

地質地盤情報の調査と自治体の責任



東京大学大学院法学政治学研究科 教授 宇賀 克也

1 地質地盤情報の意義

我が国の国土は変動帯に存在するため、火山が多く、世界有数の地震多発地域である。また、人口の密集する平野部の地質地盤は脆弱であることが多い。さらに、平地が少なく四方を海で囲まれているため、谷埋盛土や埋立地が多く、地震の際に前者では滑動崩落が起こりやすく、後者では液状化^{*1}が発生しやすい。2016(平成28)年に発生した熊本地震では、益城町で同じ活断層近辺でも地盤により表層部の揺れに大きな差が生じたことが判明した。地震に加えて、集中豪雨が発生しやすい気象条件のために土砂災害も多発し、人命が失われたり、社会インフラが破壊されることも稀でない。同年の土砂災害発生件数は1,492件にのぼった。

公共事業や民間による宅地開発等に当たり、地質地盤の調査が行われるが、過去に行われたボーリング調査や弾性波探査等による地質地盤情報が蓄積され公開されていれば、調査コストを大幅に削減できるにもかかわらず、それがなされていない場合が多いため、重複調査による無駄が発生している。また、我が国の大都市のような人口集積地では地下空間の有効活用も不可欠であり、そのためには、地質地盤や地下水の状況を事前に認識しておく必要がある。さらに、我が国では、線的(道路予定地等)または点的(マンション建設予

定地等)な調査にとどまり、面的な調査までは行われないのが一般的であるが、周辺の地質地盤情報も含めて調査することにより、当該地点の地質地盤情報も正確に認識できるようになることが多いと考えられる。周辺地域において、過去にボーリング調査等が行われていても、それは共有化されず公開もされていないことが多く、膨大な投資により過去に得られた地質地盤情報が有効に活用されていない。その結果、予測しなかった事故が発生したり、工事の遅滞を招いたりすることも稀でない。

地質地盤情報の共有化による活用ができなかったために、工事中に道路が陥没したり、地下に埋設されたケーブルや水道管を損傷してしまう事故が発生している。最近においても、2016年11月8日に、福岡市交通局七隈線延伸工事のためのトンネル掘削中に発生した陥没事故、2017(平成29)年2月2日に、大阪市シールド工事のための発進立杭の鏡切により発生した陥没事故は記憶に新しいが、事故現場周辺の地質地盤情報が共有化され、利用可能になっていれば、かかる事故を防止できたのではないかとも思われる。既存の社会インフラや民間のビル・住宅についても、地質地盤情報を認識することは、耐震補強等の防災対策に有効である。したがって、地質地盤情報を国民が共有し、有効活用していくことが、極めて重要である。

実際、福岡県、福岡市、JR西日本、民間事業者の多数のボーリングデータを活用して地

下構造を調査した結果、2005（平成17）年に福岡県西方沖地震を惹起した警固断層を発見することができた例、京阪電鉄中之島新線計画策定に際して、新規に行われたボーリング調査の結果のみならず既存のボーリングデータも解析し、設計用地質断面図が作成され、建設設計や耐震設計に活かされた例などがある。また、災害発生後の復旧のためにも地質地盤情報の活用が有効でありうる。全ての地質地盤情報をデータベース化して一般に公開し、二次利用を可能にする仕組みを整備する必要がある。

2 地質地盤情報の確認の懈怠による自治体の責任

自治体による地質地盤情報の確認の懈怠により、自治体が損害賠償責任を負うと判示された例も存在する。津地判平成26・3・6判時2229号50頁（控訴審判決により取消し）がそれである。この事案において、民間事業者Y1は、被告市Y2の市長から宅地造成事業に係る開発許可を受け、宅地等を造成し、原告Xに本件土地を売却し、Xは本件土地に住宅を建築した。別の開発業者Zは、宅地開発を行い、Zによる開発区域外にある道路と接続する道路（本件道路）を設置するための開発許可を申請し、Y2の市長は許可を行った。Zによる工事について、完了公告がなされ、Y2は、その翌日に本件道路の管理者となった（都市計画法39条本文）。

しかし、本件土地の西側の道路を中心に最大約3メートルの陥没が起り、本件住宅が傾いたため、Xは本件住宅に居住することが不可能になり、転居した。そこで、Xは、本件土地の開発を許可したY2の市長^{*2}には過失があったこと、Y2が管理者である本件道路の管理に瑕疵があったことを主張して、国家賠償法1条1項および同法2条1項の規定に基づき損害賠償請求を行った。津地裁は、Y2は、都市計画法32条の協議、開発許可の審査および工事完了検査を行う際に本件道路の安全確認を十分に行わずに危険な状態にある本件道路の管理者となり、それ以降も、安全対策を

講じていないので、道路管理に瑕疵があったとして、その損害賠償責任を認めている。

この事案から窺えることは、道路という安全性が極めて重要な社会インフラを設置するにもかかわらず、地質地盤の調査は事業者にはほぼ白紙委任されてしまい、行政庁によるチェックはほとんど機能せず、近隣住民を始め市民の参加は皆無であることである。安全性が極めて重要な社会インフラを設置しようとする場合には、環境影響評価に対応する地質地盤影響評価手続を法定し、評価書を縦覧して国民が意見を述べる機会を設けることも検討されるべきと思われる。

- *1 2006（平成18）年の宅地造成等規制法、都市計画法の改正による谷埋盛土の滑動崩落対策について、宇賀克也「総合的な宅地防災対策」行政法評論（有斐閣、2015年）64頁以下参照。
- *2 条例による事務処理の特例（地方自治法252条の17の2）により、開発許可がY2の事務とされていた。
- *3 本件土地を造成してXに売却した民間事業者に対しても損害賠償請求がなされ、津地裁は、宅地建物取引業者としての説明義務違反を理由とする損害賠償責任を認めたが、本稿では自治体の責任に焦点を絞って解説する。

著者略歴

宇賀 克也（うが・かつや）

東京大学法学部卒。現在、同大学大学院法学政治学研究科教授。

単独著として、『行政法概説Ⅰ（第5版）』、『行政法概説Ⅱ（第5版）』、『行政法概説Ⅲ（第4版）』、『地方自治法概説（第7版）』、『行政法』、『新・情報公開法の逐条解説（第7版）』、『情報公開の理論と実務』、『情報公開法』、『情報公開法・情報公開条例』、『ケースブック情報公開法』、『情報公開法の理論（新版）』、『情報公開・個人情報保護』、『情報公開と公文書管理』、『個人情報保護法の逐条解説（第5版）』、『個人情報保護の理論と実務』、『解説 個人情報の保護に関する法律』、『番号法の逐条解説（第2版）』、『逐条解説 公文書等の管理に関する法律（第3版）』、『Q & A 新しい行政不服審査法の解説』、『行政不服審査法の逐条解説（第2版）』、『解説行政不服審査法関連三法』、『改正行政事件訴訟法（補訂版）』、『行政手続三法の解説（第2次改訂版）』、『行政手続・情報公開』、『行政手続と行政情報化』、『行政手続オンライン化三法』、『自治体行政手続の改革』、『行政手続法の理論』、『国家補償法』、『国家責任法の分析』、『政策評価の法制度』、『アメリカ行政法（第2版）』等がある。