

# 訴 状

2018（平成30）年8月7日

水戸地方裁判所下妻支部 御中

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 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 只 野 靖

同 弁護士 田 中 真

同 弁護士 服 部 有

当事者の表示

原告 別紙原告目録記載のとおり

原告訴訟代理人 別紙原告代理人目録記載のとおり

被告 〒100-8977

東京都千代田区霞が関1-1-1 法務省内

被告 国

上記代表者法務大臣 上川陽子

「鬼怒川大水害」国家賠償請求事件

訴訟物の価額 金 円

貼用印紙額 金 円

## 目次

第1 請求の趣旨 .....	6
第2 請求の原因 .....	6
1 当事者 .....	6
(1) 原告 .....	6
(2) 被告 .....	6
2 本件洪水と本件水害の発生 .....	7
(1) 本件洪水の発生 .....	7
(2) 本件水害の発生 .....	7
ア 若宮戸地区 .....	7
イ 上三坂地区 .....	8
ウ 水海道地区 .....	8
エ まとめ .....	9
(3) 鬼怒川から洪水が流入した地区別の状況と流入原因 .....	9
ア 若宮戸地区 .....	9
a 若宮戸地区の来歴ないし状況 .....	9
b ソーラー発電事業者による25.35kmの砂丘林の掘削 .....	10
c 本件洪水時の状況と本件溢水の原因 .....	11
イ 上三坂地区 .....	11
a 上三坂地区の来歴ないし状況 .....	11
b 本件洪水時の状況 .....	12
c 本件破堤の原因 .....	12
ウ 水海道地区 .....	12
a 八間堀川の来歴ないし状況 .....	12

b	本件洪水時の状況.....	13
c	本件水害の原因.....	13
3	国土交通大臣の鬼怒川の河川管理.....	14
(1)	河川管理の瑕疵.....	14
ア	河川管理についての瑕疵の有無.....	14
イ	改修計画に基づいて改修中の河川の、河川管理の瑕疵の有無.....	14
ウ	改修計画に基づいて改修中の判断対象河川の管理の瑕疵についての判断.....	15
(2)	鬼怒川及びその流域の自然的条件及び社会的条件.....	15
ア	鬼怒川及びその流域の自然的条件.....	16
イ	鬼怒川及びその流域の社会的条件.....	17
(3)	鬼怒川の改修計画とその実施の経過.....	17
ア	日本の治水計画.....	17
イ	工事实施基本計画，河川整備基本方針，河川整備計画の経過.....	18
ウ	直轄河川改修事業の経過.....	19
4	鬼怒川の若宮戸及び上三坂に係る河川管理とその責任.....	20
(1)	若宮戸地区.....	20
ア	河川管理施設の状況と本件溢水の原因.....	20
イ	無堤状態を放置してきたこととその責任.....	21
ウ	砂丘林を河川区域に指定しなかったこととその責任.....	22
エ	砂丘林掘削後に安易な土嚢積みを行ったこととその責任.....	24
オ	小括.....	26
(2)	上三坂地区.....	26
ア	本件洪水時の堤防の状況と本件破堤の原因.....	26
イ	堤防の整備状況.....	26

ウ	沈下している堤防の嵩上げをしなかったこととその責任 .....	27
エ	小括 .....	28
(3)	水海道地区 .....	28
ア	第一波の洪水 .....	28
イ	第二波の洪水 .....	29
ウ	八間堀川の氾濫の原因は、鬼怒川からの氾濫水の流入 .....	29
エ	八間堀川の氾濫を助長した要因（八間堀川排水機場の運転再開の遅れ） .....	30
オ	小括 .....	31
(4)	本件水害の原因と容易な洪水対策 .....	31
ア	若宮戸地区の無堤の放置状況 .....	31
イ	上三坂の本件洪水時の堤防と破堤状況 .....	32
ウ	両地区の堤防・河道縦断図で、両地区の最悪の危険度は明らかであった .....	32
エ	河川管理の一般水準及び社会通念に照らして格別不合理があった..	33
5	損害 .....	34
6	結論 .....	34
第3	訴状添付図1～15 .....	34
第4	訴状別紙 .....	35
第5	立証方法 .....	35
第6	附属書類 .....	35

## 第1 請求の趣旨

- 1 被告は、原告らに対し、別紙「請求金一覧表」の各原告の請求金欄記載の金員及びこれに対する2015（平成27）年9月10日（以下、和暦を略する）から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

との判決並びに仮執行宣言を求める。

## 第2 請求の原因

### 1 当事者

#### （1）原告

原告らは、2015年9月10日を中心として発生した「平成27年9月関東・東北豪雨」による鬼怒川からの流入水（2で後述）により、浸水被害を受けた者である。原告らの主たる居住地・事業場は、①若宮戸地区、②上三坂地区、③水海道地区に大別される。

#### （2）被告

利根川水系鬼怒川は一級河川であり、国土交通大臣が管理者となる所（河川法9条1項、7条）、国土交通大臣の直轄管理区間は、利根川合流地点から3.0～101.5kmである（以下「直轄区間」という。以下では河川距離は「利根川合流地点から」を略する）。後記本件水害の発生地は、この直轄区間内である。

被告は、河川などの公の営造物の設置又は管理に瑕疵による損害について、賠償責任を負うものである（国家賠償法2条1項）。

## 2 本件洪水と本件水害の発生

### (1) 本件洪水の発生

2015年9月9日午後9時頃、台風18号が温帯低気圧に変わった後、低気圧に向かって南から湿った空気が流れ込んで線状降水帯が発生した影響により、関東地方から東北地方にかけて大雨となり、特に栃木県北部で長時間にわたる強い降雨となった。この降雨は、「平成27年9月関東・東北豪雨」と命名されている（以下「本件降雨」という）。

本件降雨により、鬼怒川は大出水となり（以下、この出水を「本件洪水」という）、水位は、鬼怒川水海道観測所（10.95km地点。以下「水海道観測所」という。同地点の計画高水流量は5000m<sup>3</sup>/秒）では、9月10日午前10時過ぎには計画高水位Y.P.17.244mを超過し、午後1時にピーク値のY.P.17.984mを記録した<sup>〔注1〕</sup>。その時の最大流量は、水海道観測所において約4000m<sup>3</sup>/秒であった。

〔注1〕：「Y.P.」は、Yedogawa Peil の略で、江戸川堀江観測所の水位標の零点高を基準とする水面の高さである。利根川水系の河川の水位の基準となっている。

### (2) 本件水害の発生

本件洪水により、①若宮戸地区、②上三坂地区、③水海道地区の3地区を中心に水害が生じた（以下「本件水害」という）。①若宮戸での溢水、②上三坂の破堤による浸水被害は、常総市の鬼怒川左岸側のほぼ全域となる約40km<sup>2</sup>に及び、凄まじい被害を発生させた。

#### ア 若宮戸地区

常総市若宮戸地区では、上記のピーク流量発生時刻よりかなり早い9月10日午前6時頃に、25.35km地点において、無堤地区から溢水が始まった（以下「本件溢水」という）。この時の流量は、2684m<sup>3</sup>/秒（水海道

観測所)とされている。

本件溢水は、その後、鬼怒川の流量の増加に伴い溢水流量を増し、やがて高さ約2 mにも及ぶ洪水流となって、若宮戸地区をはじめ、常総市北部地域一帯を襲い、家屋等の建物や田畑、車両等々が甚大な浸水被害を受けた。また、後記上三坂の破堤によるものも含めて浸水は常総市の鬼怒川左岸側のほぼ全域に及び、凄まじい浸水被害を引き起こした。

### イ 上三坂地区

常総市三坂町上三坂地区では、左岸2.1 km付近で、計画高水位程度の水位で堤防から越流が生じ、9月10日午後0時50分に堤防が決壊し、最終的な決壊幅は約200 mに及んだ(以下「本件破堤」という)。

本件破堤による氾濫水の直下流では、木造建物はほとんどが基礎ごと流失した。流失を免れた建物も、かろうじて構造躯体が残るだけで大破するなど大きな建物被害を受けた。そして、大量の洪水の一举の流出で、若宮戸地区と同様、建物や田畑、車両等々が凄まじい浸水被害を受けた。その被害は常総市の鬼怒川左岸側のほぼ全域に及んだ。

### ウ 水海道地区

水害被害は、上記2地区にとどまらず、常総市中心部・水海道地区にまで及んだ。常総市東部は、鬼怒川と小貝川に挟まれた低平地であり、その間にこの地域の排水河川として北から南へ流れる八間堀川がある。本件溢水と本件破堤による流入水は八間堀川に到達し、八間堀川を流下してその下流部で氾濫した。

その結果、八間堀川の氾濫水に、流域を流下してきた本件溢水及び本件破堤による流入水も加わり、鬼怒川左岸は、鬼怒川と小貝川に挟まれた地域において、北は関東鉄道宗道駅付近から南は市街地の常総市役所さらに常総警察署まで、ほぼすべてにわたって浸水した。常総市役所自体も1階部分が浸



水し、屋外非常用電源設備も使用不能となり、災害対策本部としての機能も、避難場所としての機能も果たせず孤立した（甲2号証）。

## エ まとめ

本件溢水と本件破堤による氾濫で、常総市全体で全壊53件、大規模半壊1591件、半壊3519件、床上浸水（全壊、大規模半壊、半壊に至らないもの）193件、床下浸水3184件の住家被害が生じた。さらに、人的被害が死亡（災害関連死を含む）14名、重症（災害関連を含む）5名、中等症21名、軽症20名にもなった。（茨城県「平成27年9月関東・東北豪雨による本県の被害状況について（平成29年10月16日現在）」による。）

### （3）鬼怒川から洪水が流入した地区別の状況と流入原因

#### ア 若宮戸地区

##### a 若宮戸地区の来歴ないし状況

若宮戸地区は、本件水害発生に至るまで、無堤防地区であった。同地区には、自然堤防の上に河畔砂丘が形成された砂丘林がある。この砂丘林は、かつては十分な高さや幅があつて、樹林密度も高く、堤防の役割を果たしていた。国土交通省は、この砂丘林帯を「いわゆる自然堤防」と呼んでおり、事実上、堤防の代役のように扱っていた。

しかし、この砂丘林帯は河川区域外であった。河川区域外は土地改変に対する規制権限が及ばないため、土地所有者らによって、樹木の伐採と砂の採取による改変がされ、砂丘林が削られていった。

現行河川法（1965年4月1日施行）により鬼怒川が一級河川となつて国土交通大臣（建設大臣）の管理となつた後も、若宮戸地区の砂丘林は河川区域（河川法6条）の指定外となり、河川区域の範囲が変更されることはなかつた。1966年12月に告示された河川区域は、溢水地点の2.35km付近では、砂丘林の川寄り側に指定され、砂丘林のほとんど

は河川区域外であった（図1）。

砂丘林は、1960年代中頃からの樹木の伐採や砂の採取によって少しずつ削られて、高さも次第に低くなったが、bで述べる2014年掘削前の平面図を見ると、図2（甲4号証の平面図（その3）から縮尺を読み取って、砂丘林の幅を甲1号証の2の別図-2に記入）のとおり、25.35K付近では、本件洪水での最高水位Y.P.22m程度のところの幅が約15mあった。

#### **b ソーラー発電事業者による25.35kmの砂丘林の掘削**

2014年3月頃から、ソーラー発電事業者によって、ソーラーパネル設置工事のため、25.35km付近の砂丘林の一部が掘削された。掘削されたところの位置関係は概念的には図3の平面図、図4の断面図のとおりである（甲2号証、19及び22頁）。

砂丘林の掘削とその後の経過は以下のとおりである（甲2号証、20頁）。

1960年代中頃からの樹木の伐採や砂の採取によって少しずつ削られていった砂丘林だが、2014年3月時点では、本件洪水での最高水位Y.P.22m程度のところの幅が約15mあった。しかし、2014年3月頃からソーラー発電事業者がソーラーパネル設置工事のため、砂丘林の掘削に着手した。2014年3月12日、若宮戸地区の住民から、国土交通省に対し、砂丘林の掘削行為を止めさせるよう要請がなされたものの、国土交通省は、「河川管理者としては河川区域内の行為しか規制ができない」と回答した。同月、若宮戸地区住民及び常総市は、浸水被害の懸念から工事を中止させるよう要望した。これを受けた国土交通省は、翌4月、ソーラー発電事業者に対し、砂丘林を従前の地盤の高さで残せないか申し入れたものの、合意に至らず、砂丘林は、縦断方向長さ約200mにわたって、

Y. P. 21.36 m～24.21 mで残されていたところが、Y. P. 19.7 m程度にまで掘削されてしまった（図4の上段図と下段図）。

その後、2014年7月、国土交通省は、ソーラー発電事業者との合意のもとで、掘削された場所に平均Y. P. 21.3 mまで大型土嚢（1個の高さ約80 cm）を2段（横断構造は、下に2個、上に1個）積んだ（図4の中段図）。

### c 本件洪水時の状況と本件溢水の原因

本件洪水において、25.35 km地点では、2015年9月10日午前6時頃に、砂丘林が掘削されて大型土嚢が積まれた箇所から本件溢水が生じ、住宅地・農地への流入が始まった。

25.35 km地点の本件洪水での最高水位は、Y. P. 22.0 mであった。土嚢設置高の平均はY. P. 21.3 mで、掘削前の地盤高の一番低いところの高さに相当する。本件洪水での最高水位はこれを約70 cm、ソーラー発電事業者による掘削後の地盤高を約2.3 m上回っていた（図4の中段図と下段図）。

砂丘林は、25.35 km地点では、2014年3月のソーラー発電事業者による掘削により高さや幅が小さくなったが、当該掘削がなければ、砂丘林の高さが本件洪水の最高水位を下回る部分は非常に小さく（図4の上段図）、溢水量がはるかに少なく済んでいたのである。

## イ 上三坂地区

### a 上三坂地区の来歴ないし状況

上三坂の破堤した堤防は、昭和前期に築堤されており、21.00 km地点では堤防高はY. P. 21.04 mであり、計画高水位（Y. P. 20.83 m）+20 cm程度に過ぎなかった。その15 mほど下流では堤防高はさらに低く、計画高水位程度に過ぎなかった（図5）。この堤防高は河川管

理施設等構造令 20 条が定める確保すべき堤防高(計画高水位+余裕高(鬼怒川は 1.5 m)) を大幅に下回るものであった。また、堤防の天端幅がせいぜい 4 m しかなく、河川管理施設等構造令 21 条が定める確保すべき 6 m (鬼怒川の場合) を下回っているところが、かなりあった。

#### **b 本件洪水時の状況**

国土交通省(関東地方整備局)が設置した鬼怒川堤防調査委員会の資料(甲 3 号証)等によると、「本件破堤」の状況は次のとおりである。

2015 年 9 月 10 日午前 10 時 46 分、21 km 付近で堤防天端からの越水が確認された。午後 0 時 4 分、裏法面と法尻の洗掘が確認され、その洗掘が進行して天端ないし表法面に達し、午後 0 時 50 分頃、堤防が決壊した。当初の決壊幅は約 20 m であり、時間が経過するごとに決壊幅が広がり、最終的には約 200 m となった。

越流水深は、痕跡水位と堤防高及び状況把握員の見撃情報からすると約 20 cm とみられている。

#### **c 本件破堤の原因**

本件洪水での上三坂の最高水位は計画高水位を約 20 cm 上回っており、21.00 km から 15 m ほど下流の堤防高が計画高水位程度しかない地点から、越水が始まったものとみられる(図 5)。

このように、堤防の高さが本件洪水による河川水位よりも低かったために越水が生じたことが堤防決壊つまり破堤の原因である。天端幅が 4 m であり、確保すべき天端幅 6 m の場合より堤防断面が小さかったことは、その分、堤防の決壊を早めた。

### **ウ 水海道地区**

#### **a 八間堀川の来歴ないし状況**

鬼怒川と小貝川に挟まれた低平地の排水河川として、江戸時代初期に小

貝川に排水する八間堀川が開削され、後に石洗で分岐して鬼怒川にも排水する新八間堀川が開削された。国土交通大臣が鬼怒川の管理をするようになってからは、新八間堀川を本流として、鬼怒川との間で八間堀水門と八間堀川排水機場が整備され、河道整備もなされた。小貝川排水系は分岐点に排水樋門を設けて、旧八間堀川として残された。

鬼怒川合流点の手前に八間堀川排水機場が置かれ、機場から鬼怒川合流点までは国土交通大臣の直轄管理区間となっている。

#### **b 本件洪水時の状況**

本件洪水では、本件溢水と本件破堤による氾濫洪水が八間堀川に流れ込み、氾濫洪水が流域を流下するより早く下流部に達した。

本件洪水においては9月10日午前2時頃、鬼怒川の水位が八間堀川の水位より高くなってから、八間堀川は、鬼怒川からの逆流防止のために八間堀水門が閉じられて、八間堀川排水機場の運転が行われていたが、若宮戸地区の本件溢水による氾濫水が流れ込んだために水位が高くなっていった。9月10日午後1時頃に八間堀川排水機場の運転が停止され、排水先を失った八間堀川は水位が急上昇し、それにより、八間堀川下流部は排水樋管等から水海道市街地に洪水が溢れ出た。

そして、本件破堤による流入水が八間堀川に流れ込み、八間堀川は水位がさらに上昇した。翌10日午後8時頃になって、八間堀川の<sup>おおの</sup>大生地先で3箇所が破堤し、氾濫水が下流の水海道市街地に流れ込んだ。八間堀川の氾濫水のほかに本件溢水及び本件破堤による流入水も下流域に押し寄せ、最も低地である最下流の水海道市街地は大きな浸水被害を受けた。

#### **c 本件水害の原因**

水海道地区の水害の本質的な原因は、若宮戸からの本件溢水、上三坂での本件破堤による流入水が八間堀川に流れ込み、その流下能力の限界を超

えたこと、さらに流域を流下してきた本件溢水及び本件破堤による流入水が下流域に押し寄せてきたことにある。そして、八間堀川排水機場の運転再開の遅れにより、適切な排水処理が行われなかったことが被害を拡大した。

### 3 国土交通大臣の鬼怒川の河川管理

#### (1) 河川管理の瑕疵

国家賠償法2条1項は、公の営造物の設置管理に関する損害賠償の責任を定める。水害訴訟では、1984年1月26日に最高裁判決が出され（大東水害訴訟最高裁判決、民集38巻2号53頁）、以後の水害訴訟のリーディングケースとなった。

この大東水害訴訟最高裁判決（以下「大東判決」という）では、2つの判断基準を示して、改修計画に基づいて改修中の当該河川の管理の瑕疵について判断している。第1は河川管理についての瑕疵についての判断基準、第2は改修計画に基づいて改修中の河川の管理の瑕疵についての判断基準である。

##### ア 河川管理についての瑕疵の有無

第1に、大東判決は、河川の管理についての瑕疵の有無につき、「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諸般の事情を総合的に考慮し、河川管理における財政的、技術的及び社会的諸制約のもとでの同種・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う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」と述べる。

##### イ 改修計画に基づいて改修中の河川の、河川管理の瑕疵の有無

第2に、大東判決は、上記アの一般基準に加え、改修計画に基づいて改修

中の河川の管理瑕疵についても示している。いわく「改修計画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、過去の水害の発生状況その他諸般の事情を総合的に考慮し、河川管理の一般水準及び社会通念に照らして、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未改修部分につき水害発生の危険性が特に顕著となり、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、当該河川の管理に瑕疵があるということとはできない」というものである。

#### ウ 改修計画に基づいて改修中の判断対象河川の管理の瑕疵についての判断

上記イで示した判断基準によれば、改修計画に基づいて改修中の河川の管理の瑕疵は、判断対象河川の「改修計画」が全体として格別不合理なものと認められるかどうかによることになる。

しかし、大東判決は、改修計画に基づいて改修中の判断対象河川（谷田川）の管理の瑕疵についての実際の判断においては、「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、これを全体として観察し、特に不合理なものがあると認められるかの判断をしている。

改修計画に基づいて改修中の河川の管理の瑕疵は、上記イのように「改修計画」が全体として格別不合理であるかを判断するのではなく、「改修計画及びその実施の状況」を全体として観察して格別不合理であるかを判断している。そして、「河川管理の一般水準及び社会通念に照らして、格別不合理なものとして認められる」ときは、当該河川の管理に瑕疵があると認められることになる。

#### (2) 鬼怒川及びその流域の自然的条件及び社会的条件

河川管理の瑕疵の判断においては上記(1)で述べたように流域の自然的条件と社会的条件を踏まえる必要があるため、このことをまず述べる。

## ア 鬼怒川及びその流域の自然的条件

鬼怒川は、栃木県日光市の群馬県境付近にある鬼怒沼を水源として、帝釈山脈や日光連山からの流れを集めて山間溪谷を流下し、男鹿川、日光中禅寺湖より流れ出る大谷川<sup>だいやがわ</sup>を合わせ、宇都宮丘陵東側の平野部を南に流下し、江川や田川を合流した後、茨城県守谷市野木崎にて利根川に合流する本川流路延長約177km、全流域面積約1761km<sup>2</sup>の一級河川である(図6)。

鬼怒川流域の地形は、大谷川<sup>だいやがわ</sup>合流点上流において、栃木県北西部の帝釈山地・日光火山の山地、その下流域は丘陵、台地、沖積地となっており、流域の約62%が山地・丘陵地で、扇状地・台地・沖積地の平野部は約38%となっている。

鬼怒川の河床勾配は、約100kmより上流(上流部)は1/108であり、その下流では、河床勾配の変換点が44km付近にあり、その上流(中流部)は1/467~1/192であり、その下流(下流部)は1/1978~1/1097である(図7の河床勾配図)。中流部は河床勾配が急で、川幅が37kmより上流では平均約700mであるのに対して、下流部は、氾濫平野(自然堤防帯)河川で、河床勾配が緩やかで、川幅が平均約300mであるのが特徴である(図7の川幅縦断図及び河道状況)。

このように鬼怒川では44km地点で勾配がゆるみ、その上、37km地点で川幅は半分程度に狭くなり、下流部で流下能力が乏しくなる自然的条件を有していた。

そして、常総市の右岸側は、丘陵地が多く大水害が起きにくいですが、左岸側は典型的な後背湿地であり、破堤や溢水を許せば大水害となることは必定となる地形であった。

3(1)アで示した河川管理の一般水準及び社会通念に照らして判断すると、鬼怒川左岸25km付近より下流の小貝川に挟まれた流域は、低湿地で



あるうえ、その最下流に常総市水海道の市街地が形成されており、外水氾濫があると浸水被害の規模（面積、水深）も質（被害額）も大きくなりやすい流域であった。

#### イ 鬼怒川及びその流域の社会的条件

鬼怒川の流域は栃木県、茨城県の2県にまたがり、流域内人口は約55万人、流域の土地利用は、山地等が約79%、水田、畑等の農地が約18%、宅地等の市街地が約3%となっている。

鬼怒川流域はJR東北新幹線、JR東北本線、JR水戸線等が交差し、2005年には「つくばエクスプレス」が開業し、下流の茨城県守谷市を中心とする地域は首都圏都心部のベッドタウンとして人口が増加している。また、東北縦貫自動車道、常磐自動車道、北関東自動車道に加え、常総市を横断し常総インターチェンジがある一般国道468号（首都圏中央連絡自動車道）の事業が進められている（以上は「利根川水系鬼怒川河川整備計画」（2016年2月）1頁から）。

### （3）鬼怒川の改修計画とその実施の経過

大東判決は、上記（1）ウで述べたように、判断対象河川の谷田川についての管理瑕疵を判断するにあたって、「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、河川管理の一般水準及び社会通念に照らして特に不合理といえるかどうかを判断している。そこで、鬼怒川の改修計画とその実施の経過について述べる。

#### ア 日本の治水計画

現在の河川法は、1997年に大きな改正がなされたが、この河川法改正以前は、1965年施行の河川法により、水系ごとに工事实施基本計画を策定することになっていた。工事实施基本計画は、①河川の総合的な保全と利用に関する基本方針、②河川工事の実施の基本となるべき計画に関する事項、

③河川工事の実施に関する事項を定めるものであった。③は主要な地点の計画高水位、計画横断形等、主要な河川工事の目的、種類、施行の場所を定めるものの、あくまで主要地点のみであり、河川整備の内容を具体的に詳細に記載するものではなかった。ただし、ダム計画が具体化している場合はそれを工事実施基本計画で位置付けることになっていた。

1997年の河川法改正後は、水系ごとに河川整備基本方針と河川整備計画を策定することになった。河川整備基本方針は河川整備の長期的な目標を定めるもので、河川整備の具体的な記述はない。一方、河川整備計画は今後20～30年間に行う河川整備の具体的な計画を定めるもので（利根川水系の場合は30年間）、河川整備計画としての治水目標流量を設定して、それを達成するために必要な河川整備の内容を具体的に記載する。ダムが必要な場合はダム名を記載するので、河川整備計画がダム計画の治水上の上位計画となった。

したがって、河川整備計画の策定までは、河川の各区分について具体的な整備内容を記した河川法上の改修計画はなかった。それを補完する改修計画として、後述の直轄河川改修事業がある。

#### **イ 工事実施基本計画，河川整備基本方針，河川整備計画の経過**

利根川水系工事実施基本計画が最初に策定されたのは1965年であり、1965年の河川法の施行に伴い、直ちに策定された。同計画の骨子は1949年の利根川改修改訂計画を踏襲したもので、1938年9月洪水を主要な対象洪水として策定された計画であった。

鬼怒川については1973年に治水安全度を1/100（100年に1回の発生確率）に改めて大幅に改定された。本川の利根川に先立つ計画改定である。これは、川治ダムの建設を治水計画に正式に位置づける必要があったことによるものである。

1980年12月、利根川水系全体の工事实施基本計画が改定され、鬼怒川についてはさらに1992年に改定され、既設の五十里・川俣・川治ダム3ダムに加えて湯西川ダムを建設するように改められた（甲5号証）。

2006年2月、改正河川法16条に基づく利根川水系河川整備基本方針が策定された。同年12月から鬼怒川も含む利根川水系の支川ごとに河川整備計画の策定作業が始まったものの、2007年5月の後、策定作業が突如中断された。鬼怒川の河川整備計画の策定作業が再開されたのは、2015年9月の鬼怒川水害のあと、同年10月であって、8年以上の年月が経過していた。その後は策定作業が急ピッチで進められ、2016年2月に鬼怒川の河川整備計画が策定された。

#### ウ 直轄河川改修事業の経過

鬼怒川の3.0kmから101.5kmまでの直轄区間の河川改修は、「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には、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本件水害前には2002年度、2007年度、2011年度、2014年度に事業評価が行われた。ただし、2007年度までは「鬼怒川改修事業」の名称であった。

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7号証)には、改修の事業内容が具体的に示されている。ここでは、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ていた。「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た(図8)。

ところが、ここでは、若宮戸地区は堤防整備区間になっていなかった。また、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20~30年の堤防整備区間となっていた(図8)。

その後、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8号証)に事業内容が示されている。

ここでも、若宮戸地区は堤防整備区間になっておらず、また、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20~30年の堤防整備区間となっていた(図9)。

#### 4 鬼怒川の若宮戸及び上三坂に係る河川管理とその責任

##### (1) 若宮戸地区

###### ア 河川管理施設の状況と本件溢水の原因

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(図1)。

その後、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による改変が自由に行われてきた。

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。

25.35 km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(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。

要するに、この区間は、河川管理施設が全く存在しなかったために、僅かの増水で洪水が居住地域へ溢れ出たのである。

#### イ 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、上記3(3)ウで述べたように、若宮戸地区には堤防整備の計画がなかった。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。つまり、これは積極的な不作為である。

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(図10)、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1m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。

以上により、国土交通大臣が若宮戸に築堤しなかったことは、鬼怒川の河川管理の瑕疵である。

### ウ 砂丘林を河川区域に指定しなかったこととその責任

国土交通大臣による1966年12月告示の河川区域（河川法6条）の指定は、25.35km付近においては、河川区域を砂丘林の川寄り側に指定し、砂丘林のほとんどを河川区域外とするものであった（図1）。そして、その後も河川区域の指定を変更することはなかった。

しかし、若宮戸地区の砂丘林は、直上下流の堤防に接続している丘陵地であって、実質的に堤防に相当する機能を果たしてきた。したがって、「地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地又は当該土地若しくは堤防の対岸に存する土地」（河川法施行令第1条第1項）に当たるものであるから、河川区域の範囲を定める河川法第6条第1項第3号の堤外の土地に該当する<sup>〔注2〕</sup>。

〔注2〕河川法第6条第1項では河川区域は次のように定められている。

- 「一 河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地の区域
- 二 河川管理施設の敷地である土地の区域
- 三 堤外の土地の区域のうち、第一号に掲げる区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域」

この第3号について河川法施行令第1条は次のように定めている。

「第一条 河川法第六条第一項第三号の政令で定める堤外の土地に類する土地は、次の各号に掲げる土地とする。

- 一 地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地又は当該土地若しくは堤防の対岸に存する土地」

この規定は丘陵地など、堤防としての役目を果たしている部分を河川区域の土地として管理する必要があることを意味している。若宮戸地区の砂丘林は堤防のような役目を果たしているのであるから、河川区域に指定しなければならなかった。

砂丘林を河川区域に指定しなかったことに関して、国土交通省は、次のように述べている。

「いわゆる三号地（河川法第6条第1項第3号に基づく河川区域）の指定は、当該土地がいわゆる一号地（同法第6条第1項第1号に基づく河川区域）と一体として管理を行う必要があるものと認められる場合に行われるものです。

若宮戸の「いわゆる自然堤防」については、砂が堆積してできた地形であり、一号地と一体として管理を行う必要があるものとは認められないことから、三号地として指定をしていません。」（甲1号証の1 国土交通省の2018年8月1日付質問事項回答（2016年9月9日））

しかし、「砂が堆積してできた地形」であれば、河川区域にならないとする根拠規定はなく、これは国土交通大臣が河川区域への組み入れを怠ってきたことの苦し紛れの言い訳にすぎない。大半が砂でできているといっても、若宮戸地区の丘陵地は、自然堤防の上に砂が厚く堆積した、幅が広

い河畔砂丘であり、さらに樹木の生育する樹林地となっており、洪水に対して十分な強度を有していた。

国土交通大臣は、この砂丘林を含めた河川区域の指定をせず、その川寄り側を河川区域に指定し、その後も変更しなかったことにより、砂丘林での砂の採取を自由にさせて、それまで洪水の流入を防いでいた砂丘林の堤防代替機能を縮小・喪失させた。このように河川区域の適切な指定を怠り、河川の近接地を危険にさらしたことは、明らかな河川管理の瑕疵である。

## エ 砂丘林掘削後に安易な土嚢積みを行ったこととその責任

- a 若宮戸は、本件洪水において、9月10日午前6時頃から25.35 km付近で2680 m<sup>3</sup>/秒程度（鬼怒川水海道観測所の流量。同地点の本件洪水による最大流量約4000 m<sup>3</sup>/秒の約67%）で溢水が始まり、大量の流入水が流れ込んだ。そして、水位の上昇とともに、土嚢積みが崩れて、溢水量が一層増大し、若宮戸地区は大量の流入水に呑まれることになった。

その原因は、砂丘林がソーラー発電事業者によって掘削され、その後、国土交通省によって安易な大型土嚢の積みしか行われてこなかったことにある。2014年3月にソーラー発電事業者が砂丘林を掘削したため、砂丘林は、幅200 mにわたって計画高水位を約2.7 m下回るY.P. 19.7 m程度になってしまった（図4、図10）。国土交通省は同年7月に大型土嚢（1個の高さ80 cm）を2段積んだが、その平均高さは砂丘林の掘削前の最低高さに合わせたY.P. 21.3 mに過ぎなかった。そのため、本件洪水の早い段階で溢水するようになり、さらに、土嚢をただ積んだだけであったため、溢水した河川水によって押されて土嚢積みは崩れ、掘削幅約200 mにわたって大量の洪水流が住宅地・農地に流れ込んだ。



b 若宮戸は、ソーラー発電事業者の掘削によって、砂丘林の最も低いところの高さはY. P. 19.7 m程度と、計画高水位を約2.7 mも下回るようになり、溢水の危険性が急激に高まっていたのである。直ちに堤防整備区間とし、早期に整備を行うことが必要になっていたのである。

また、即時に堤防整備を完了することが不可能であるならば、直ちに、堤防整備の河川改修事業が完了するまでの間の応急対策として、計画高水位以上の高さで溢水が生じず、かつ河川水の圧力に耐える構造・仕様の仮堤防を設けなければならなかった。例えば、国土交通省は、本件水害後においては、河川維持工事による仮堤防として、土嚢を3段積みとし、土嚢全体を遮水シートで包んでロープで縛って一体化している。しかし、国土交通省は、ソーラー発電事業者が掘削したときは、土嚢を計画高水位よりも約1.1 mも低い高さで単に2段積んだだけであった。

c 若宮戸地区は、砂丘林が掘削されて鬼怒川からの大規模な洪水流入の可能性が顕著になったのであり、河川改修事業として、堤防整備区間とし、その時期・順序を変更して、早期に、直ちに堤防整備に着手しなければならない「特段の事情」が生じていたのである。しかし、国土交通大臣は、そのような措置をとっておらず、鬼怒川の河川管理には瑕疵がある。

また、堤防整備に着手して完成するまでの間の応急対策として、計画高水位以上の高さで、かつ河川水の圧力に耐える構造・仕様の仮堤防を設けなければならなくなった。しかし、国土交通省のとった措置は、上記のようなものであり、到底、鬼怒川からの洪水流入を防止できるようなものではなかった。これは、国土交通大臣の鬼怒川の河川

管理につき、河川改修事業の実施とは別に、瑕疵があったものである。

## オ 小括

以上のとおり、国土交通大臣が、若宮戸地区に築堤せず無堤防状況を放置し続けてきたこと、砂丘林を河川区域に指定せずその掘削を放任したこと、砂丘林の掘削消失後に適切な洪水流入防止措置をとらなかったことは、鬼怒川の河川管理の明白な瑕疵である。

## (2) 上三坂地区

### ア 本件洪水時の堤防の状況と本件破堤の原因

詳細は2(3)イで述べたが、要約すると以下のとおりである。

上三坂の堤防は、昭和前期に築堤され、本件洪水時の堤防高は、21kmでY.P.21.04mで計画高水位(Y.P.20.83m)+20cm程度、その15mほど下流は計画高水位程度であった(図5)。本件洪水では、上三坂の最高水位は、計画高水位を約20cm上回っており、堤防高が計画高水位程度しかないところから越水が始まり(図5)、堤防裏法面が天端から法尻にかけて洗掘され、その洗掘が拡大して決壊に至った。堤防の高さが河川水位よりも低かったため越水が生じたことが破堤の原因である。堤防の天端幅がせいぜい4mしかないところがあったことは、その分、堤防の決壊を早めた。

### イ 堤防の整備状況

21km付近の2005年度測量結果による堤防高を見ると(図11)、21km直下は計画高水位(21kmはY.P.20.83m)ぎりぎりであった。

しかも、堤防の沈下の進行で越水破堤の危険性が増大していた。堤防高の測量は、原告らが把握してだけでも、1990、1993、1998、2001、2004、2008、2011の各年度に行われている。

左岸 21 km (上三坂) の測量結果は図 12 のとおりである。堤防高は、1990 年度に Y. P. 21.60 m であったのが、高さが測量をするたびに低下していて、本件洪水の 7 年前の 2008 年度には Y. P. 21.17 m、4 年前の 2011 年度には Y. P. 21.04 m となっている。つまり、1990 年度以降を見ても、21 km 付近の堤防は沈下を繰り返して低くなっており、高さの不足が拡大していたのである。1990 年度から見ても 50 cm 以上も低くなっており、国土交通大臣はその事実を把握しながら、これを看過した。

本件洪水における越水はこの堤防高の最も低い部分で生じて、本件破堤に至ったのである。

#### ウ 沈下している堤防の嵩上げをしなかったこととその責任

鬼怒川の直轄区間については、鬼怒川直轄河川改修事業として河川改修が行われてきているが、上記のように 1990 年から 50 cm 以上も沈下しているにもかかわらず、上三坂の堤防は嵩上げがされることがなく、放置されてきた。

前述したとおり、鬼怒川左岸 25 km 付近より下流の小貝川に挟まれた流域は、外水氾濫があると浸水被害の規模（面積、水深）も質（被害の種類及び被害の額）も大きくなりやすい流域である。鬼怒川直轄河川改修事業では「堤防高の不足している区間から築堤を実施」（甲 6 号証、13 頁）するとされており、堤防高が不足している箇所から築堤を実施するのであれば、堤防高の不足が特に大きい上三坂地区は優先して築堤が行われなければならない区間であったのである。それにもかかわらず、その築堤をすることなく放置していた。

以上により、国土交通大臣が上三坂地区の堤防を整備しなかったことは、鬼怒川の河川管理の瑕疵である。

## エ 小括

以上のとおり，21km付近は堤防の沈下の進行で越水破堤の危険性が増大していたこと，国土交通大臣はその事実を把握し，優先して嵩上げと拡幅が行われなければならない区間であることを認識していたにもかかわらず，そうした対応策を採ることなく放置していたことは，国土交通大臣の鬼怒川の河川管理の明白な瑕疵である。

### (3) 水海道地区

若宮戸の本件溢水及び上三坂の本件破堤で氾濫した大量の洪水は、常総市内を襲い凄まじい被害をもたらした。両地区から溢れた洪水は市内を南北に流れる八間堀川に流入して、八間堀川の二次的な氾濫を引き起こし、被害を大きく拡大した。若宮戸・上三坂からの氾濫は国土交通大臣の管理瑕疵によるものであるから、八間堀川周辺の氾濫もまた、国土交通大臣の管理瑕疵によるものである。

#### ア 第一波の洪水

新八間堀川の鬼怒川出口には八間堀水門と八間堀川排水機場（図13）があり、9月10日、国土交通省は午前2時に八間堀水門を閉め、八間堀川排水機場のポンプを運転し、新八間堀川から鬼怒川への排水を継続した。しかし、同日午後1時頃、国土交通省は同機場のポンプ運転を停止した。

当時は若宮戸等から溢れた洪水が八間堀川に流れ込み、八間堀川の流量が増加していく過程にあったので、八間堀川排水機場のポンプ運転停止で、鬼怒川への出口を塞がれた八間堀川は、その水位が急上昇していった（図14）。

ほどなく、新八間堀川及び旧八間堀川から洪水が溢れ、新八間堀川及び旧八間堀川の周辺部は第一波の洪水に見舞われた。この第一波の洪水は常総市役所などにも押し寄せた。

八間堀川が、若宮戸地区の氾濫水を常総市の下流部まで流下させるバイパスとして働いたことにより、新八間堀川及び旧八間堀川の周辺部では第一波の洪水が9月10日の午後1時半から3時という午後の早い時間に押し寄せた。

## イ 第二波の洪水

その後も、八間堀川排水機場のポンプの運転停止が続けられたことにより、八間堀川の水位は上昇し続け（図14）、午後8時頃に八間堀川の大橋付近（大生<sup>おおの</sup>小学校）と上大橋付近で左岸堤防の決壊がはじまり、大量の洪水が流れ出た（朝日新聞茨城版2015年10月11日）。第二波の洪水である。

決壊が引き起こした第二波の洪水の氾濫量は非常に大きく、その周辺だけではなく、新八間堀川及び旧八間堀川の周辺も床上まで一気に水かさが増した。市役所も午後9時頃から浸水して2階で孤立する状態になった。

八間堀川排水機場のポンプの運転が再開されたのは、同日の午後10時20分であり、それまで八間堀川の水位は上昇し続け、八間堀川周辺の浸水被害を大きくしていった。

そして、八間堀川の氾濫とは別に、八間堀川周辺には、本件溢水及び本件破堤の氾濫水が流域を流下して徐々に押し寄せ、浸水被害が拡大していった。

## ウ 八間堀川の氾濫の原因は、鬼怒川からの氾濫水の流入

上述のとおり、八間堀川では、9月10日の午後の早い時間における排水樋管等からの氾濫（第一波の洪水）、夜になってから堤防決壊による大規模な氾濫（第二波の洪水）があった。これらの氾濫にはエで述べる八間堀川排水機場のポンプ運転操作の誤りも影響しているが、氾濫の基本的な要因は、若宮戸の本件溢水と上三坂の本件破堤により、鬼怒川からあふれ

た大量の洪水が八間堀川に流入し、その水位が異常に上昇したことにある。

若宮戸及び上三坂からの氾濫がなければ、八間堀川の氾濫は起こらなかったものであり、両地区の氾濫は国土交通大臣の管理の瑕疵によるものであるから、八間堀川の氾濫もまた、国土交通大臣の管理の瑕疵によるものである。

## エ 八間堀川の氾濫を助長した要因（八間堀川排水機場の運転再開の遅れ）

上述のとおり、9月10日、国土交通省は午前2時に八間堀水門を閉め、八間堀川排水機場のポンプを運転し、新八間堀川から鬼怒川への排水を継続していたが、同日午後1時頃、同機場のポンプ運転を停止した。このあと、八間堀川の水位は図14に示すとおり、急上昇し、新八間堀川・旧八間堀川の周辺で第一波の洪水による氾濫を引き起こした。

当時の鬼怒川の水位変化を見ると、図14のとおり、午後1時頃には鬼怒川水海道地点のピークを過ぎ、その後は次第に低下していった。八間堀川排水機場の操作規則の八には「鬼怒川水位が9.36m以下となったときは、機場のポンプの運転を開始すること」と書かれている。この水位は標高7.16mを0点とする水海道観測所の量水標の水位であるから、鬼怒川の水位基準点（Y.P.）からの高さに換算すると、 $9.36 + 7.16 + 0.84 = 17.36$ mになる（0.84mは標高からY.P.への換算値）。鬼怒川の水位変化（水海道地点）を見ると（図14）、Y.P.として午後4時17.364m、午後5時17.104mで、その後は低下し続けていった。したがって、操作規則に従えば、午後4時以降は排水機場のポンプ運転を再開する義務があった。

ところが、実際の運転再開は午後10時20分であり、それまでに八間堀川の水位は上昇し続けた。そして、午後8時頃に大生小学校付近で八間堀川の堤防が決壊し、八間堀川周辺は第二波の洪水に見舞われ、凄まじい

被害を受けた。もし、操作規則に従って、八間堀川排水機場のポンプ運転を午後4時頃に再開していれば、その後の八間堀川の水位上昇は抑制され、午後8時頃の八間堀川の堤防決壊を防ぐことができた可能性が十分にある。

#### オ 小括

以上のとおり、八間堀川の氾濫は若宮戸からの本件溢水、上三坂での本件破堤によって鬼怒川からあふれ出した洪水が八間堀川に流入したことが基本的な原因であり、その上、国土交通省による八間堀川排水機場のポンプ運転再開の遅れという操作規則違反により、被害が拡大したのである。

### (4) 本件水害の原因と容易な洪水対策

#### ア 若宮戸地区の無堤の放置状況

本件水害における水海道観測所での最大流量は、9月10日午後1時頃の4000 m<sup>3</sup>/秒程度であったが、25.35 km付近の若宮戸では午前6時頃から溢水が始まった。午前6時の流量は鬼怒川水海道観測所で2684 m<sup>3</sup>/秒であり、若宮戸では水海道観測所でのピーク流量よりかなり小さい流量の段階で早くも洪水が溢れだしたのである。この時の水位は約21.3 mで、計画高水位22.4 mに対して約1.1 mも低いレベルであった。日本一の大河川で、しかも、人口稠密な関東平野を流下する利根川の最大級の支川である鬼怒川で、この程度の洪水を安全に流下させることができなかつたのである。

この水害の直接的な原因は、25.35 km地点付近の若宮戸では、約1.5 kmにわたって堤防自体が存在しなかつたことである。これでは、少し洪水が大きくなれば、洪水の氾濫を防ぎようがない。

この無堤防地区に、少なくとも、計画高水位程度の洪水を安全に流下させる程度の堤防を構築するか、地元土地所有者がソーラー発電事業のため

として砂丘林を掘削した緊急対応として、土嚢積みだけでも、計画高水位程度の洪水の氾濫を防止するだけの高さの土嚢を積み、それが洪水で崩れない程度の工事をおけば、本件水害は防止できたのである。

若宮戸は、無堤防という、近代の治水対策としては、およそ考え難い危険な状態に放置されていたのであるから、何をおいてもこうした対応策が採られるべきであったのである。

#### イ 上三坂の本件洪水時の堤防と破堤状況

上三坂の21km地点付近は、1990年度では、同地点の計画高水位（Y. P. 20. 83m）より、概ね60cm以上高い堤防（同21. 60m）が存在していたが、本件洪水時には沈下して、21kmから15mほど下流の決壊開始地点の堤防天端高は、計画高水位ぎりぎりの高さしか保有していなかった。そこで、同所から洪水が越流して破堤を引き起こしたのである。この堤防の経年の沈下状態は、国土交通省（下館河川事務所）で堤防高を定期的に測量していたから、十分に把握していたが、何らの対策も採らずに、本件洪水を迎えて、本件水害を発生させたのである。

すなわち、国土交通大臣は、上述の堤防が沈下する状況にあることや、計画高水位程度の洪水が襲うことについては、十分な知識や経験を保持保有していたにもかかわらず、堤防天端高の回復措置を採らず、これを放置してきたのである。

#### ウ 両地区の堤防・河道縦断図で、両地区の最悪の危険度は明らかであった

以上に述べてきた若宮戸及び上三坂の両地区について、計画堤防高、左岸堤防高（本件洪水前の堤防高）、計画高水位、本件洪水の痕跡水位などのデータを一覧の図に整理すると、図15<sup>〔注3〕</sup>のようになる。これらの各データは、国土交通省の開示資料に搭載されているものであるから、国土



交通大臣は、これらのデータが示す、鬼怒川20～26km区間の洪水に対する安全度・危険度を十分に把握していたはずである。

〔注3〕 図15に記す堤防高は国土交通省の開示資料によるものである。2011年度測量断面に2014年度までに行われた築堤工事を反映したもので、2015年9月出水直前の堤防高を示している。一方、図11の国土交通省開示資料による上三坂地区の縦断図は2005年度の測量結果によるものであるため、その堤防高は図15のそれとは多少の差がある。

若宮戸地区は、もともと堤防自体が存在しないのであるから、国土交通省が「いわゆる自然堤防」という砂丘林が消失すれば、僅かな洪水でも、たちどころに住宅地・農地への洪水氾濫が起こることは必定であった。

そして、上三坂地区では、同地区の堤防が毎年沈下してきており、計画高水位程度の洪水でも越流が起こり、そのままにしておけば、本件洪水のような越流と破堤が起き、大氾濫が起こることは明らかであった。そして、計画高水位程度の洪水は、起こりうるものであり、常時の備えが必要なことはいうまでもないことである。

## エ 河川管理の一般水準及び社会通念に照らして格別不合理があった

鬼怒川左岸で大破堤が起これば、本件水害のような大被害が発生することは、明瞭なことであった。本件水害での被害額は、国土交通省の『平成27年水害統計調査』（2017年3月22日（甲9号証））によれば、常総市では1401億円にもなっている。こうした被害の発生は、容易に予測されたことである。

その一方、無堤防の若宮戸地区において、水害後に計画高水位程度の洪水に備える堤防の設置に要した工事費は、18億円程度であった。そして、

ソーラー発電事業者による砂丘林掘削の事後対応として、本件水害後に国が執ったように土嚢を3段積みにし、その流失防止対策を行う補強工事などは、ともどもどれほどの金額になるものでもあるまい。

そして、上三坂地区については、毎年の堤防沈下に備えて定期的にその補強工事をするとして、これも、前記の左岸破堤大洪水の被害額に比すれば、僅かな金額であることも明らかである。

このように、国土交通大臣は、本件洪水の発生の予測はもとより十分に存在していたし、若宮戸と上三坂は、鬼怒川左岸一帯でも、最も安全度の低い地区であったのであるから、最低限度、前記のごとき対応策を採るべき義務があったことは明白である。かくして、若宮戸・上三坂両地区の河川管理は、「河川管理の一般水準及び社会通念に照らして、格別不合理なもの認められる」ことは明々白々である。

## 5 損害

本件水害において、原告らは、各自、別紙「原告別損害一覧表」記載の金額を下回らない損害を被った。本件訴訟では、この損害の一部を請求するものである。

## 6 結論

よって、原告らは、国家賠償法2条1項に基づき、被告に対し、別紙「請求金一覧表」の各原告の請求金欄記載の金員及びこれに対する2015（平成27）年9月10日から支払済みに至るまで年5分の割合による金員の支払いを求める。

## 第3 訴状添付図1～15

#### 第4 訴状別紙

原告目録（1枚）

原告代理人目録（1枚）

請求金一覧表（1枚）

原告別損害一覧表（30枚）

#### 第5 立証方法

証拠説明書記載のとおり

その他，口頭弁論において必要に応じて提出する。

#### 第6 附属書類

- 1 甲各号証写し
- 2 訴訟委任状
- 3 資格証明書