

平成31年(ワ)第100号 「鬼怒川大水害」国家賠償請求事件

原告 片倉一美 外

被告 国

原告ら準備書面(1)

～被告は大東水害訴訟最高裁判決の「改修計画」の意義を誤っている～

水戸地方裁判所 民事第1部 御中

2019年6月28日

原告ら訴訟代理人 弁護士 坂 本 博 之

同 弁護士 大 木 一 俊

同 弁護士 只 野 靖

同 弁護士 及 川 智 志

同 弁護士 小 竹 広 子

同 弁護士 五 來 則 男

同 弁護士 在 間 正 史

同 弁護士 鈴 木 裕 也

同 弁護士 高 橋 利 明

同 弁護士 田 中 真

同 弁護士 服 部 有

目次

第1	はじめに	3
第2	大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容について.....	4
1	大東水害訴訟とは	4
2	大東水害訴訟は改修工事の時期・順序が問題とされた事案であること.....	6
3	最高裁判決がいう「改修計画」には工事の時期・順序の記載が必要なこと	7
4	小括	8
第3	被告は大東水害訴訟最高裁判決の「改修計画」について主張していないこと	8
1	原告らの主張	8
2	被告の主張	10
第4	被告は大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容を踏まえた主張を すべきこと	11
第5	被告からの求釈明に対する回答	12
1	被告からの求釈明の内容	12
2	若宮戸地区の溢水の原因	12
3	無堤状態を放置してきたこととその責任.....	13
4	砂丘林を河川区域に指定しなかったことの責任の法的位置づけについて..	14

第1 はじめに

被告国は、被告準備書面（1）の中で、鬼怒川が改修計画に基づき「現に改修中である河川」であることを前提に（40頁）、大東水害訴訟最高裁判決（民集38巻2号53頁）を引用して、以下のとおり、河川管理の瑕疵につき判断枠組みを提示している（第2の1（1）、38～39頁）。

「河川の管理についての瑕疵の有無は、過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等の諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約の下での同種同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を備えていると認められるかどうかを基準として判断すべきである【判示事項1】」

「既に改修計画が定められ、これに基づいて現に改修中である河川については、右計画が全体として右の見地からみて格別不合理なものと認められないときは、その後の事情の変動により当該河川の未改修部分につき水害発生の危険性が特に顕著となり、当初の計画の時期を繰り上げ、又は工事の順序を変更するなどして早期の改修工事を施行しなければならないと認めるべき特段の事由が生じない限り、右部分につき、改修がいまだ行われていないとの一事をもって河川管理に瑕疵があるとすることはできないと解すべきである【判示事項2】」。

同判決は、改修計画が策定済みの未改修河川につき、河川管理の瑕疵の存否が問題となったケースについてのものである。すなわち、改修計画が策定済みの未改修河川についての河川管理の瑕疵の有無については、①「右計画が全体として右の見地からみて格別不合理なものと認めら」れるか否か、②不合理なものと認められないときでも、「その後の事情の変動により当該河川の未改修部分につき水害発生の危険性が特に顕著となり、当初の計画の時期を繰り上げ、又は工事の順序を変更す

るなどして早期の改修工事を施行しなければならないと認めるべき特段の事由が生じ」たか否か、について検討されなければならないと判示している。

したがって、大東水害訴訟最高裁判決の上記判断枠組みを本事件に適用するに当たって最も留意すべき点は、同判決がいう「改修計画」とは何かについての正しい理解である。

ところが、被告準備書面（１）では、「改修計画」について、平成１８年利根川水系整備基本方針（「本件基本方針」）及び、平成９年河川法改正に係る経過措置により河川整備計画とみなされる昭和５５年年工実を踏襲した平成７年工実（「本件整備計画」）（２６頁～３０頁）を前提として、「本件降雨によって本件氾濫等が発生したとしても、想定しうる自然的条件や社会的な制約に照らせば、これをもって直ちに本件基本方針や本件整備計画の合理性が否定されるべきではないというべきである。」（５０頁）とする一方で、原告らが訴状中で主張した「直轄河川改修事業の経過」に関しての主張が全くなされていない。これらの被告の対応は、被告が、同判決がいう「改修計画」の内容について、正しい理解をしていないことを示すものである。

このような状況のままでは、原告らと被告の主張がかみ合わず、迅速かつ適正な審理ができないことが危惧されるので、原告らとしては、まずもって、本書面において、大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」とはどのようなものかについて、明らかにした上で、被告において「改修計画」について主張・立証することを求めるものである。

第２ 大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容について

１ 大東水害訴訟とは

大東水害とは、淀川水系の淀川下流部の支川の寝屋川の、その又支川の大阪府大東市を流れる^{たんだがわ}谷田川で、「昭和４７年７月豪雨」において、河川改修の未改修部分

からの溢水によって床上浸水の被害が生じた水害である。

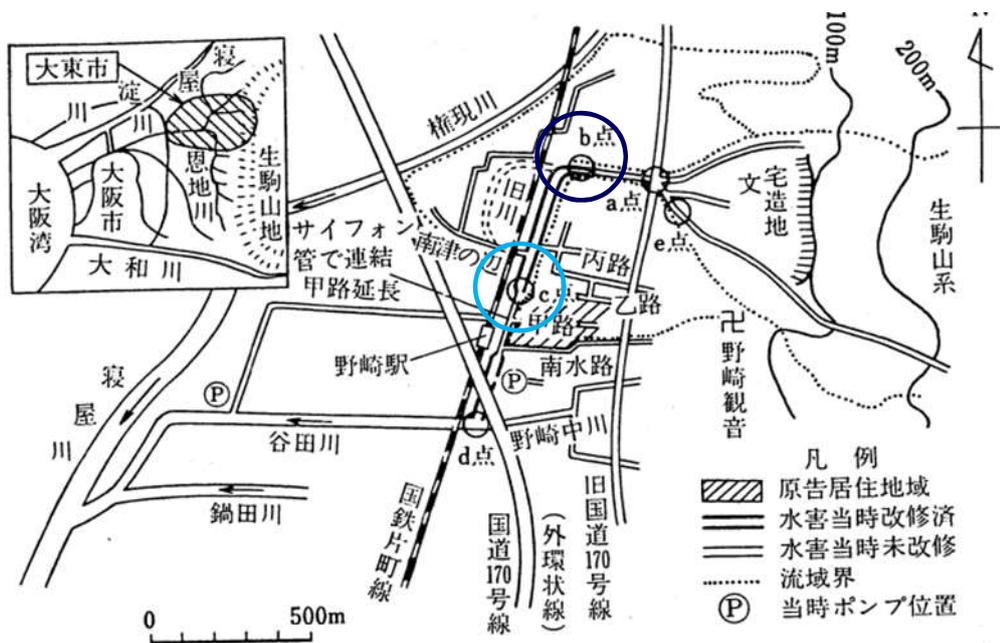
谷田川は、川幅が1.8m程度であるのに対して、流域の開発により河川への流入量が増大しており、改修計画に基づき改修事業が行われていた。

谷田川は、もともと、国鉄片町線をくぐって集落の中を湾曲して流下し、再び国鉄片町線をくぐるという流路であったので、その状態のまま片町線の鉄橋を新設した後日に河川改修をすると、鉄道の下での河道の拡大工事が二箇所が必要となること、集落の中での河道拡幅は非常に困難であること、その流路では計画流量の流水を流下させるのに線型が悪いことから、片町線をくぐることなく、片町線の東側をそれに沿って南下させる河道のショートカット（図1のb点からc点の太線部分）が計画され、先に行われた片町線複線化工事に合わせて、先行的にショートカット工事が行われた。

また、下流側では、大阪外環状線道路の新設に伴い、その交差部分の改修工事（図1の野崎駅近くからd点までの太線部分）も先行的に行われた。

その結果、上記2区間に挟まれた国鉄野崎駅前の325mの区間が未改修として残された。

その後、昭和47年7月豪雨で、未改修部分から溢水し、浸水被害が生じた。浸水被害を受けた住民によって、1973（昭和48）年1月31日、国、大阪府及び大東市に対して、谷田川の未改修部分を放置したことに河川管理の瑕疵があるなどとして国家賠償請求法2条に基づく損害賠償請求訴訟が起こされたのが「大東水害訴訟」である。



木村晴彦[1985]「大東水害最高裁判決の災害科学的検討」『法律時報』Vol. 57-4, p89

図 1

2 大東水害訴訟は改修工事の時期・順序が問題とされた事案であること

前記1から明らかなように、大東水害訴訟は、改修計画に定められた河川改修工事の時期・順序が主要な争点となった事案である。大東水害訴訟最高裁判決において、前記のとおり「当初の計画の時期を繰り上げ、又は工事の順序を変更するなどして早期の改修工事を施行しなければならないと認めるべき特段の事由」の有無を、判断枠組みの一つにしているもの、そのためである。

また、大東水害訴訟最高裁判決は、改修計画（被告の主張に従えば、当時は河川法16条が規定する工事实施基本計画となる）の合理性についてのみ判断しているものではなく、被告が判示事項2として引用している部分の後に、「2 以上の見地に立って本件をみると」として、寝屋川水系河川及び谷田川の改修計画及びその

実施の状況について述べたうえ、「右の寝屋川水系河川及び谷田川の改修計画及びその実施の状況については、これを全体として観察し、前示の過去における水害の発生状況その他諸般の事情を考慮して判断する場合には」と述べ、「改修計画及びその実施の状況」についての合理性を判断しているものである。

3 最高裁判決がいう「改修計画」には工事の時期・順序の記載が必要なこと

前記第1で述べたとおり、同判決は、先ず、①「右計画が全体として右の見地からみて格別不合理なものと認めら」れるか否かを問題とし、次いで、②「その後の事情の変動により当該河川の未改修部分につき水害発生の危険性が特に顕著となり、当初の計画の時期を繰り上げ、又は工事の順序を変更するなどして早期の改修工事を施行しなければならないと認めるべき特段の事由が生じ」たか否かを問題にしている。

この判断構造では、改修計画において、改修工事の具体的な内容及び実施場所、その時期・順序が定められていることを前提としている。

なぜなら、①改修計画が格別不合理かの判断は、「全体として右の見地」すなわち、「過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等諸般の事情を総合的に考慮」する「見地からみて」判断するとしており、そこでは、改修を要する緊急性の有無及びその程度が考慮事情となっているので、改修工事の具体的な内容及び実施場所、その時期・順序が定められていなければ、この見地から改修計画が格別不合理かどうかの判断をすることはできないし、また、改修計画に、改修工事の具体的な内容及び実施場所、その時期・順序が定められていなければ、②その後の事情の変動による「当初の計画の」時期の繰り上げや工事の順序の変更なども生じようがなく、この見地からの判断もできないからである。

4 小括

以上のとおりであるから、大東水害訴訟最高裁判決の「改修計画」とは、河川改修のために作成された「河川整備方針」「河川整備計画」（河川整備計画とみなされる「工事实施基本計画」を含む）だけではなく、「計画」という名前が付いているか否かに係わらず、これらに定められた工事を実施するに当って、その具体的な内容及び実施場所、その時期・順序を記載したものを含めたものの総体を指しているものとみるべきである。

第3 被告は大東水害訴訟最高裁判決の「改修計画」について主張していないこと

1 原告らの主張

原告らは、前記第2に述べた大東水害訴訟最高裁判決の「改修計画」についての理解から、訴状「第2 請求の原因」3（3）イにおいて、「工事实施基本計画、河川整備基本方針、河川整備計画の経緯」について主張するだけでなく、次のような主張も行った（訴状19～20頁）。

「ウ 直轄河川改修事業の経過

鬼怒川の3.0kmから101.5kmまでが国土交通大臣直轄管理区間（以下「直轄区間」という）である。同区間の河川改修は「鬼怒川直轄河川改修事業」として事業が行われている。

2002年度から施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」、いわゆる政策評価法によって、行政は実施している事業の再評価を行うことが義務付けられた。直轄河川改修事業についても政策評価法により、国土交通省は評価を行うことになり、具体的な実施計画が示されることになった。評価は当初は5年おきであったが、2010年度から3年おきに行うことになった。

直轄河川改修事業は、河川整備計画を補完するものであって、その具体的な実施計画を示す治水計画である河川整備計画が未策定の場合も、河川整備計画の内容を先取りして実施計画を示すものであった。

鬼怒川直轄河川改修事業は2002年度、2007年度、2011年度、2014年度に事業評価が行われた。

2011年度の事業評価の資料『鬼怒川直轄河川改修事業 平成24年1月11日』（甲6）には、改修の事業内容が具体的に示されている。そこでは、概ね1/30規模（30年に1回の発生確率）の洪水に対する安全を確保するものとなった。今後の改修方針（事業位置図）には、28kmより下流を主な整備区間として、当面7年で整備をする区間、その後の概ね20～30年で整備する区間が具体的に示されている（図6）。

その整備内容において、若宮戸地区は堤防整備区間になっておらず、上三坂地区は、当面7年の堤防整備区間でなく、その後の概ね20年～30年の堤防整備区間となっていた（図6）。

鬼怒川直轄河川改修事業は2014年度にも事業評価が行われ、その資料『鬼怒川直轄河川改修事業 平成26年10月10日』（甲7）に事業内容が示されている。今後の改修方針（事業位置図）で、若宮戸地区は堤防整備区間になっておらず、上三坂地区は当面7年の堤防整備区間でなく、その後の概ね20年～30年の堤防整備区間となっていた（図7）。」

これは、「工事実施基本計画」や「河川整備計画」には、改修工事の具体的な時期・順序が示されておらず、公開された資料の中で改修工事の具体的な時期・順序が記載されていたのは「鬼怒川直轄河川改修事業」だけだったので、これも含めて考察しなければ、大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」が「格別不合理」かどうかの判断ができない、と考えたからである。

2 被告の主張

これに対して、被告は、2011年度の事業評価の資料『鬼怒川直轄河川改修事業 平成24年1月11日』（甲6）では、「その整備内容において、若宮戸地区は堤防整備区間になっておらず、上三坂地区は、当面7年の堤防整備区間でなく、その後の概ね20年～30年の堤防整備区間となっていた（図6）。」こと、『鬼怒川直轄河川改修事業 平成26年10月10日』（甲7）では、今後の改修方針（事業位置図）で、若宮戸地区は堤防整備区間になっておらず、上三坂地区は当面7年の堤防整備区間でなく、その後の概ね20年～30年の堤防整備区間となっていた（図7）こと、を認めてはいる（答弁書21頁）。

その上で、被告は、前記1の原告らの主張に対し、次のような主張を行っている。

「直轄河川改修事業は、河川法に基づく河川整備計画が未策定の場合には、おおむね20年ないし30年間の整備内容を想定して「直轄河川改修事業」として、継続している事業メニューを示して、未着工である事業や長期間が経過している事業等の評価を行い、必要に応じて事業の継続、見直し等を行うものであり、河川整備計画を先取りした実施計画であるとか、河川整備計画を補完するものではない」（答弁書18頁等）。

「これをもって直ちに本件基本方針や本件整備計画の合理性が否定されるべきではないというべきである。」（被告準備書面（1）50頁）。

ところが、その一方で、被告は、原告らが訴状中で主張した「直轄河川改修事業の経過」に関する主張、すなわち、「改修計画」の合理性を判断する前提となる、改修工事の具体的な内容及び実施場所、その時期・順序についての主張をまったくしていないのである。

また、被告は、「治水設備の設置状況」として、ダムや堤防の整備状況について述べているが（被告準備書面（1）30頁～33頁）、その内容は概要であって、改修工事の具体的な内容、実施場所、実施時期については、何の主張もしていない。

これは、被告が、大東水害訴訟最高裁判決にいう「改修計画」の「実施の状況」について、正確に理解していないことに他ならない。

第4 被告は大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容を踏まえた主張をすべきこと

被告は、鬼怒川が改修計画に基づき「現に改修中である河川」であること、及び、本件について、大東水害訴訟最高裁判決が示した河川管理の瑕疵についての判断枠組みが妥当することを認めている。

そうであれば、被告も、大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容を踏まえ、「河川整備方針」、「河川整備計画」（河川整備計画とみなされる「工事実施基本計画」を含む）についてだけではなく、原告が直轄河川改修事業に基づき主張したように、これらに定められた工事を実施するに当たって、その具体的な内容及び実施場所、その時期・順序を記載した、その実体から改修計画と評価できるものを含め、これに沿った主張をすべきである。

被告の河川改修事業は、多額の国家予算を費やすものであり、これが行き当たりばったりのものであるはずはなく、このような「改修計画」は必ず存在する。そして、それを所持し、明らかにできるのは被告しかない。

被告がそれを明らかにしないままでは、原告、被告の主張がかみ合わず、迅速かつ適正な審理ができない。

よって、原告らは、被告に対し、大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容を踏まえ、本件に則して、その具体的な内容及び実施場所、その時期・順序及

びその「実施の状況」を明らかにした主張立証をすることを求める。

第5 被告からの求釈明に対する回答

1 被告からの求釈明の内容

被告は、原告が訴状において「砂丘林を河川区域に指定しなかったこととその責任」を主張したのに対し、準備書面（1）において、次のような「求釈明の申立て」をしている（56～57頁）。

「原告らは、河川区域の指定について主張するが（前記②）、その主張の趣旨が必ずしも明らかでなく、このままでは被告において認否、反論することができない。そこで、原告らにおかれては、被告による認否ないし反論の前提として、前記最高裁判例が示した枠組みを踏まえて、上記主張の法的な位置づけを明らかにされたい。」

そこで、原告らは、訴状を敷衍して、以下のとおり回答する。

2 若宮戸地区の溢水の原因

現行河川法の施行により、1965年4月1日に鬼怒川は国土交通大臣（建設大臣）の管理となったが、国土交通大臣は、河川区域を、25.35km付近（若宮戸地区）では、砂丘林の川寄り側に指定し、砂丘林のほとんどは河川区域外とされた（訴状図1）。

その後も河川区域の変更はなされなかった。

砂丘林はほとんどが河川区域外の私有地であったから、所有者らによって、樹木の伐採と砂の採取等による改変が自由に行われることとなった。

若宮戸地区は、本件洪水時まで、河川区域端には施設や構造物は何もなく、堤防のない、河川管理施設のない状態であった。

25.35km付近では、砂丘林が2014年3月頃、ソーラー発電事業者によ

って、Y. P. 21. 36 m～24. 21 mで残されていたところが、縦断方向長さ約200 mにわたってY. P. 19. 7 m程度にまで掘削されてしまった（訴状図4）。これに対して、国土交通省は、高さ約80 cmの大型土嚢を2段積むという応急措置をただけであった。

本件洪水において、25. 35 kmでは、2015年9月10日午前6時頃に、砂丘林が掘削されて土嚢積みになっていたところから溢水が生じて、居住地域に流入した。

3 無堤状態を放置してきたこととその責任

若宮戸の24. 5～26 km（甲4号証の位置図）では、堤防がないという状態が、長年放置されてきた。そして鬼怒川直轄河川改修事業でも、若宮戸地区には堤防整備の計画がなかった。

鬼怒川直轄河川改修事業の2011年度事業評価資料において示された整備内容では、若宮戸は、砂丘林の高さが計画高水位より約1 m低いところがあるにもかかわらず（訴状図10）、訴状図8のとおり、河川改修の対象にもなっていない（甲7号証）。同図では、当面7年で整備を完了する区間と、その後の概ね20～30年で整備する区間が示されているが、若宮戸は前者の対象はおろか、後者の対象でもなく、その後も無堤で砂丘林が計画高水位を約1 m下回っている状態のまま放置されることになっていたのである。

国土交通省は2003年度に、砂丘林の最高部が計画高水位よりも低い25. 35 km地点を含む24. 5～25. 8 kmの区間について築堤の詳細設計をしておきながら、その報告書（甲4号証「若宮戸地先築堤詳細設計業務報告書」）をお蔵入りにして、改修事業に反映させることはなかった。

4 砂丘林を河川区域に指定しなかったことの責任の法的位置づけについて

(1) 上記のとおり、若宮戸においては、堤防がないという状態が、長年放置され、築堤の計画もなかったのであるが、それは、砂丘林が堤防の役割を果たして河川水の堤内への流入を防いでいたことから、築堤を計画しなかったと思われる。

砂丘林を河川区域内に指定せずにおいた場合、過去の経過に照らし、所有者らによって、樹木の伐採と砂の採取等による改変が自由に行われ、その結果、この箇所が溢水し易い状況となり、周辺地域に水害をもたらす虞が生じることは、河川管理者である被告に十分予見可能であった。

したがって、砂丘林のあるところに築堤の計画を立てずに、引き続き、砂丘林に堤防の役割を期待するのであれば、所有者らによって、樹木の伐採と砂の採取等による改変がなされて堤防の役割が果たされなくなることがないように、改修計画において、砂丘林を保全するように定める必要があった。砂丘林を保全する計画として最初に考えるべきは、砂丘林を河川区域内に指定することである。

しかしながら、鬼怒川の改修計画において、若宮戸においては、砂丘林が河川区域内になるように河川区域の指定をするなどして、砂丘林を保全する計画がなかったのであるから、このような改修計画は格別不合理であり（被告のいう大東水害訴訟最高裁判決の【判断事項2】の基準1）、これは鬼怒川の河川管理の瑕疵である（国家賠償法2条）。

(2) 仮に、改修計画は、河川区域内における河川工事及び河川の維持についてのものであり（河川法16条1項）、河川区域外である砂丘林を河川区域内になるように河川区域の指定をすることは改修計画には含まれず、上記最高裁判決の【判断事項2】の基準1の射程外だとしても、河川法6条1項3号の河川区域の指定は、河川管理者が河川管理として行うものであるから、同号の河川区域の指

定や指定をしないことが水害発生危険を高めるなどして砂丘林の水害被害防止機能が欠けることになる場合は河川管理に瑕疵があったことになるのであり、その判断は、上記最高裁判決の【判断事項1】、すなわち、「河川の管理についての瑕疵の有無は、過去に発生した水害の規模、発生頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等の諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約の下での同種同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を備えていると認められるかどうかを基準として判断」されるべきである。

そして、上記のとおり、若宮戸においては、築堤の計画がなかったのであるが、それは、砂丘林が堤防の役割を果たして河川水の堤内への流入を防いでいたことから、築堤の計画をしなかったと思われ、にもかかわらず、このような砂丘林を河川区域内に指定しないでいたことは、鬼怒川と「同種同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性」に欠けていたというべきであるから、これは鬼怒川の河川管理の瑕疵であり、国家賠償法2条に該当することに変わりはない。

以上