

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(4)

求釈明(若宮戸地区における河川区域の指定等について)

水戸地方裁判所 民事第1部 御中

2020年1月21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

1 河川区域の指定について（求釈明事項1）

(1) 若宮戸地区の砂丘林が堤防の役目を果たしてきたこと

若宮戸地区には地元で「十一面山」といわれる小高い丘、原告らが砂丘林と呼んでいる小高い丘がある。2014年3月にソーラー発電事業者によって砂丘林の大半が掘削された後、被告国は同年7月に土嚢積みを行った（この土嚢積みが安易で、杜撰なものであったために2015年9月洪水に対応できず、若宮戸地区で大規模な氾濫を招くことになったことについては別に論じる）。

被告国が、極めて不十分ながらも、若宮戸地区に土嚢積みを行ったのは、掘削前の若宮戸地区の砂丘林が洪水に対して、堤防の役目を果たしてきたと認識していたからに他ならない。

(2) 鬼怒川堤防高調査における砂丘林の扱い

図1は被告国による鬼怒川堤防高調査結果から、2001年度、2011年度、2015年度について鬼怒川左岸下流部の堤防高の推移をグラフで示したものである。堤防高の調査は250m間隔で行われている。同図において、若宮戸地区の砂丘林がある25.25km地点の堤防高を見ると、2001年度と2011年度は計画高水位より1m以上高くなっているが、2015年度は計画高水位より2m以上低い値になっている。25.35km付近の堤防高の大幅な低下は2014年3月にソーラー発電事業者が行った砂丘林の掘削によるものである。

したがって、被告国が、2014年より前は砂丘林を堤防として扱い、砂丘林の高さをこの付近の堤防高としてきたことは、鬼怒川堤防高調査結果からも明らかである。

(3) 河川区域の指定の内容

鬼怒川の若宮戸地区の河川区域は、乙6の2、6の3において赤線で囲まれた範囲である。これが1966（昭和41）年12月28日に告示された「河川区域」である（答弁書22頁参照、乙6の1）。鬼怒川の河川区域指定図のうち、乙6の2の若宮戸地区の部分を拡大したのが図2である。

また、被告による『実態的に堤防のような役割を果たしている地形の調査結果について<直轄管理区間>』（甲17号証）のうちの【鬼怒川：左岸25.5k】は若宮戸地区についてのもので、その平面図3には、「いわゆる自然堤防」として砂丘林の範囲が黄土色で図3のとおり、記載されている。

図2と図3の位置関係を示すため、両者を重ね合わせたのが図4である。図4を見ると、河川区域の範囲は砂丘林より川側にあつて、砂丘林のあるところは完全に河川区域から外れている。

(4) 河川法の規定による河川区域の範囲

河川区域は河川法と河川法施行令により、次のように定められている。

「河川法

(河川区域)

第六条 この法律において「河川区域」とは、次の各号に掲げる区域をいう。

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（河岸の土地を含み、洪水その他異常な天然現象により一時的に当該状況を呈している土地を除く。）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（政令で定めるこれに類する土地及び政令で定める遊水地を含む。第三項において同じ。）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」

「河川法施行令

第一章 河川の管理

(堤外の土地に類する土地等)

第一条 河川法（以下「法」という。）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

二 前号の土地と法第六条第一項第一号の土地との間に存する土地

三 ダムによって貯留される流水の最高の水位における水面が土地に接する線によって囲まれる地域内の土地

2 法第六条第一項第三号の政令で定める遊水地は、河川整備計画において、計画高水流量を低減するものとして定められた遊水地とする。 」

この河川法第6条第1項第1号～第3号について国土交通省は次の通り、用語説明を行っている（甲18号証「（中部地方整備局の用語説明）より抜粋」）。

「河川区域…河川法第6条第1項第1号～第3号

1号地…河川法第6条第1項第1号の土地の略称

一般的には川の水がいつも流れている場所です。

2号地…河川法第6条第1項第2号の土地の略称

一般的には堤防のある区域をいいます。

3号地…河川法第6条第1項第3号の土地の略称

堤外の土地のうち1号地と一体となって管理を行う必要があるものとして、河川管理者が指定することによって河川区域になる土地を言います。（一般的には高水敷をさします。）ただし、どのような土地にも自由に河川管理者が指定でき

るものではなく、その範囲が法律で定められています。このような土地には以下のようなものがあります。

(1) 堤外の土地。

(2) 堤防に隣接して堤防と同一の働きをしている土地。(堤防に接している丘陵地や台地などの河岸部分をいいます。)

(3) 堤防の対岸や(2)の土地の対岸にある土地で、堤防と同一の働きをしている土地。

(4) (2)や(3)の土地と1号地の間にある土地。(無堤部の高水敷に類する土地)

(5) ダムによって貯留される流水の最高の水位における水面が土地に接する線によって囲まれる地域内の土地。(河川法施行令第1条第1項第3号)

(6) 河川整備基本方針で定められている遊水地。 」

この用語説明のとおり、丘陵地など、堤防に隣接していて堤防と同一の働きをしている土地は河川区域の土地として管理する必要がある。

(5) 求釈明事項

以上の事実を踏まえて、以下の求釈明を行う。

① 1966(昭和41)年12月28日に告示された鬼怒川の河川区域の指定において若宮戸地区の河川区域に砂丘林の範囲を含めなかった理由とその根拠規定を明らかにされたい。

② 上記の告示の後、若宮戸地区において砂丘林の範囲を含むように河川区域を拡大してこなかった理由とその根拠規定を明らかにされたい。

③ 河川法第6条第1項第3号は、丘陵地など、堤防に隣接していて堤防と同一

の働きをしている土地は河川区域の土地として管理する必要があることを示している。若宮戸地区の砂丘林はまさしく堤防に隣接していて堤防と同一の働きをしている土地であるにもかかわらず、被告が若宮戸地区において砂丘林の範囲まで河川区域を広げてこなかった理由とその根拠規定を明らかにされたい。

④ 被告国は一方で、鬼怒川堤防高調査において若宮戸地区では砂丘林を堤防として扱い、砂丘林の高さを堤防高としてきた。それにより、砂丘林がある25.25km付近は相応の堤防があるようになってきた。被告は砂丘林の範囲まで河川区域を拡大してこなかったにもかかわらず、なぜ、鬼怒川堤防高調査において砂丘林を堤防として扱い、砂丘林の高さを堤防高としてきたのか、その理由と根拠規定を明らかにされたい。

⑤ 被告国は『実態的に堤防のような役割を果たしている地形の調査結果について<直轄管理区間>』（甲17号証）の17～22頁【鬼怒川：左岸25.5k】において若宮戸地区の「いわゆる自然堤防」（砂丘林）が実態的に堤防のような役割を果たしている地形であったことを認めている。それにもかかわらず、砂丘林の範囲まで河川区域を広げてこなかった理由を明らかにされたい。

2 若宮戸地区の「十一面山」の形成過程について（求釈明事項2）

(1) 若宮戸地区の「十一面山」について、原告らは「砂丘林」とであると主張したのに対して、被告は、これを否認し、「砂堆」とであると主張している。

(2) 国土地理院の治水地形分類図の取得地形分類一覧（自然地形）によれば、図5の若宮戸地区の高地に描かれている黄色地に黄土色半円模様の記号は、初期整備版（1976～1978年度）においては「砂丘」と分類されていた。

(3) その後、その更新版（2007年以降）においては、大分類「低地」の中

分類として「砂丘（河畔砂丘も含む。）」、「砂州」及び「砂堆」を一括して「砂州・砂丘」、と分類するようになったが、その定義によれば、「砂丘」は、風によって運ばれた砂が堆積して比高2～3m程度以上の丘になった地形をいい、「砂州や砂堆」は波浪や沿岸流によって形成された地形をいうと解説されている（甲19号証）。すなわち、砂丘を作り出すのは「風」であって、一方で、砂堆を作り出すのは「波浪や沿岸流」であって、両者の形成原因には明瞭な違いがあり、これは形成される地形の高さに大きな違いをもたらす。

(4) 若宮戸地区の「十一面山」は、かつて最大標高T.P. 32. 1m（距離標25. 25kmの計画高水位Y.P. 22. 35mから約10. 6mの高さ）もあつた高地であり（図5参照）、これは、鬼怒川が運んできた砂が冬の北西季節風（鬼怒川流域では「日光おろし」と呼ばれている）によって鬼怒川左岸の自然堤防の上に吹き寄せられて形成された砂丘である。樹木が生育していることは、この砂丘が長年かけて形成されてきたことを示している。

(5) これに対して、被告国は、同地について、「砂堆（現在及び過去の海岸、湖岸付近にあつて波浪、沿岸流によってできた、砂又は礫からなる浜堤、砂州・砂嘴などの微高地をいう。）」であり、「本件砂堆」と呼称して主張している（答弁書9頁）。被告の上記括弧書きは、国土地理院の土地条件図における地形分類項目での定義と同じである。しかし、被告国は、上記主張をするだけで、「本件砂堆」の形成経過等について全く主張をしていない。

(6) このような、若宮戸地区の「十一面山」の形成過程は、河川区域の指定の前提となる事実であり、その形成過程の認識の違いは、河川区域の指定の誤りの原因となる。そこで、被告国が、若宮戸地区の「十一面山」について、波浪や沿岸流によって形成されたものであり、風によって運ばれた砂が堆積してものではない、と主張するのであれば、その形成過程を明らかにされたい。

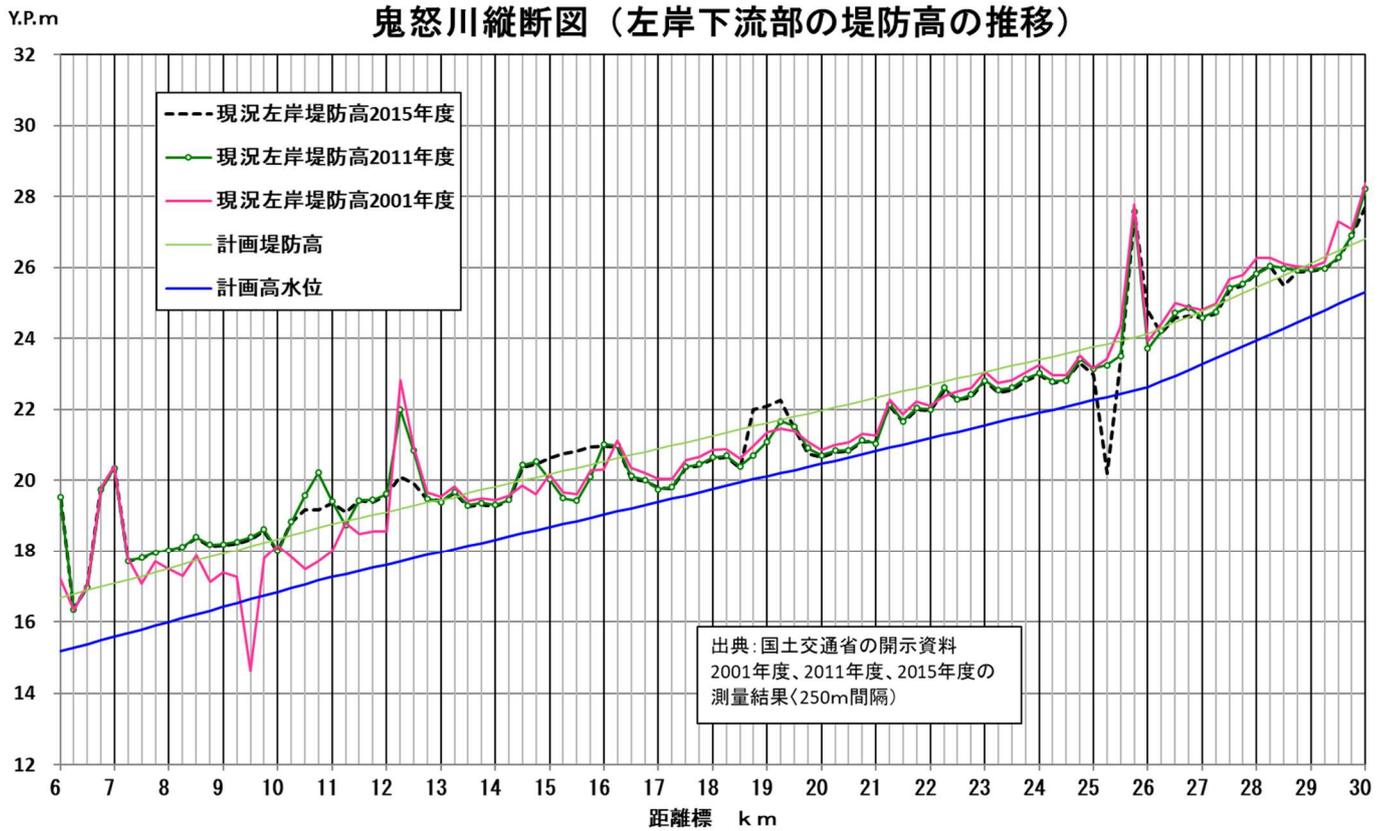


図1 鬼怒川縦断図（左岸下流部の堤防高の推移）

（出典：甲14，15，16号証「2001年度、2011年度、2015年度の鬼怒川測量結果」）」



図2 河川区域指定図の若宮戸部分の拡大（乙6-2）

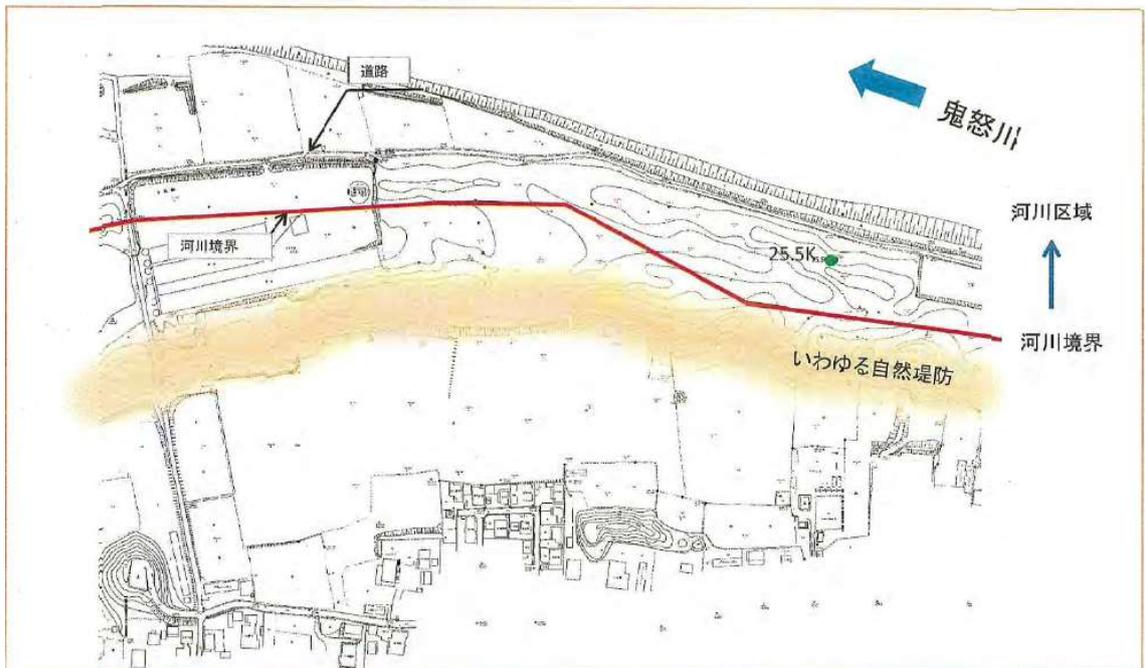


図3 『実態的に堤防のような役割を果たしている地形の調査結果について
 <直轄管理区間>』（甲17号証）の【鬼怒川：左岸25.5k】平面図3

【鬼怒川：左岸25.5k】平面図2



図4 図2と図3の重ね合わせ（甲17号証の平面図2の上に重ねた）

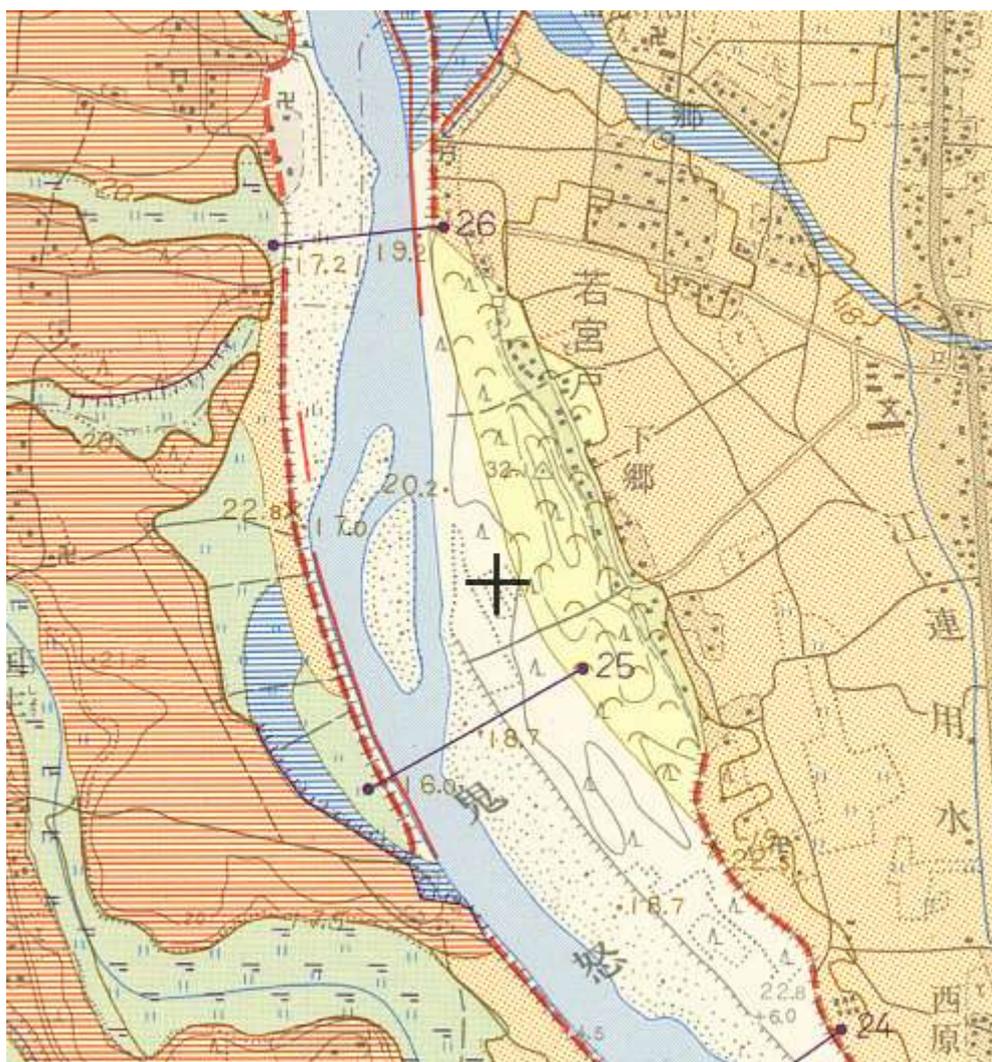


図5 治水地形分類図（初期整備版（1977年））のうち若宮戸部分

黄色地に黄土色半円模様は、「砂丘」と分類されている。

標高の数値は東京湾中等潮位（T.P.）を基準面とする高さ。

国土交通省国土地理院／地理院地図（国土電子Web）より

<http://maps.gsi.go.jp/#6/38.419166/137.548828/&base=std&ls=std%7C1cmfc1&blend=0&disp=11&vs=c1j0h0k010u0t0z0r0s0m0f1>