、同法49条であると考えられる³³。

確かに、改正前の道路法50条2項は、「国道の維持、修繕その他の管理に要する費用は、指定区間内の国道に係るものにあつては国がその10分の5.5を、都道府県がその10分の4.5を負担し、指定区間外の国道に係るものにあつては都道府県の負担とする」と規定していたことから、道路管理事務に要する経費についての“一般規定”が同法49条であり、その“特別規定”が同法50条2項であると解したとしても、「その他の管理に要する費用」に、指定区間内の一

³² 道路法令研究会編著『道路法解説』（大成出版社・1994）391頁

³³ もっとも、この法改正により、そもそも、指定区間内の国道の管理の瑕疵に起因する損害賠償事件において、都道府県が国家賠償法3条1項の「費用を負担する者」に当たるか、という問題が生じる可能性がある。これに当たらないとする論拠としては、上記法制意見が、設置の瑕疵と管理の瑕疵とを区別しており、判例も、道路管理の瑕疵が問題となった事案において、県の同法3条1項に基づく負担を根拠づけるにあたり「道路の管理費用」を負担していることを指摘していることが挙げられる（最三小判昭和50年7月25日民集29巻6号1136頁）。つまり、このような事例において、都道府県が同法3条1項の「費用を負担する者」に当たると認められるためには、当該道路の「管理費用」を負担していなければならないと解した場合、災害復旧に要する費用を負担していることのみをもって、管理に要する費用を負担していると解することは困難であるから、都道府県は費用負担者に当たらないとも考えられる。その反面、被害者は、損害賠償を請求する場合、特に設置上の瑕疵と管理上の瑕疵とを区別しないのが常態であるという指摘があるところ（加藤一郎編『不法行為（注釈民法・19）』（有斐閣・1965）427頁〔乾昭三執筆担当部分〕）、国家賠償法3条1項の立法趣旨は被告特定に関して被害者の便宜を図る点にある（片桐・前掲274-275頁）。このような指摘や立法趣旨に鑑みれば、都道府県が、道路法50条1項、場合によっては同条4項に基づき、設置費用を、一部とはいえ負担していることなどを考慮することにより、これが肯定される可能性も十分にある。この点については、今後の判例の動向が注目される。

般国道の管理の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用が含まれると解する余地があったようにも思える。

しかし、道路法50条2項に基づき都道府県の負担する費用は、今回の改正により、「国道の維持、修繕その他の管理に要する費用」から「災害復旧に要する費用」に限定されたことから、これに、指定区間内の一般国道の管理の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用が含まれていると解釈することは困難になった。その他、都道府県が上記損害賠償費用を負担していると解することができるような“特別規定”は存しない。

以上のことから、このような事例においては、道路管理事務に要する経費についての“一般規定”と解される道路法49条の名宛人である国が、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」、ひいては「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たると考えられる³⁴。

(2) 一級河川の管理

ア、法制度概観

まず、河川法上、一級河川の管理は、国土交通大臣が行なうこととされているが（9条1項）、国土交通大臣が指定する区間（以下「指定区間」という。）内の一級河川に係る国土交通大臣の権限に属する事務の一部は、政令で定める

³⁴ なお、国土交通大臣が新設又は改築を行った道路の設置の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用については、いくつかの解釈の可能性が考えられる。まず、本判決がX県教育委員会の任命責任を一切考慮していないことに鑑みると、問題となる損害賠償費用が設置の瑕疵に起因する事故によるものであったとしても、当該道路が一度公の用に供されている以上、それを管理上の瑕疵の問題として処理するという解釈がありうる。他方、仮に、設置の瑕疵と管理の瑕疵とを区別した場合、道路法50条1項の規定は改正されていないことから、上記法制意見と同様に、この規定の費用負担の割合によって処理するという考え方も成り立ちうる。もっとも、上記法改正により、道路設置事務に要する経費についての、同法49条の“一般規定”としての性格及び同法50条1項の“特別規定”としての性格が強調されていること、同法50条1項の「国道の新設又は改築に要する費用」という文言のみからは、これに上記損害賠償費用が含まれていると解することは困難であることなどを考慮すると、この損害賠償費用についても国が全額負担するという解釈も可能であるように思われる。

ところにより、当該一級河川の部分の存する都道府県を統轄する都道府県知事が行うこととすることができる（9条2項）。

次に、河川の管理に要する費用は、法律に特別の定めがある場合を除き、一級河川に係るものにあつては国が負担する（59条）。他方、都道府県は、その区域内における一級河川の管理に要する費用³⁵については、政令で定めるところにより、改良工事のうち政令で定める大規模な工事に要する費用にあつてはその10分の2を、その他の改良工事に要する費用にあつてはその3分の1を、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法の規定の適用を受ける災害復旧事業に要する費用にあつてはその10分の4.5を、改良工事及び修繕以外の河川工事に要する費用にあつてはその2分の1を負担する（60条1項）。

イ、指定区間外の一級河川の管理の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用

河川法9条1項及び2項により、指定区間外の一級河川の管理は、国土交通大臣が行なうこととされているので、その河川管理事務に要する費用は、法律に特別の規定がある場合を除き、国が負担することとなる（同法59条）。そして、同法59条の「河川の管理に要する費用」とは、「河川管理者が河川の管理権の作用として行う一切の行為に要する費用」を指し、具体的には、河川工事・河川の維持修繕に要する費用、河川台帳の調製に要する費用、河川使用の許可・河川に関する規制等の行政管理に要する費用、河川区域・河川保全区域・河川予定地の指定に要する費用等が含まれると解されている³⁶。また、同法59条の見出しは、「河川の管理に要する費用の負担原則」である。以上のことから、河川管理事務に要する経費についての“一般規定”は、同法59条であると考えられる。

確かに、改正前の河川法60条1項は、「都道府県は、その区域内における一級河川の管理に要する費用（指定区間内における管理で第9条第2項の規定により都道府県が行うものとされたものに係る費用を除く。）については、政令で定めるところにより、その2分の1（改良工事のうち政令で定める大規模な工事（次項において、「大規模改良工事」という。）に要する費用にあつてはその10分の3、その他の改良工事に要する費用にあつてはその3分の1、維持及び修繕に要する費用にあつてはその10分の4.5）を負担する」と規定していた

³⁵ 指定区間内における管理で第9条第2項の規定により都道府県知事が行うものとされたものに係る費用を除く。

³⁶ 河川法研究会編著『河川法解説』（大成出版社・1994）311頁

ことから、河川管理事務に要する経費についての“一般規定”が同法59条であり、その“特別規定”が同法60条1項であると解したとしても、「一級河川の管理に要する費用」に、指定区間外の一級河川の管理の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用が含まれると解する余地があったようにも思える。

しかし、今回の改正で、「その2分の1」という文言が削除されたことにより、河川法60条1項に基づき都道府県が負担する費用は、大規模改良工事に要する費用等に限定されたことから、これに、指定区間外の一級河川の管理の瑕疵に起因する事故による損害賠償費用が含まれていると解釈することは困難になった。その他、都道府県が上記損害賠償費用を負担していると解されるような“特別規定”は存しない。

以上のことから、このような事例においては、河川管理事務に要する経費についての“一般規定”と解される河川法59条の名宛人である国が、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」、ひいては「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たると考えられる。

3、補助金支給者³⁷

その他の論点としては、補助金³⁸の支給者が、国家賠償法3条2項の「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たるか、という問題がある³⁹。

³⁷ 補助金支給者については、そもそも、補助金支給者が国家賠償法3条1項の費用負担者に当たるか、という問題がある。この問題点について、学説の見解は分かれているが（詳しくは、宇賀・前掲334頁以下参照）、判例は、一定の場合に限り、補助金支給者が費用負担者に該当するということを認めている（最判昭和50年11月28日民集29巻10号1754頁）。

³⁸ 例えば、警察法37条3項に基づく国の補助は、地方財政法16条の補助金であると解されている（田上穰治『警察法〔新版〕』（有斐閣・1983）297頁）。その他の補助金の例としては、道路法56条、河川法61条に基づく国の補助が挙げられる。

³⁹ 肯定説として、矢代利則「国家賠償責任の負担者」山田幸男〔ほか〕編『演習行政法・上』所収（青林書院新社・1979）421頁、否定説として、鈴木潔〔ほか〕編『注解交通損害賠償法』（青林書院新社・1982）342頁〔鈴木康之執筆担当部分〕、木村・前掲47頁がある。

まず、本判決は、「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」を、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」と解している。したがって、単純に、この「負担すべき」という文言に照らすと、法令上支給が義務づけられていない補助金の支給者が、国家賠償法3条2項の「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」に当たると解することは困難であるように思われる。

それでは、仮に、問題となる補助金が、法令上、形式的には支給が義務づけられているわけではないが、実質的には支給が義務づけられているとみなされるような場合、どのように解すべきか。この場合にも、結論は変わらないと考えられる。なぜなら、上述してきた、市町村立学校職員給与負担法1条に基づき経費を負担する都道府県、警察法37条1項各号に基づき経費を支弁する国、道路法50条2項又は河川法60条1項に基づき費用を負担する都道府県のような、形式的にも実質的にも費用の支給が義務づけられている法主体でさえ、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」に当たらないと解されるにもかかわらず、これらの者よりもさらに、“本来的な”事務の費用負担者⁴⁰から遠くに位置する“補助的な”事務の費用負担者が、「法令上、上記損害を賠償するための費用をその事務を行うための経費として負担すべきものとされている者」に当たると解釈することは合理的ではないからである。

四、むすびにかえて 一立法的な解決の可能性一

現行法において、損害賠償費用の内部的な負担割合を明確に定めている法令上の規定は、前述した食品衛生法57条6号のみである。もっとも、この規定も現在は効力が停止されていることから、事実上、この点を明確にしている規定は存しないということになる。このような法状態の下で、本判決が、理論的には第一審判決のような総合考慮的な解釈も採りえたにもかかわらず、国家賠償法3条2項における「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」についての判断を、法令上の明文の規定という客観的な枠組みにはめ込むことによって、当該判断の客観性を確保することを可能にする判断枠組みを提示したことに

⁴⁰ 例えば、学校教育法5条及び地方財政法9条の名宛人である市町村、警察法37条2項及び地方財政法9条の名宛人である都道府県。

は、当該判断の予測可能性及び法的安定性を確保するという意義があるように思われる。

確かに、本判決のように、法令の規定という形式的な基準のみにより、「内部関係でその損害を賠償する責任ある者」を判断する枠組みは、ある意味では、法律準拠主義的であり、これにより常に妥当な結論を導き出すことは難しい⁴¹。例えば、本件において、A教諭に体罰等の前例があったにもかかわらず、X県教育委員会が適切な任免権を行使しなかったことにより損害賠償責任が発生した場合であっても、本判決のロジックによれば、Y市が全額の賠償責任を負うこととなるが、その結論はY市にとって酷なようにも思える⁴²。

しかし、今日、国又は地方公共団体の事務につき、複数の主体が、管理者又は費用負担者として、複雑に絡み合っていることが少なくなく、このような法状態において、法的安定性と妥当な解決という場合によっては相反する2つの法的要請の調和を図ることは、非常に困難であると考えられる。したがって、本判決のような判断枠組みにより、万一上記のような不合理な帰結が導き出されたとしても、それは、この問題を学説や判例の解釈に委ねることを選択した立法政策⁴³の不可避的な結果であり、その責任をすべて裁判所に負わせることは妥当ではない。その他、各独立行政法人や各国立大学法人と国との費用負担のあり方など、この点について残された課題は多く、立法論として整理する可能性も探求されるべきである⁴⁴。

⁴¹ このような本判決の判断枠組みに対して、否定的な評釈として、西田・前掲64頁、阿部・前掲「判批」114頁が挙げられる。

⁴² なお、学説上には、基本的には費用負担者説に立ちながら、「いずれかの団体に特段の帰責事由が認められれば、帰責の寄与度により責任の分配がなされるべき（原田尚彦『行政法要論〔全訂第7版補訂版〕』（学陽書房・2011）311頁）」とする見解もある。このような見解によれば、ここで例にあげたようなケースにおいては、例外的に、X県も一定程度の賠償費用を負担するという解釈も可能である。この点については、本判決が、全く例外を認めない趣旨であるかは判然としないが、本判決が、原審と比較して具体的事情を全く検討していないことから、例外を認めない立場を明確にしているという指摘もある（木村・前掲44-45頁）。

⁴³ 片桐・前掲266頁以下参照

⁴⁴ 塩野・前掲351頁参照。具体的には、法令に明文の規定を置くほか、第三者機関を設置することも考えられる（阿部・前掲64頁）。