

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(3)

～被告準備書面(2)に対する反論～

水戸地方裁判所 民事第1部 御中

2020年2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

## 第1 改修計画についての被告の主張が誤りであること

### 1 原告の主張とそれに対する被告の反論

原告らは、準備書面（1）において、被告が大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】でいうところの「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『工事実施基本計画』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。」と主張した（4～8頁）。

これに対し、被告は、準備書面（2）において、「『改修計画』とは、『共通の物差し』としての内実を有する工実（「工事実施基本計画」のこと）、河川整備基本方針、河川整備計画等が想定されているものと解するのが相当である。」とする（9頁）。

### 2 大東水害訴訟最高裁判決は「改修計画」とは計画の時期や計画されている改修工事の順序が定まっているものであるとの前提に立っていること

しかしながら、被告も引用する大東水害訴訟最高裁判決の判示部分には、「（改修計画が）全体として右の見地（原告代理人注・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し、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）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、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・・・」と明確に記載されているのであり、

大東水害訴訟最高裁判決は、「改修計画」とは、計画の時期や計画されている改修工事の順序が定まっているものであるとの前提に立って判示していることが明らかである。

3 改修工事の具体的時期及び順序が不明なままでは、大東水害訴訟最高裁判決の示した【判示事項2】の実質的な審理判断ができないこと

加えて、この【判示事項2】では、「当初の計画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」の有無の判断も必要になるが、この判断のためには、当初の計画として、策定された改修計画に、工事の時期や順序が定められていなければ、時期の繰り上げあるいは順序の変更による早期の改修工事をしなければならないかどうかを判断することはできない。その観点からも、【判示事項2】でいう「改修計画」は、計画の時期や計画されている改修工事の順序が定まっているものでなければならない。

4 被告の引用する各判決は、「改修計画に、改修工事の時期及び順序が定められていなくてもよいこと」を判示したものではないこと

(1) 大阪高裁昭和62年4月10日判決について

ア 被告は、上記1で述べた自らの主張を補強すべく、大東水害訴訟の差戻審判決である大阪高裁昭和62年4月10日判決(以下「差戻審判決」という。判例タイムズ635号204頁)を引用した上で、「改修工事の具体的な内容、実施場所、時期・順序が定められたことは認定されていない。」とする(11頁)。

イ しかし、差戻審判決は、そもそも改修計画が何を指すのかを明らかにしていないばかりか、改修工事の具体的内容等が改修計画に定められていなかったことも判示しておらず、ましてや改修計画にこれらが定められていなくてもよいことも判示していない。

むしろ、ショートカット工事と合わせて本件未改修部分の工事を施行すべきであったとの主張について、「本件未改修部分につき当初の予定を繰り上げてショートカット工事と同時に又はこれに引き続いて改修工事を施行すべき必然性を認めるに足りない」と判示していることから、差戻審判決も、ショートカット工事及び本件未改修部分の工事については、改修計画で予め改修工事の具体的内容、実施場所、時期・順序等が決まっていることを前提にしているというべきである。

ウ また、差戻審判決は、改修計画を講学上の「行政計画」と位置付けて、改修計画及びその実施の合理性の問題を行政計画の計画裁量・実施裁量の問題と捉えて検討している。基本計画を実現するために定められた具体的な計画もまた講学上の「行政計画」に含まれることからすれば、水害訴訟における「改修計画」を、工事実施基本計画、河川整備基本方針、河川整備計画に限定しなければならない理由はない。

エ 以上のとおりであるから、上記１で述べた被告の主張との関係で差戻審判決を引用することは適切ではない。

## (2) 名古屋高裁平成２２年８月３１日判決について

ア 加えて被告は、準備書面（２）において、鬼怒川にかかる「改修計画」が「本件基本方針及び本件整備計画」であることを前提に（１３頁）、「改修工事の具体的な内容や実施時期等が定められていないとしても、それをもって本件基本方針や本件整備計画の内容が格別不合理ということにはならない」と主張し（１４頁）、かかる主張との関係で名古屋高裁平成２２年８月３１日判決を引用している（１４頁乃至１５頁）。

イ しかし、上記判決の被告による引用部分は、概要「庄内川に係る昭和５０年改定工事実施基本計画に、改修工事の時期及び順序が定められていないこと」の格別不合理性を問題としたものであって、改修工事の時期及び順序が

定められた改修計画が存在しなくてもよいことを判示したのではない。

すなわち、上記判決において裁判所は、概要「庄内川の改修計画は、工事実施基本計画を含めた改修計画に工事の時期・順序が記載されていないので格別不合理であり、そのことにより、庄内川の河川管理には瑕疵がある」という控訴人（一審原告）の主張を、概要「改修工事の時期及び順序が記載されていない昭和50年改定工事実施基本計画が『格別不合理』である」と誤った整理をした上で引用部分のとおり判示を行ったものである。言い換えれば、上記判決において裁判所は、「改修の順序と時期を定めた改修計画が存在しなければならない（大東水害最高裁判決はそのことを前提にしている）」という控訴人の主張に対する判断を、控訴人の主張に反して上記のとおり主張整理を行うことによって回避したのである。

ウ 以上のとおりであるから、被告における上記判決の引用の意図が「改修工事の時期及び順序が定められた改修計画が存在しなくてもよい」という被告の主張の補強にあるのであれば、かかる引用は誤った引用であると言わざるを得ない。

## 5 小括

以上のとおりであるから、大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】でいうところの「改修計画」とは、「工実、河川整備基本方針、河川整備計画等が想定されているものと解するのが相当である。」として、「改修工事の具体的な時期・順序が記載されている下位の計画等はこれに含まれない」とも受け取れる被告の主張が誤りであることは明らかである。

## 6 「鬼怒川直轄河川改修事業」に関する被告の主張について

### (1) 原告の主張及び被告の反論

原告らは、「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・順序が示されていないが、公開された資料の中で、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）には、「事業の概要」の「今後の改修方針」において、改修の内容と改修工事の場所と時期・順序が記載されており、その後の2014年度の事業評価資料『鬼怒川直轄河川改修事業 平成26年10月10日』（甲8）にも「事業の見込み等」の「今後の改修方針（事業位置図等）」にも改修の内容と改修工事の場所と時期・順序が記載されており、これらの「鬼怒川直轄河川改修事業」も、大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】にいう「改修計画」に含まれると主張した。

これに対し、被告は、政策評価制度に基づき作成されたものであることを根拠に否定する。

(2) 上記被告の反論が誤りであること

しかし、この主張は失当である。

これらの「鬼怒川直轄河川改修事業」は、2010年5月26日付け国土交通省河川局治水課長通知「河川改修事業における事業の効率性及び透明性の確保について」（乙9）において、「今後、河川改修事業の実施にあたっては、より一層の事業の効率性の向上及び透明性を確保するべく、事業再評価の際、河川整備計画に基づき、上下流、左右岸のバランスを図り段階的に整備を進めることを、様々なリスク軽減効果を示しつつ分かりやすく説明されたい。加えて、その際、当面の段階的な整備（5～7年程度）に関しても、実施箇所や事業内容を明らかにし、費用対効果分析を含む総合的な事業評価を実施されたい。」「なお、河川法に基づく河川整備計画が未策定の場合には、概ね20～30年間の整備内容を想定し、河川整備計画に代えて事業再評価を実施するものとする。」としたことを受けて、作成されたものである。

すなわち、河川改修事業についての事業再評価は河川整備計画（改正河川法16条の2第2～第6項）の内容に基づいて実施することになっていたとこ

ろ、この時点では、鬼怒川の河川整備計画は、未策定であった（その後、2016年2月に「利根川水系鬼怒川河川整備計画」（乙21）が策定された）。

そこで、「鬼怒川直轄河川改修事業」（2011年度は甲7、2014年度は甲8）は、上記国土交通省河川局治水課長通知（乙9）に従って、河川整備計画に代えて概ね20～30年間の整備（改修工事）の内容を記載し、河川整備計画に基づく段階的な整備（当面の整備は5～7年程度）に関して、当面7年と概ね20～30年の整備（改修工事）の実施箇所と事業内容すなわち改修工事の内容と時期・順序を明らかにして策定されたものである。

したがって、上記「鬼怒川直轄河川改修事業」の記載内容は、鬼怒川の改修事業における改修計画の重要な一部と見るのが、大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】の趣旨に合致するのである。

なお、河川整備計画（改正河川法16条の2第2～第6項）が未策定の場合は、当該河川について定められていた工事実施基本計画の一部が河川整備計画とみなされるとされている（1997年6月4日河川法改正附則2条2項）。鬼怒川の場合は、河川整備計画が2016年2月に策定されるまでの間、「利根川水系工事実施基本計画」（乙36）の一部が河川整備計画とみなされることになる。

ただし、同附則に基づいて工事実施基本計画のうち河川整備計画とみなされるのは、「主要な河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置される主要な河川管理施設の機能の概要」の部分のみにすぎない（1997年11月28日河川法施行令改正附則2条2項、旧河川法施行令10条第2項第3号ロ）。

そして、利根川水系工事実施基本計画（乙36）における「3(2) 主要な河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置され

る主要な河川管理施設の機能の概要」(旧河川法施行令10条第2項第3号ロ)における鬼怒川下流部についての記載は、わずかに、「下流部については、堤防の拡築、護岸等を施工する。また、利根川の背水の影響をうける約1.7kmの区間については、堤防の拡築及び護岸を施工し、洪水の安全な流下を図る。さらに河床の維持のため鎌庭地点に床固めを設ける。」(24頁)とされているだけである。

改正河川法の下で策定される河川整備計画には、「河川整備計画の目標に関する事項」並びに「河川の整備の実施に関する事項」として、「河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置される河川管理施設の機能の概要」及び「河川の維持の目的、種類及び施行の場所」を定めなければならないとされている(改正後河川法施行令10条の3)。

しかるに、1995年度利根川水系工事実施基本計画(乙36)の24頁の上記記述は内容が希薄で、「主要な河川工事」(旧河川法施行令10条第2項第3号ロ)としても鎌庭地点の床固めしか記載しておらず、河川工事の施行の場所等(時期は含まれない)が網羅的に記載される正規の河川整備計画に匹敵するものではなく(利根川水系鬼怒川河川整備計画(乙21)5.1.1(26~30頁)も参照)、「『共通の物差し』としての内実を有する」(被告準備書面(2)9頁)とは、到底言えない。

このような“みなし河川整備計画”(被告は利根川水系工事実施基本計画の上記部分を「本件整備計画」と称する)にはほとんど具体性がなく無内容なのであるから、これと利根川水系河川整備基本方針のみを大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】が判示する「改修計画」として、その合理性を「右の見地か



ら」判断することは不可能である。

したがって、大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】に準拠して鬼怒川の改修計画が全体として格別不合理かについて判断するには、河川整備計画に代えて概ね20～30年間の整備（改修工事）の内容を記載し、段階的な整備に関して当面7年と概ね20～30年の整備（改修工事）の内容と時期・順序を明らかにして策定された上記「鬼怒川直轄河川改修事業」を改修計画の重要な部分として判断するしかないのである。

以上のとおり、「鬼怒川直轄河川改修事業」は、「改修計画」の重要な一部と見るのが、大東水害訴訟最高裁判決の【判示事項2】の趣旨に合致するのである。

第2 被告は本件に則して鬼怒川の改修工事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べきこと

1 原告らは、準備書面（1）において、前記第1の主張に加え、大東水害訴訟最高裁判決は、「『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。」（7頁）として、被告に対し、本件に則して鬼怒川の改修工事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べきことを求めた（11～12頁）。

しかし、被告は、準備書面（2）において、前記第1、1及び5の主張に加え、国賠法2条1項の「瑕疵」の立証責任は原告らにあることを理由に、

「今後、審理の進行状況に応じて主張立証の必要が生じ得ることまで否定するものではない。」（17頁）とするだけで、応じていない。

- 2 しかしながら、鬼怒川の改修工事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」は、大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】のうち「改修計画が全体として格別不合理なもの」に該当するかどうかを判断するためには必要不可欠な事情であるし、「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、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」の有無を判断するためにも同様である（原告らが「特段の事由」について主張していることについては、原告ら準備書面(2)の5～6頁参照）。
- 3 そして、鬼怒川の改修工事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」を早期に把握することは、本件の適正かつ迅速な審理にとって是非とも必要なことである。
- 4 加えて、鬼怒川の改修工事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」についての情報は全て被告が有しており、被告にとって、それを主張することは容易なことである。
- 5 以上のとおりであるから、被告は、速やかに、本件に則して鬼怒川の改修工事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べきである。

以上

(参考)

1997年6月4日河川法改正附則2条2項

「この法律の施行の日以後新法第16条の2項の規定に基づき当該河川の区間について河川整備計画が定められるまでの間においては、この法律の施行の際に現に旧法第16条第1項の規定に基づき当該河川について定められて

いる工事实施基本計画の一部を、政令で定めるところにより、新法第16条の2第1項の規定に基づき当該河川の区間について定められた河川整備計画とみなす。」

1997年11月28日河川法施行令改正附則2条2項

「改正法附則第2条2項の規定により当該河川の区間について定められた河川整備計画とみなされる当該河川について現に定められている工事实施基本計画の部分は、旧施行令第10条第2項第3号ロに係る当該工事实施基本計画の部分とする。」

旧河川法施行令10条（工事实施基本計画の作成の準則等）

第1項 法16条第1項に規定する工事实施基本計画は、次の各号に定めるところにより作成しなければならない。

（略）

第2項 工事实施基本計画には、次の各号に掲げる事項をさだめなければならない。

1号 当該水系に係る河川の総合的な保全と利用に関する基本方針

2号 河川工事の実施の基本となるべき計画に関する事項

（略）

3号 河川工事の実施に関する事項

イ 主要な地点における計画高水位、計画横断形その他河道計画に関する重要な事項

ロ 主要な河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置される主要な河川管理施設の機能の概要

改正後河川法施行令 10 条の 3（河川整備計画に定める事項）

河川整備計画には、次に掲げる事項を定めなければならない。

1 号 河川整備計画の目標に関する事項

2 号 河川の整備の実施に関する事項

イ 河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により  
設置される河川管理施設の機能の概要

ロ 河川の維持の目的、種類及び施行の場所