

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(2)

法的主張の整理と求釈明

水戸地方裁判所 民事第1部 御中

2019年10月7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

第1 法的主張の整理

1 被告の責任原因に関する原告らの主張

原告らは、被告の責任原因について、以下の5点を主張している。

- (1) 若宮戸に築堤計画が無く、無堤防状態のまま放置されたこと（訴状21頁）
- (2) 若宮戸の河川区域の指定をしなかったこと（訴状22頁、準備書面（1））
- (3) 若宮戸において、ソーラー事業者が掘削を行った後、若宮戸の土嚢積みが不十分であったこと（訴状24頁）
- (4) 上三坂の堤防整備が遅れたこと（訴状26頁）
- (5) 八間堀川排水機場の運転再開が遅れたこと（訴状30頁）

大東水害訴訟最高裁判決（民集38巻2号53頁）は、河川管理の瑕疵につき、以下のとおり判断枠組みを提示した。

「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【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】」

なお、被告は、【判示事項2】のうち、特段の事由が生じていたかどうかの基準を基準2とし、それ以外の基準を基準1としているので（被告準備書面（1）39頁）、原告らもこれを踏襲する。

原告らは、以上を踏まえて、本書面において、被告の責任について、以下のとおり整理して主張する。

2 若宮戸に築堤計画が無く、無堤防状態のまま放置されたこと（訴状21頁）

鬼怒川は「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」であるところ、若宮戸の24.5～26km（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（訴状19頁）で述べたように、若宮戸には堤防整備の計画がなかった。国土交通省は2003年度に、砂丘林の地盤の最低部が計画高水位よりも低い25.35km地点を含む24.5～25.8km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、2004年1月時点で左岸25.35km地点付近の砂丘林の地盤の高さが計画高水位より約1m下回っている状態のまま（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、無堤のまま、砂丘林の地盤が計画高水位を約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。

したがって、このような改修計画は、【判示事項2】の基準1に照らして、「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るという見地）」からみて、格別不合理なものであり、これは鬼怒川の河川管理の瑕疵である（国家賠償法2条）。

3 若宮戸の河川区域の指定をしなかったこと（訴状22頁，準備書面（1））

この点については、すでに、準備書面（1）第5において主張済みである。

再論すれば、

- (1) 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、大東水害訴訟最高裁判決の【判示事項2】の基準1に照らして、このような改修計画は格別不合理であり、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【判示事項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の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とき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【判示事項1】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（住宅地）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うる安全性」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る（国家賠償法2条）。

4 若宮戸において、ソーラー発電事業者が掘削を行った後、若宮戸の土嚢積みが不十分であったこと（訴状24頁に補充）

(1) 若宮戸の左岸25.35km地点付近の計画高水位はY.P.22.4m程度であり、2004年1月時点で、ソーラー発電事業者の掘削前の砂丘林の地盤の高さは、おおむね計画高水位以上の高さがあり、砂丘林の地盤の高さが計画高水位を下回っていたのは、約50mの区間（その最も低いところの高さはY.P.21.3m程度）に過ぎなかったところ、2014年3月にソーラー発電事業者の掘削によって、上記約50mの区間を含めて約200mに渡ってY.P.19.7m程度となり、計画高水位を約2.7mも下回るようになり、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。したがって、【判示事項2】の基準2に照らして、同区間においては、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、直ちに改修工事を施行しなければならない「特段の事情」が生じていた。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。

- (2) 堤防整備の河川改修事業が完了するまでには一定の時間を要するところ、それまでの間においても、掘削前の砂丘林と同等の機能を確保する応急対策が必要であり、具体的には、計画高水位 Y. P. 22.4 m 程度まで河川水の圧力に耐える構造・仕様の仮堤防（土嚢積み）を構築すべきであった。

しかし、国土交通省は、2014年7月に、ソーラー発電事業者の掘削の前の砂丘林の地盤の最も低いところの高さ（Y. P. 21.3 m 程度）に合わせて、単に土嚢を2段積んだだけであった。

これは、計画高水位よりも約1.1 m も低いものであり、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。現に、国土交通省は、本件水害後において、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一体化して、Y. P. 22.2 m 強まで河川水の圧力に耐える構造・仕様の仮堤防を、30日間、7862万円で構築しており（甲13号証（平成27年度若宮戸地区応急復旧工事完成図））、本件水害前においても、このような構造の土嚢を積むことは可能であった。

以上のとおり、応急処置として、ソーラー発電事業者の掘削の前の砂丘林の地盤の最も低いところの高さ（Y. P. 21.3 m 程度）に合わせて、2014年7月に単に土嚢を2段積んだだけで、計画高水位よりも約1.1 m も低いものとしたことは、【判示事項1】に照らして、「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うる安全性」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る。

5 上三坂の堤防整備が遅れたこと（訴状26頁）

鬼怒川の直轄区間については、1926年から河川改修が行われ、2002年度から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、左岸21km地点では、1990年から2011年までに50cm以上も沈下しているにもかかわらず、同地点付近の堤防は嵩上げがされることがなく、放置されてきた。鬼怒川左岸25km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。

したがって、このような改修計画は、【判示事項2】の基準1に照らして、「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るという見地）」からみて、格別不合理なものであり、これは鬼怒川の河川管理の瑕疵である（国家賠償法2条）。

6 八間堀川排水機場の運転再開が遅れたこと（訴状30頁）

(1) 原告は、訴状30～31頁以下において、八間堀川の氾濫を助長した要因が八間

堀川排水機場の運転再開の遅れにあることを指摘しているところ、かかる主張は、以下に述べるとおり、国家賠償法1条に基づく損害賠償責任を迫及する趣旨である。

ア 国土交通省は、2015年9月10日午前2時に八間堀川水門を閉め、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、同月午後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、訴状別紙図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。

イ 八間堀川排水機場の操作規則の九には、「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再開すること」と規定されている。

ここでいう鬼怒川水位とは、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)。

したがって、下館河川事務所長(操作規則では下館工事事務所長であるが、現在は下館河川事務所長)は、上記規則により、鬼怒川水位がY.P.17.36m以下となったときは、その後に水位が上昇するおそれがない限り、機場のポンプの運転を再開する義務があつて、かつ、そこに所長の裁量の余地はなかつた。

ウ 以上を前提に本件をみると、当時の鬼怒川の水位変化は、訴状別紙図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。実際の水位をみると、午後4時の時点でY.P.17.364m、午後5時の時点ではY.P.17.104mとなっていた。そして、それ以降に水位が上昇するおそれもなかつた。

そのため、上記規則に従えば、下館河川事務所長は、午後4時以降は排水機

場を再開する義務があった。

しかし、実際に運転が再開されたのは、その約6時間後の午後10時20分であった。

エ 運転が再開されるまでの間に、新八間堀川から鬼怒川への排水が行われなかった結果、八間堀川の水位は上昇し続けた。そして午後8時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、凄まじい被害が発生した。

オ もし下館河川事務所長が上記規則に従って八間堀川排水機場のポンプ運転を午後4時に再開していたならば、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高い。そうだとすれば、八間堀川の堤防決壊による原告ら（原告番号①③⑤⑩⑫⑭⑰。以下本項において同じ）の水害被害と上記運転再開の遅れは、因果関係がある。

カ 以上のとおりであるから、下館河川事務所長は、排水機場の運転を行うについて、上記規則に規定されているとおりに排水機場の運転再開を行わなかった過失によって八間堀川の堤防決壊に伴う水害被害による損害を原告に加えたといえる。

(2) 訴状31頁でも述べたように、八間堀川の氾濫は、若宮戸からの本件溢水及び上三坂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原因ではあるものの、下館河川事務所長による運転再開の遅れという操作規則違反もまた、（八間堀川の堤防決壊を防ぐことによる被害の発生を防止できなかったという意味において）氾濫の原因となっている。

そして、洪水の八間堀川への流入は「河川…管理に瑕疵があった」（国家賠償法2条）ことによるもので、また、八間堀川排水機場の運転再開の遅れは同機場の所長による「過失」（同法1条）によるものであって、これら国による2つの違法行為が競合して原告らに損害を生じさせたのであるから、国は、国家賠償法

1条及び同2条により、原告らに対して損害を賠償する責任を負う。

第2 若宮戸地区の土嚢積みに関する求釈明

1 被告の主張（被告準備書面（1）53～頁）

被告は、若宮戸地区の土嚢積みに関して、以下のとおり主張している。

「(a) 土嚢積みなど、できる限りの措置を講じていること

本件砂堆においては、ソーラー発電事業者がその一部を掘削し、その結果、従前の砂堆の高さより低い箇所が発生した。

しかしながら、被告は、常総市等からの要請を踏まえ、掘削された箇所に土嚢を設置した。この土嚢の設置は、出水時の水防活動における越水対策や河川工事における仮締切として一般的に用いられている手法であり、河川の流水に対して、堤防と同等とはいえないが、応急的な措置としては一定程度の氾濫を抑制する効果を期待し得るものであり、被告は、上記箇所に、掘削前の地盤高（地形の地盤高の各側線（河川に対して横断方向のもの）の一番高い高さを縦断的に整理し、そのうち一番低い高さがY.P. + 21.36メートル）と同程度の高さ（平均高Y.P. + 21.30メートル）の土嚢を設置している（甲第2号証・22ページ）。このように被告は、本件砂堆が掘削されたことに対して、可能な範囲で、以上のような措置を講じたものである。

そして、上記のような措置を講じたことにより、本件砂堆が掘削された直後の状態と比較すれば、少なくとも、当該箇所における氾濫を抑制する効果は相応に回復したといえることは明らかである。

してみると、本件溢水の当時、若宮戸地区において、水害発生の危険性が特に顕著となっていたとまでは認めるに足りないといわなければならない。」

2 求釈明の理由

被告の上記主張は抽象的なことを述べているだけで、具体的な事実や経験則に基づく内容が欠けている。よって、被告に対し、2014年7月の若宮戸地区の土嚢積み（以下「本件土嚢積み」あるいは「本件土嚢の設置」という）についての事実関係を確認するため、下記の求釈明をする。

3 求釈明事項

(1) 本件土嚢の設置はどのような検討を経て実施したものか、その検討の経過と内容を明らかにされたい。

また、どのような規模の洪水の襲来を想定していたのかも明らかにされたい。

(2) 測量地点（測点）を結んだ線を指す測線のうちの縦断方向の縦断測線上においてこれに直交する横断方向の横断測線（通常は一直線）である上記「地形の地盤高の各側線（河川に対して横断方向のもの）」に関し、①地盤掘削前の場合、②地盤掘削後の場合に分けて、甲1の2の別図－2のNo.13乃至No.18を含む全横断「側線」につき、2500分の1よりも大きい縮尺の平面地形図に、基準としている測点（原点）だけでなく横断「側線」も記載し、横断「側線」毎の横断図には、地盤高について、最高値地点と主要な高さの地点の数値を記載し、その他の地点は図上計測によって地盤高値が容易に読み取れるようにして、明らかにされたい。

(3) 本件土嚢は平均高さY. P. + 21.30mで設置したと説明しているが、上記②地盤掘削後の場合の平面地形図に、平均高さを算出した測点とその値を記載して明らかにされたい。

- (4) 地盤掘削前の河川横断方向の各「側線」の一番高い高さの最低高さと同程度の高さで本件土嚢の設置を行った理由を明らかにされたい。
- (5) 本件土嚢の設置は地盤掘削前の河川横断方向の各「側線」での地盤高の一番高い高さの最低高さと同程度の高さで実施されたため、土嚢積みの崩れ等の変形がなくても、計画高水位（25.25kではY.P.+22.35mであり、25.50kではY.P.+22.44mであり、25.35kでは両地点の値の直線補間によりY.P.+22.39mとなる）以下の洪水があったときの溢水断面積（溢水部上流端と溢水部下流端を直線で結んだ線上のもの）は、掘削前に比べて大きくなる。
- ① 本件土嚢の設置に当たって、計画高水位程度の水位となる洪水が襲来した場合、本件土嚢の設置の場合においては、地盤掘削前に比べて、計画高水位での溢水断面積（溢水部上流端と溢水部下流端を直線で結んだ線上のもの）がどれだけ増加するかについて検討したか。また、溢水量を検討したか。これらの検討の有無と、検討した場合には、検討した内容とその結果を明らかにされたい。
- ② 本件洪水の最高水位時において、本件土嚢の設置の場合は、地盤掘削前に比べて、溢水断面積（溢水部上流端と溢水部下流端を直線で結んだ線上のもの）はどれだけ増加したかを明らかにされたい。また、本件洪水においては、本件土嚢の設置の場合は、地盤掘削前に比べて、溢水量はどれだけ増加したかを明らかにされたい。
- (6) 本件土嚢積みは約80cm高さの土嚢の2段積みで、その高さは計画高水位よりも約1.1mも低かった。計画高水位より約1.1mも低く土嚢の設置を行った理由を明らかにされたい。
- (7) 本件土嚢の設置は、河川工事における仮締切として一般的に用いられている手法であるということであるが、当該手法を明らかにしている技術基準や工事

マニュアル文書を示し，本件土囊の設置につき，技術基準等の該当部分を示して，当該部分にどのように依拠しているかを明らかにされたい。

以上