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 (5) ~被告準備書面 (3) 及び (4) に対する反論~

水戸地方裁判所 民事第1部 御中

2020年7月9日

之 原告ら訴訟代理人 弁護士 坂 本 博 俊 同 弁護士 大 木 同 弁護士 只 野 靖 同 弁護士 及 Ш 智 志 弁護士 小 竹 広 子 同 同 弁護士 五. 來 則 男 在 間 史 同 弁護士 正 同 弁護士 鈴 裕 也 木 同 弁護士 高 橋 利 明 真 同 弁護士 田 中 同 弁護士 服 部 有

第1	被告も下位計画も「改修計画」に含まれることは認めたこと3
1	被告も、下位計画について「改修計画」に該当することを認めたこと3
2	鬼怒川直轄河川改修事業の再評価資料の記載内容も「改修計画」に該当する
۲	٤4
3	鬼怒川直轄河川改修事業の事業再評価資料(甲7)に記載された整備の時期・
順	「序が合理的であることについて具体的に主張すべきであること4
第2	若宮戸地区の河川区域指定問題について6
1	原告らの求釈明に対する被告の回答及び回答拒否6
2	「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」について10
第3	若宮戸地区の土嚢積み問題について13
1	原告らの求釈明に対する被告の回答拒否13
2	被告の回答拒否は不当であること13
3	被告の安易な土嚢積みが甚大な被害を惹起したこと14
4	小括~河川管理の瑕疵に該当すること19
第4	上三坂地区の堤防は破堤する危険性が高く、かつ、破堤すれば常総市の氾濫
が最	も広がる危険箇所だったことを予見していたにもかかわらず, 堤防整備を後回
しに	. したこと
1	上三坂地区の堤防は破堤する危険性が高かったこと22
2	破堤すれば常総市の氾濫が最も広がる危険箇所だったこと25
3	2002 年度頃以降安全性の低いところの堤防整備を後回しにしてきたこと.28
4	小括31
第 5	八間堀川排水機場問題について39
1	八間堀川排水機場の操作状況39
2	被告の主張の不合理性40
3	特例の操作方法を取ったとしてもポンプ運転開始は遅かったこと43

- 第1 被告も下位計画も「改修計画」に含まれることは認めたこと
 - 1 被告も、下位計画について「改修計画」に該当することを認めたこと
- (1) 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(以下「大東水害判決」という。)【判示事項2】でいうところの「改修計画」(以下単に「改修計画」という。)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(原告準備書面(1)4~8頁)。
- (2) 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。」(9頁)として、原告の主張に反論していた。
- (3) そこで、原告らは、準備書面(3)において、準備書面(1)をさらに敷衍して、「改修計画」は、河川整備基本方針、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)に限定されるものではないことを主張した。
- (4) これに対して、被告も、準備書面(4)において、「被告としても、河川整備基本方針、河川整備計画、工実以外は、「改修計画」に該当しないとか、河川改修の「時期」や「工事の順序」について相応に具体的に内容に含まれている計画は、大東水害判決の「改修計画」に含まれないとまで主張するものではない。そうではなく、こうした具体的な事項が含まれていなくても、同判決にいう「改修計画」には該当するし、そのように解することが、同判決の論旨にも沿うと主張するものである(したがって、被告は、原告準備書面(3)第1の5(5頁)がい

うような,「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(引用者注:大東水害判決がいう「改修計画」)に一切含まれない」との主張をするものではないことを申し添える。)」(18頁)として,河川整備計画の下位計画も「改修計画」に該当することを認めるに至った。

- 2 鬼怒川直轄河川改修事業の再評価資料の記載内容も「改修計画」に該当すること
- (1) 原告は,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,政策 評価法による事業再評価の資料の記載内容も「改修計画」に該当することを主 張した(訴状19頁~,準備書面(1)8頁,準備書面(3)5頁)。
- (2) これに対して被告は、「鬼怒川直轄河川改修事業の再評価にかかる資料(本件各事業再評価資料〔甲第7号証、甲第8号証〕)は、大東水害判決のいう「改修計画」とは性質を異にする文書である」から、鬼怒川直轄河川改修事業の再評価の資料に記載された内容は、「改修計画」には該当しないと主張しつつも、その一方で、「なお念のため、本件各事業再評価資料ないしこれらに記載された内容が仮に上記「改修計画」に当たるとしても、その内容は不合理なものとはいえないから、鬼怒川の河川管理に瑕疵があるとはいえない。」(19頁)として、鬼怒川直轄河川改修事業の再評価の資料に記載された内容も「改修計画」に含まれることを前提とした主張もするに至った。
- (3) この結果,原告,被告が,同じ土俵で「改修計画」の合理性を論ずることが可能になったわけである。
- 3 鬼怒川直轄河川改修事業の事業再評価資料(甲7)に記載された整備の時期・順序が合理的であることについて具体的に主張すべきであること

被告は、被告準備書面(4)において、鬼怒川直轄河川改修事業の事業再評価資

料に記載された内容が河川の改修計画として「十分な合理性」を有していると主張する(22頁)。

しかし、2011年度同事業再評価資料(甲7)の「今後の改修方針(事業位置図)」(8頁)に記載された整備の時期・順序につき、2014年度同事業評価再評価資料(甲8)6頁①記載のH24年度~H26年度(2012年度~2014年度)完成箇所だけでなく、その前の2011年度以前の完成箇所の整備状況をも踏まえて、その時期・順序が合理的であることについては、全く主張していない。原告らは、本件において被告国の河川管理が大東水害判決【判示事項2】にいう河川管理の瑕疵に該当するか否かの判断には、「改修計画」に記載された改修工事の時期・順序が合理性を有しているかが最も重要となると思料するが、このような被告国の主張だけでは、被告国の行った河川管理が大東水害判決【判示事項2】にいう河川管理の瑕疵に該当するか否かの判断ができない。

被告国は、鬼怒川直轄河川改修事業の事業再評価資料に記載された改修工事の時期・順序が「十分な合理性」を有していることを具体的に主張すべきである。

第2 若宮戸地区の河川区域指定問題について

1 原告らの求釈明に対する被告の回答及び回答拒否

原告らが原告ら準備書面(4)において行った求釈明に対し、被告は準備書面(4)において次のとおり回答した。そこで、これらを踏まえて、反論を行う。

(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について

ア 原告らの求釈明

被告が、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頁)。

イ 被告の回答

被告が若宮戸地区に土嚢の設置を行ったのは、常総市等からの要請を踏まえた対応であり、「堤防の役目を果たしてきたと認識していたから」若宮戸地区に土嚢積みを行ったという原告らの主張は必ずしも正確ではない(12頁)。

ウ 原告の反論

上記の回答の「必ずしも・・・ない」という回答は、そうなる場合もあることを表す表現であるから、「砂丘林が堤防の役目を果たし、被告が砂丘林を堤防として扱ってきた」という原告の指摘を半ば認めていることを意味する。

上記の「常総市等からの要請を踏まえた対応」とは形式的な理由に過ぎない。常総市等は理由があるから被告に要請したのであり、被告は常総市等の要請が妥当と認めたから、費用をかけて土嚢積みを行ったのである。常総市等の要請の理由とは、ソーラー発電事業者が堤防の役目を果たしてきた砂丘林を掘削したため、若宮戸地区の左岸がそれこそ無堤防状態となって洪水が

溢れやすくなってしまったことから、それに代わる洪水対策の実施であることは明らかである。

そして、被告も、この要請を理由も含めて妥当と認めたからこそ、土嚢積 みを行ったこともまた明らかである。

(2) 鬼怒川堤防高調査における砂丘林の扱い

ア 原告らの求釈明

被告は2014年にソーラー発電事業者が砂丘林を掘削するまでは砂丘林 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(2頁)。

イ 被告の回答

若宮戸地区の「現況堤防高」に数値が記載されていたとしても、被告が若宮戸地区において砂丘林を堤防として扱っていたことを示すことには必ずしもならないから、原告らの主張は誤りである(12頁)。

ウ 原告の反論

上記の回答の「必ずしもならない」という回答も、同じく、そうなる場合もあることを表す表現である。そして、被告の回答には、「現況堤防高」に数値が記載されていたとしても、被告が若宮戸地区において砂丘林を堤防として扱っていたことを示すことには必ずしもならないことの、理由が何も示されていない。結局のところ、被告は、「砂丘林が堤防の役目を果たし、被告が砂丘林を堤防として扱ってきた」という原告の指摘を半ば認めていることを意味する。

(3) 河川区域の範囲

ア 原告らの求釈明(5~6頁)

① 1966年の鬼怒川の河川区域指定の告示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

- 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
- ③ 若宮戸地区の砂丘林は河川法第6条第1項第3号でいう「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、河川区域の土地として管理する必要があるにかかわらず、被告が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
- ④ 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、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 きた理由と根拠規定
- ⑤ 「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)の17~22頁で若宮戸地区の「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

イ 被告の回答

河川区域を指定することは、工事実施基本計画、河川整備基本方針及び河川整備計画のいずれにおいても内容とされていないから、河川区域に指定するかどうかは、本件基本方針や平成7年工実の不合理さを基礎づける事情にはならない。また、大東水害判決の判断枠組みに照らせば、河川区域を指定したかどうかという事実が直接河川管理の瑕疵の有無の判断に影響を及ぼすものではない。

したがって、若宮戸地区を河川区域に指定しなかった理由等を問う原告らの求釈明事項①ないし⑤は、本件争点との関連性がないというほかなく、回答の要を認めない($12\sim13$ 頁)。

ウ 原告の反論

被告は、「河川区域を指定することは、工事実施基本計画、河川整備基本 方針及び河川整備計画のいずれにおいても内容とされていないから、・・」 として回答を全面拒否した。

しかしながら、工事実施基本計画、河川整備基本方針及び河川整備計画による河川改修計画は河川区域を対象として策定されるものであって、河川区域であることが河川改修の前提になるのであるから、「河川区域を指定することは工事実施基本計画、河川整備基本方針及び河川整備計画の内容とされていない」という理由で、河川区域の指定・拡大に関する求釈明に対して被告が回答を拒否するのは、以上の論理を踏まえないもので失当というほかない。

特に、上記⑤において述べたとおり、被告は、「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)の $17\sim22$ 頁で、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た。

そして,「実態的に堤防のような役割を果たしている地形」であるならば,その地形が維持され,堤防としての役割を果たし続けられるよう,その地形の範囲を河川区域として指定することは河川管理者としての当然の責務である。それにもかかわらず,被告は砂丘林の範囲まで河川区域を広げることを怠ってきた。

その結果,2014年にソーラー発電事業者によって砂丘林が掘削され, その後の土嚢設置がすでに述べたとおり,極めて不十分なものであったた め,土嚢が洪水流入防止の役目をまったく果たせず,2015年9月豪雨で 若宮戸地区に大量の洪水が流入することになったのである。

以上のとおり、原告の求釈明は、本件の審理を実効的に行うために必要な 求釈明であるから、被告は真摯に回答をすべきである。 2 「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」について

(1) 原告の主張

「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」(その一部を甲4証「国土交通省の委託調査報告書」で提出したが、今回、該当部分を甲21号証として追加提出)を見ると、当時、被告は、若宮戸地区に関して築堤の検討を行っている。その検討においては、図1のとおり(同報告書3-6頁)、第1案(河川境界をベース)、第2案(地山の尾根をベース)、第3案(第1案と第2案の折衷案)が示され、第1案と第2案について築堤の設計が行われている。砂丘林とは別に築堤する場合と砂丘林を生かして築堤する場合であるが、第1案は河川区域を拡大しない場合であり、第2案は河川区域を地山の尾根まで広げるもので、河川区域の拡大を前提とするものであった。

また、同報告書「第7章 数量計算書」を見ると、第1案では堤体盛土量が80108㎡ (7-11頁) に対し、第2案では17915㎡ (7-72頁) であり、後者は前者の約1/5になっており、当然のことながら、砂丘林を生かした築堤案の方がはるかに経済的である。後者は早期の実施が可能であったはずである。

[注] 第2案は第2-1案と第2-2案があるが,第2-1案が完成堤,第2-2案が暫定堤(H.W.L堤)である。

このように河川区域を拡大し、砂丘林を活用すれば、若宮戸地区の治水対策の実施が容易であることが明らかになっていたにもかかわらず、被告はその後、この報告書を顧みることはなかった。

2011年度の鬼怒川直轄河川改修事業でも、2014年度の鬼怒川直轄河川改修事業でも、「今後の改修方針(事業位置図)」で若宮戸地区は改修の対象外とされたのである。そのことは訴状(20頁)で述べたとおりであ

る。

「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」はその後の鬼怒川河川行政に全く反映されることなく、2015年9月洪水が若宮戸地区を襲うことになってしまうのである。

(2) 追加の求釈明

以上のとおり、被告が、堤防のような役割を果してきた若宮戸地区の砂丘 林を守るため、河川区域の拡大を講じてこなかったことが2015年9月洪 水における若宮戸地区の大氾濫を招くことになった。

河川区域は河川改修の前提となるものであって,河川改修と密接な関係があるものであるから,「河川区域を指定したかどうかという事実が直接河川管理の瑕疵の有無の判断に影響を及ぼすものではない」(被告準備書面

(4) 12~13 頁) として被告が求釈明への回答を拒否するのは全く不当であり、事実に基づく審理を拒む被告の姿勢は大いに問題である。

ついては、次の求釈明に対して答えられたい。

- ⑥ 「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」において示された,若宮戸地区の第1案(河川境界をベース),第2案(地山の尾根をベース),第3案(第1案と第2案の折衷案)について,被告はその後,どのような検討を行なったのか。検討の経過及び内容を明らかにされたい。
- ① 「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)の17~22頁で若宮戸地区の「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が記されている。この資料全体は情報公開請求により、国土交通省本省で開示されたものであるが、鬼怒川に関する部分はどのような経緯で作成されたのか、その経緯を明らかにされたい。

図 1

「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」 (甲21号証 3-6頁) (赤線が築堤案を示す。第1案の赤線が河川区域の境界線を表している。)



第3 若宮戸地区の土嚢積み問題について

1 原告らの求釈明に対する被告の回答拒否

原告らが原告ら準備書面(2)($11\sim12$ 頁)において行った求釈明に対して、被告は準備書面(3)(17頁)で次のとおり、回答を拒否した。

(1) 求釈明事項(5) (本件砂堆の掘削前後における「溢水断面積」の検討について)

本件争点との関連性が明らかではない求釈明事項と思われるため,回答の要を認めない。

(2) 求釈明事項(7)(本件土嚢の設置にかかる技術基準等について)

土嚢の設置が、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ることについては、乙第57号証〔枝番省略〕により立証十分であり、求釈明事項(7)に関してさらなる立証の要を認めない。

2 被告の回答拒否は不当であること

原告らが行った若宮戸地区の土嚢積みに関する求釈明に対し、被告は、最も 重要な求釈明事項である「本件砂堆の掘削前後における『溢水断面積」」と「本 件土嚢の設置にかかる技術基準等」について回答を拒否したわけである。特に 前者は土嚢積みの目的そのものに関わる問題である。

土嚢の設置は、砂丘林掘削によって生じた溢水のおそれに対して、砂丘林が果たしてきた役割の代替措置として行われたのであるから、それによって洪水流入量がどのようになるか、掘削前と比べて洪水流入量がどのように変わるかは、河川管理者にとって必須の検討事項である。それにもかかわらず、その回答を拒否したことは、被告がそのことについて何も検討しなかったことを示しており、ひいては砂丘林掘削の問題を被告が何ら理解していなかったことを露呈している。

すなわち、今回の回答拒否は、砂丘林掘削について危機感を持った地元住民 と常総市から強い要望が出されたので、被告は土嚢をただ積んだだけであるこ と、それによってどの程度の規模の洪水に対応できるのかという問題意識が被 告には皆無であったこと、を物語っている。

3 被告の安易な土嚢積みが甚大な被害を惹起したこと

砂丘林掘削によって2015年9月洪水時の溢水断面積がどのようになったかについては, 訴状の図10を図2として再掲し, この図を使って計算する。

(1) 土嚢積みの高さ不足

ア 2015年9月洪水に対して、砂丘林掘削前の状態における溢水断面積は、 以下の計算のとおり、わずか16㎡であった。

● 砂丘林掘削前の状態の溢水断面積

2015年9月洪水の痕跡水位(最高水位)はY. P. 22. 0m 砂丘林の最低高さはY. P. 21. 36m

痕跡水位より低いレベルにあった掘削前の砂丘林の長さは50m,砂丘林の溢水部分の形状が逆三角形であったと仮定する。

溢水断面積 = $(22.0 \text{m} - 21.36 \text{m}) \times 50 \text{m} \div 2$ = 16 m^2

イ その後,砂丘林の地盤高は,Y.P.19.7 mまで掘削された。その結果, 2015年9月洪水に対する溢水断面積は,以下の計算のとおり,460㎡に増 加した。

● 砂丘林掘削後の状態の溢水断面積

2015年9月洪水の溢水区間を200mとする。

平均の地盤高は19.7mである。

溢水断面積 = $(22.0 \text{m} - 19.7 \text{m}) \times 200 \text{m} = 460 \text{ m}^2$

ウ そこで、被告は土嚢を積んだのであるが、その設置高さは、掘削前の砂丘林の地盤高の最低高さY. P. 21. 36mに合わせて、土嚢(高さ0.8m)を2段積むというものであった。その結果、土嚢の平均高さは、Y. P. 21. 3mとなった(Y. P. 19.7m+1.6m(土嚢2個分))。 その結果、以下の計算のとおり、溢水断面積は140㎡となった。

● 砂丘林掘削後, 土嚢積みの後の溢水断面積

2015年9月洪水の溢水区間を200mとする。

土嚢の平均高さはY. P. 21. 3 mとする。

溢水断面積 = $(22.0 \text{m} - 21.3 \text{m}) \times 200 \text{m}$ = 140 m^2

このように土嚢を積んだものの、溢水断面積は掘削前に比べて、 $140 \, \text{m}^2 \div 1$ $6 \, \text{m}^2 = 8$. $75 \, \text{倍に増加していたのである}$.

エ この点,若宮戸付近の計画高水位はY. P. 22.3 mであり,計画堤防高はY. P. 23.8 mであるから,これらを踏まえて,土嚢の設置高さを少なくとも計画高水位(Y. P. 22.3 m)以上に回復していれば,そもそも,溢水することは無かった。

また、そこまではせずとも、上記の計画高水位(Y. P. 22.3 m)及び計画堤防高(Y. P. 23.8 m)を踏まえて、土嚢を2段ではなくせめてあと1段増やして3段積みにしてY. P. 22.1 mに回復していれば、この場合も、溢水することは無かった(後述するとおり、被告は、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段積みとしてY. P. 約22.2 m強まで回復しており、土嚢を3段積みにすることに格別の困難はなかった)。

オ ところが、被告は、計画高水位 (Y. P. 22.3 m) 及び計画堤防高 (Y. P. 23.8 m) を勘案せずに、掘削前の砂丘林の地盤高の最低高さY. P. 21.36 mに合わせて、土嚢を2段積んだだけであった。

(2) 土嚢積みの一体化不足

ア さらに、問題は、土嚢の設置高さが足りなかったことだけではなく、土嚢が 一体化されていなかったことである。

写真1 (甲22号証「鬼怒川の氾濫で太陽光設備が浸水,建設時の工事に問題視も」日経クロステックより)は2015年9月水害直後の土嚢の状態を示す写真である。土嚢自体は重量があるので流出はしないものの,洪水の力で変形し,平たくなっており,元の筒状の形をとどめておらず,洪水の流入を抑制する機能がほとんど失われている。土嚢をただ積むだけでは洪水の圧力に耐えられずにこのように崩れてしまうことは十分に予想されることであるから,それなりの数の土嚢をロープ等で縛って一体化しておくことは洪水流入対策の土嚢積みの基本である。実際に被告は、2015年9月水害後においては,訴状25頁で指摘したとおり,若宮戸地区で土嚢全体を遮水シートで包んで一体化して,河川水の圧力に耐える構造にしているのである。

しかし、2014年の土嚢積みは土嚢をただ積むだけであったので、上記の 写真のとおり、土嚢が原形をとどめないほどに崩れ、土嚢がないに等しい状態 になってしまった。

砂丘林掘削前の状態であれば溢水断面積は16 mであり、砂丘林掘削後で土嚢が崩れない状態であれば溢水断面積は140 mであったが、土嚢が崩れて機能しなくなったため、溢水断面積は460 mに近い値に跳ね上がることになった。これは砂丘林掘削前の溢水断面積 16 mの約 29 倍にもなる。

土嚢積みの高さ不足の問題に加えて、その積み方の杜撰さが大量の洪水流入

を引き起こすことになった。そのことにより、2015年9月洪水時の若宮戸 地区の溢水断面積が上記のとおり大きく増大することになった。

このように、被告が、簡単に崩れる安易な土嚢の積み方をしたことも重大な問題である。

イ 「耐候性大型土のう積層工法 設計・施工マニュアル」を無視

「耐候性大型土のう積層工法 設計・施工マニュアル」(甲23号証,一般財団法人土木研究センター,2012年3月発行)の14頁では、図3のとおり、いくつかの土嚢を結束ベルトで縛って一体化する例が示されている。このマニュアルでは、一体化に使用する連結材について「流速が早い箇所や転石等大きな外力が働く箇所等、あるいは降雨等の影響による外力が想定される場合などにおいて、大型土のうを固定するなどの補強を講じるための結束ベルト、杭、単管パイプ、ロープ等であり、積層した土のうが一体となって抵抗できるための強度、耐久性等の性能を満足する材料でなければならない。」と記されている。まさしく、洪水時の流速の早い箇所では結束ベルト等を用いて土嚢の一体化をすることが耐候性大型土のうマニュアルによって規定されているにもかかわらず、被告はこのマニュアルを無視して、土嚢をただ積むだけというきわめて安易な措置しか行わなかったのである。

土嚢をただ単に積むだけでは、流入洪水の圧力で土嚢が崩れる危険性があることは十分に予見されることであるから、被告の河川管理の瑕疵は明白である。

原告ら準備書面(2)(6頁)で述べたように、被告は、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.22.2m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十分可能であった。

仮に2段積みの土嚢であったとしても、上述のとおり、土嚢をロープ等で縛って一体化し、土嚢の崩れを防止する措置さえ講じていれば、溢水断面積は大幅に縮小され、若宮戸地区の氾濫被害は大きく軽減されていた。

ウ 被告の主張に対する反論

被告は準備書面(4)(15頁)において,「砂丘林が掘削され,地盤高が低くなった箇所が生じたからといって,当該箇所について,他の区間に優先して,改修計画を完了した際の防水能力に等しい程度の河川設備又は土嚢を設置しない限り,河川管理に瑕疵があったと評価されるというのは,原告らも参照する大東水害判決の「【判示事項1】」の判示に照らしても,およそ想定することができない。」と主張する。

しかしながら,この被告の主張は,原告の主張を曲解して論難するもので失 当である。

原告は、「改修計画を完了した際の防水能力に等しい程度の河川設備又は土 嚢を設置しない限り、河川管理に瑕疵があった」などという、現実を踏まえな い主張をしているわけではない。2014年当時、砂丘林が掘削された後、出 水期を控えて、「改修計画を完了した際の防水能力」を確保することはもとも と無理な話であり、暫定措置を取らざるを得ないことは自明のことである。

問題とすべきことはこの暫定措置の内容である。この暫定措置が上述のとおり、あまりにも杜撰なものであったために、2015年9月洪水時には、ほとんど機能を果たさなかったのである。

すなわち, ①若宮戸付近の計画高水位 (Y. P. 約22.3 m) 及び計画堤防高 (Y. P. 23.8 m) を踏まえて, 土嚢の設置高さを少なくとも計画高

水位以上に回復するか、あるいは、土嚢を2段ではなくせめてあと1段増やして3段積みにしてY. P. 22. 1mに回復し、「耐候性大型土のう積層工法設計・施工マニュアル」の規定にしたがって土嚢を結束ベルト等で一体化していれば、そもそも、溢水は防げた。

②仮に土嚢積みの高さが当時の2段のままであったとしても、土嚢を結束ベルト等で一体化さえしていれば、溢水断面積は大幅に減少し、被害は大幅に軽減できた。

そして,これらの措置は、費用的にも時間的にも容易にできることであった。

4 小括~河川管理の瑕疵に該当すること

以上のとおりであるから、余りも杜撰な土嚢積みを行っただけで、必要最小限の暫定措置さえも怠った被告の対応は、大東水害判決【判示事項1】の「諸制約の下での同種・同規模の河川の管理の一般的水準及び社会通念に照らして是認しうる安全性」に欠けていたことは明らかであり、これは河川管理の瑕疵に該当する。

図 2

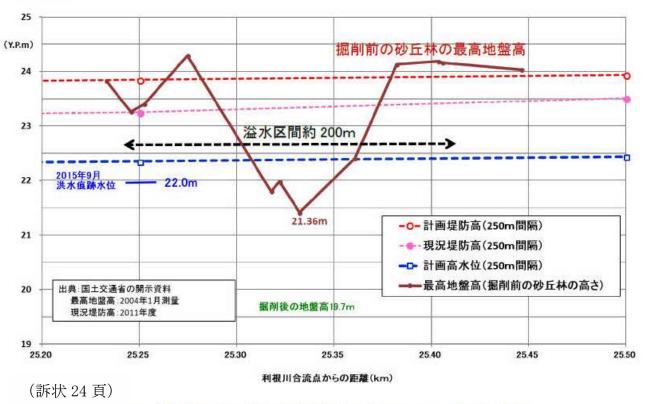
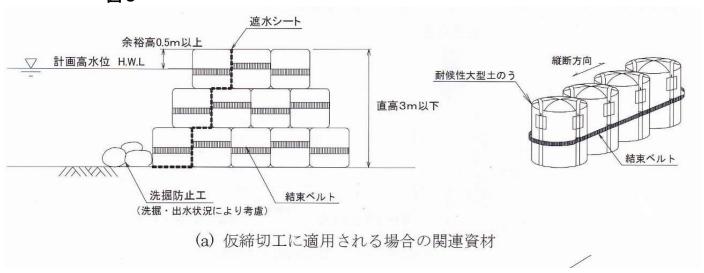


図10 掘削前の砂丘林の最高地盤高(若宮戸25.35km付近) (国土交通省の2016年9月9日回答追加2の別紙-2(甲1号証)等から作成)

図3



「耐候性大型土のう積層工法 設計・施工マニュアル」(甲23号証より)

写真1

鬼怒川の氾濫で太陽光設備が浸水、建設時の工事に問題視も

(日経クロステック 2015年9月13日) (甲22号証)

丘陵による自然堤防を削って施工

右奥に断面が見える丘が本来の高さ。手前左から続く、自然堤防を削って土嚢を んだ部分と、周囲の自然堤防の高さは大きく異なる。9月12日午後に撮影(出所 日経BP)



第4 上三坂地区の堤防は破堤する危険性が高く、かつ、破堤すれば常総市の氾濫が最も広がる危険箇所だったことを予見していたにもかかわらず、堤防整備を後回しにしたこと

1 上三坂地区の堤防は破堤する危険性が高かったこと

(1) はじめに

2015年9月の鬼怒川水害では上三坂地区(距離標 21 k m付近)の堤防で越水が起き、その越流によって堤防が抉られ、堤防決壊に至った。決壊箇所付近の堤防は鬼怒川下流部では堤防高が最も低い箇所の一つであり、大きな洪水が来れば、破堤する危険性が高いところであって、そして、破堤すれば、氾濫水が常総市域の大半を襲うことが予見されていたところであった。

(2) 堤防高が特段に低いところの嵩上げが放置されてきた

鬼怒川の堤防高については 2015 年度以前では 1990 年度, 1993 年度は 500m 間隔の測量結果, 1998 年度, 2001 年度, 2004 年度, 2008 年度, 2011 年度, 2015 年度は 250m 間隔の測量結果が情報公開請求により, 国土交通省から開示されている。図4, 図5はこのうち, 1990 年度, 1998 年度, 2015 年度について鬼怒川下流部(距離標 3~30km 区間)の堤防高を示したものである。図4 が左岸, 図5 が右岸で, 図中の赤い線が 1990 年度, ○が 1998 年度, ▲が 2015 年度の堤防高を示している。

図4,図5の1990年度の堤防高を見ると、計画高水位に対する余裕が小さいのは、左岸の $6.5 \, \mathrm{km}$ 付近、 $9.5 \, \mathrm{km}$ 付近、 $10.5 \, \mathrm{km}$ 付近、 $13 \, \mathrm{km}$ 付近、 $17 \, \mathrm{km}$ 付近、 $18.5 \, \mathrm{km}$ 付近、 $20 \sim 21 \, \mathrm{km}$ と、右岸の $7 \, \mathrm{km}$ 付近、 $12 \, \mathrm{km}$ 付近、 $17 \, \mathrm{km}$ 付近などである。

両図の1998年度の堤防高を見ると、左岸の13km付近を除くと、1990~1998年度は堤防の嵩上げがあまり行われておらず、地盤沈下の進行によって堤防高が低くなっているところが多い。

次に両図の 2015 年度の堤防高を見ると、上記の箇所のうち、左岸の 17 km 付近、18.5km 付近、20~21 km以外の箇所は 2015 年度までに堤防の嵩上げが行われ、堤防高不足が解消されている。一方、左岸の 17 km付近、18.5km 付近、20~21 kmは 2015 年度になっても堤防の嵩上げが行われていない。むしろ、これらの左岸 17 km付近、18.5km 付近、20~21 kmは嵩上げがされないだけでなく、逆に地盤沈下の進行によって、堤防高が低下し、計画高水位との差がより小さくなっている。

図6,図7は上記の堤防高の状況と推移を明確にするために、左岸と右岸の「堤防高一計画高水位」の縦断変化を示したものである。図4,図5と同様に鬼怒川下流部の区間(距離標3~30km)について表示した。図6,図7を見ると、左岸の17km付近、18.5km付近、20~21kmは1990年度時点で堤防高の計画高水位との差が小さかったところであったが、その後、堤防嵩上げが行われず、地盤沈下の進行によってその差がさらに小さくなり、2015年度にはかなり小さくなっていたことが読み取れる。

その中で20~21kmは2015年度には計画高水位との差が数十cmになっており、洪水時の越水と破堤の危険性が著しく増大していたところであった。

(3) 越水開始地点の堤防高はとりわけ低かった

図4~図7は250m間隔または500m間隔の測量結果を示したものであるが,250m間隔の間には250m地点の堤防高より堤防高がさらに低いところがある。2015年9月洪水では国交省の鬼怒川堤防調査委員会の資料によれば、図8(訴状の図5の再掲)のとおり、21km地点より堤防高が低い20.98km付近で越水開始になり、堤防が決壊した。図8の堤防高データを情報公開請求で入手したところ、2005年度に測量したものであった。

このデータと前記の 250m間隔の測量結果を 18.5~21.3 kmの区間について

一緒に示したのが図9である。250m間隔の測量結果は2004年度,2015年度の値を示す。図8では越水開始地点について「推定越流水深(痕跡水位より推定)20cm」と記されているが、これは国交省が2005年度の測量結果と2015年洪水の痕跡水位から推定したものである。この付近の堤防高は上述のとおり、地盤沈下の進行によって次第に低下してきているので、2015年の越水開始地点付近の堤防高は図9の2005年値よりさらに低くなっていた。同図の2004年度と2015年度の21km地点の測量結果を見ると、明らかに低下してきており、その傾向から見て、越水開始地点付近の堤防高は計画高水位レベルまで低下していたと考えられる。

以上のとおり、地盤沈下の進行で上三坂の越水開始地点は堤防高が著しく低くなっていて、越水による破堤の危険性が高まっていたにもかかわらず、被告はその対応策を何も講じてこなかったのである。

(4) 上三坂地区の左岸は流下能力も低かった

図 10, 図 11 は、利根川合流点から 5 kmから 4 0 kmの鬼怒川の左岸及び右岸の被災前の流下能力を示すものである。上三坂地区は、堤防高が低いだけでなく川幅も狭くなっているので、流下能力も不足していた。

本件洪水時も,流下能力が不足している箇所から越水している(甲2・9頁)。

被告は、上三坂地区よりも下流部での堤防整備を進めていたとのことである(準備書面(4)・20頁)が、上三坂地区から約20km地点まで相当の 距離に渡って流下能力が不足しており、そのような状況では、計画洪水 (注) に近い洪水が流れた場合に、上三坂地区地点で越水が生じることは確実であった。加えて、後記の(5)のとおり、天端幅が約4mしかなかったので、越水が生じれば洗掘による破堤を早めてしまうことを、国土交通省は容易に知り得た。

- [注] 鬼怒川の河川整備計画は 2016 年 2 月に策定され,河道目標流量(水海道) 4,300 ㎡/秒が定められた。
- (5) 上三坂地区の堤防は幅も 4m程度しかなかった

被告は、原告らの「天端幅が4mであり、確保すべき天端幅6m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。」(訴状12頁)との主張を否認する(答弁書14頁)。

しかし、国会議員を通しての被災者住民の文書質問に対し、国土交通省は、「最終的に決壊に至った区間約200mのうち、堤防天端幅が最も狭いところは約4m程度でした。」と回答している。(甲24号証)

乙8「鬼怒川堤防調査委員会報告書」の2-13,3-6の写真を見ると、決壊地点付近の天端幅の狭い所はほぼ道路幅に等しかったことがわかる。そして、決壊当時の航空写真を見ると堤防の上端の黒い部分が道路と思われるが、幅は1mm強で、2mmはない。この写真の縮尺は181mが7.1 cmとなっているので、写真上の道路幅を1mmとすると2.55m,2mmとしても約5.01m程度となる。実際にはこの中間付近の値なので、「もっとも狭いところで約4m(本当は4m以下)」という国土交通省の上記回答は実体を反映している。

- 2 破場すれば常総市の氾濫が最も広がる危険箇所だったこと
- (1) はじめに

鬼怒川下流部左岸側は、鬼怒川と小貝川に挟まれたお盆状の後背湿地で、上流側から下流側にかけて縦長で地盤高が少しずつ低下していくという地形になっており、そして、そのお盆状の後背湿地の最下流部に常総市水海道の市街地が広がっている、という自然的及び社会的条件下にあった。

よって、その上流部の上三坂地区等で堤防が決壊した場合には、その流入氾濫

水は、上三坂地区を襲って水害をもたらすだけでなく、氾濫水はお盆状の後背湿地を流下して、最下流部の常総市水海道の市街地まで到達して、大規模・甚大な水害が生じる。このことは、以下の各点からも、水害前から容易に予見できた。

(2) 国土交通省国土地理院『治水地形分類図』

図12は、国土交通省国土地理院によって地理院地図(電子国土web)として公開されている主題図(地理調査)のうちの治水地形分類図の鬼怒川下流部の部分である(甲25)。

鬼怒川の流路は、段丘を開削して利根川に単独で合流させる付替工事(その上流端7k付近)と、鎌庭捷水路工事(その下流端は27k付近)によって、現在の流路が形成されたものである。

鬼怒川の左岸側の堤内地形は、27k付近から11k付近にかけて連続した自然堤防があり、小貝川の自然堤防との間で、上流側から下流側にかけて縦長で地盤高が少しずつ低下していくお盆状の後背湿地となっており、その上・下流域とは区分される。この低湿地の排水河川として、中央東寄りに八間堀川があり、八間堀川は常総市街地付近で西に流路をとって新八間堀川となり、鬼怒川に流入している(新八間堀川と石洗で分岐した旧八間堀川は小貝川に流入している)。

このように、鬼怒川左岸 $2.7 \text{ k} \sim 1.1 \text{ k}$ は、背後地が縦長で地盤高が少しずつ低下していくお盆状の後背湿地となっており、区間内上流において堤防決壊等による外水の流入があると、その流入水は下流域にも及んで浸水被害が生じる。

(3) 中央防災会議『防災基礎講座:地域災害環境編』

さらに、図13は、web公開されている中央防災会議『防災基礎講座:地域災害環境編』の「35.鬼怒川下流域-天井川河川が並走する細長い台地間低地」(甲26)に示されている図である。

鬼怒川下流部の鬼怒川と小貝川に挟まれた地域は,鬼怒川の西に結城台地,小貝川の東に筑波台地があり,鬼怒川は結城台地の東縁を,小貝川は筑波台地の西縁を

流れ,鬼怒川は左岸側に,小貝川は右岸側に自然堤防が発達し,鬼怒川左岸側と小貝川右岸側の自然堤防に挟まれたところは上流側から下流側へと細長い凹み状の低地の地形(谷底平野)となっている(図13(1)(2))。

この鬼怒川左岸側と小貝川右岸側の自然堤防に挟まれた低地の下流端は台地(図12も参照。鬼怒川は、この台地を開削して利根川に合流するように付け替えられ、小貝川との合流がなくなった)と小貝川流路によって閉ざされた袋状の低地となっており、氾濫水が滞留しやすい地形であり、常総市水海道はこの低地の下流端に位置するので、低地内のどこで氾濫が生じても洪水はここまで到達する(図13(3)(4))。

(4) ハザードマップ作成業務報告書

甲27号証は2015年水害前の鬼怒川のハザードマップの作成に使われたH26 鬼怒川浸水想定区域検討業務報告書の一部である。

この報告書の1-8 頁には「破堤地点は、堤防整備状況、重要水防箇所、氾濫ボリュームを踏まえ、浸水の可能性があるエリアを最大包絡する地点を設定した。」と書かれている。すなわち、氾濫地域が最大になる破堤地点を選んで浸水想定区域を計算したことが記されている。

その視点で選ばれた破堤地点が,2015年洪水の破堤地点に近い22km地点である。同報告書2-36頁の図2.4-16には図14のとおり,「鬼怒川左岸22k地点破堤時を想定した浸水解析結果 最大浸水深図」が示されている。そして,左岸22km地点で破堤すると,氾濫水がどのように鬼怒川左岸に広がっていくか,浸水域拡大の時間経過を示したのが2-37頁以降の図2.4-17~22で,1時間後,2時間後,3時間後,5時間後,10時間後,24時間後の浸水深図が示されている。

左岸 22 k m地点で破堤すると,2015 年 9 月の鬼怒川水害と同様に,常総市の大 半が洪水に呑まれていく過程が示されている。

このように2015年9月の鬼怒川水害の破堤地点の近辺は、破堤すれば、常総市

の氾濫域が最大となることを国土交通省が予見していたところであった。この報告書は2015年3月のものであるが、鬼怒川の浸水想定はもっと前から行われており、国土交通省は同様な認識を以前から持っていた。

(5) 小括

以上のとおり、鬼怒川左岸 2 7 k より下流は鬼怒川と小貝川に挟まれたお盆状の後背湿地となっていて(流域の自然的条件),その下流端に常総市の市街地があり、上流側の上三坂地区等で堤防が決壊すれば、流入氾濫水が鬼怒川と小貝川に挟まれたお盆状の後背湿地を流下し、末端にある常総市街を襲い、大規模な水害が生じる自然的及び社会的条件下にあった。そして、被告はそのことを本件洪水前に予見していたのである。

- 3 2002 年度頃以降安全性の低いところの堤防整備を後回しにしてきたこと
- (1) 2002 年度事業再評価資料「鬼怒川改修事業」中の「6.今後の整備の考え方」
- は「堤防高の不足している区間から築堤を実施」するというものであったこと

2002年度事業再評価資料『鬼怒川改修事業』(甲6)で、その時点に存在していた鬼怒川の改修計画も一部が示された。その内容は、「4.河川の現況」(7頁)のとおり、計画高水流量 5400 ㎡/sより小さくした「当面の計画流量」4200 ㎡/sに対しても下流部(26kmより下流)の流下能力が不足しており(20km上下流が最も不足している)、堤防の高さが不足している等であり、「6.今後の整備の考え方」(13頁)のとおり、下流部の流下能力不足に対しては、「堤防高の不足している区間から築堤を実施」するというものである。

(2) 実際の堤防整備は安全性の高いところを先に行い低いところは後回しとされたこと

先に示した図6、図7は、1998年度、2015年度等について鬼怒川下流部

(距離標 3~30km 区間)の「現況堤防高―計画高水位」を示したもので、図 6が左岸、図 7が右岸、図中の▲が 1998 年度、○が 2015 年度の現況堤防高である。

両図において,1998年度の「現況堤防高一計画高水位」を見ると,計画堤防高に対しての不足が大きいのは,段丘を開削して河道の付替が行われた,安全性の比較的高い7kmより下流を除くと,左岸の9.5km付近,10.5km付近,17km付近,18.5km付近,20~21kmと,右岸の7km付近,12km付近,13.5km付近,15.5km付近,17km付近である。このうち,左岸21km付近にあるのが本件決壊箇所である。

次に両図において,2015年度の「現況堤防高―計画高水位」を見ると,上 記の10箇所のうち,左岸の17km付近,18.5km付近,20~21km,右岸の12km 付近は2015年度になっても,堤防の嵩上げが行われていない。むしろ,これ らの左岸の17km付近,18.5km付近,20~21kmは,逆に地盤沈下の進行によっ て,1998年度より現況堤防高が低下し,計画堤防高に対する不足がより大き くなっている。

他方、上記の左岸3箇所、右岸12km付近以外のところは、2015年度の現況 堤防高が計画堤防高より高くなっていて、堤防の嵩上げが行われて堤防高不足が解消されている。そのうち、1998年度における現況堤防高の水準が上記の左岸3箇所と同程度ないしそれ以下のところは、左岸の9.5km付近、10.5km付近、及び右岸の7km付近、17km付近である。これら以外で堤防の嵩上げが行われて現況堤防高が計画堤防高よりも高くなった右岸13.5km付近、15.5km付近は、1998年度において本件決壊箇所のある左岸20~21km付近よりも、計画堤防高に対する不足が小さく、より安全性の高い堤防であった。

上記(1)のとおり、2002年度『鬼怒川改修事業』に示された「改修計画」では、下流部の堤防整備は「堤防高の不足している区間から築堤を実施」すると

されているが、その後に行われた堤防整備は、本件決壊箇所を含む上三坂地区より現況堤防高が高い安全性の高いところの堤防整備を先に行い、現況堤防高がより低くて堤防高が不足していて安全性の低い同地区の堤防整備をその後に行うという順序で、堤防整備が実施されてきたのである。

(3) 2011 年度の「鬼怒川直轄河川改修事業」と 2014 年度の「鬼怒川直轄河川改修 事業」からも実際の堤防整備は安全性の高いところを先に行い、低いところは後回 しとされたことがわかる

鬼怒川の改修事業の事業再評価の資料である 2011 年度の「鬼怒川直轄河川 改修事業」(甲7)は、「今後の改修方針」として(下流部 8 頁)、当面 7 年 の整備箇所とその後の概ね 20~30 年の整備箇所に分けて、堤防整備(改修工 事)の時期・順序を明らかにして示している。そこでは、20km 付近は当面 7 年の整備箇所(赤色太線)で、本件決壊箇所を含む左岸 21km 付近はその後の 概ね 20~30 年の整備箇所(青色太線)となっている。

その後の事業再評価の資料である 2014 年度の「鬼怒川直轄河川改修事業」 (甲8)には、堤防を整備すべき箇所のうち、2014 年度までに整備された箇所が記載されている(6頁①)。2011 年度事業再評価の後の 2012~2014 年度の完成箇所と、2011 年度以前完成箇所(黒色太線。2002 年度頃以降整備箇所となる)が記載されている。これらの記載と図6・図7を対照すると、本件決壊箇所のある左岸 21km 付近よりも、計画堤防高に対する現況堤防高の不足が小さく、より安全性の高い堤防が先に整備されてきたことが分かる。

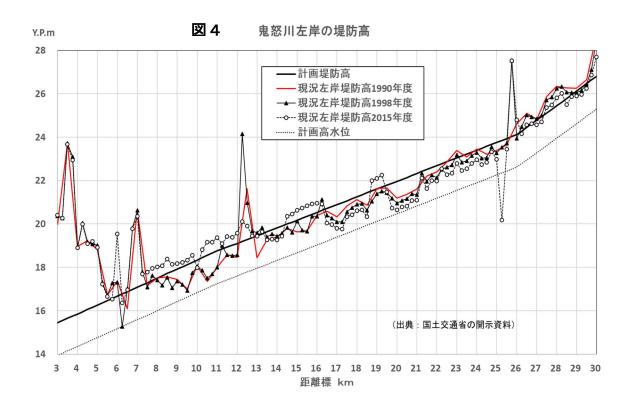
上記(1)のとおり、2002年度『鬼怒川改修事業』に示された「改修計画」では、下流部の堤防整備は「堤防高の不足している区間から築堤を実施」するとされているが、鬼怒川の下流部の堤防整備は、現況堤防高の計画堤防高に対する不足がより大きい、すなわち、安全性がより低い本件決壊箇所を含む左岸20~21kmを後回しにして、その堤防整備が2014年度までになされておらず、

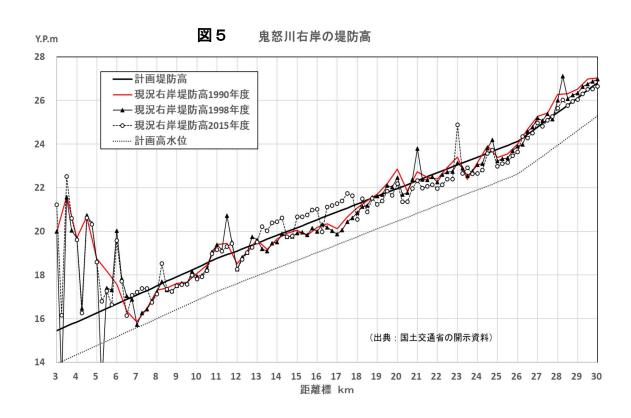
それより現況堤防高の計画堤防高に対する不足の小さい,より安全性の高いと ころの堤防整備が先になされてきたのである。

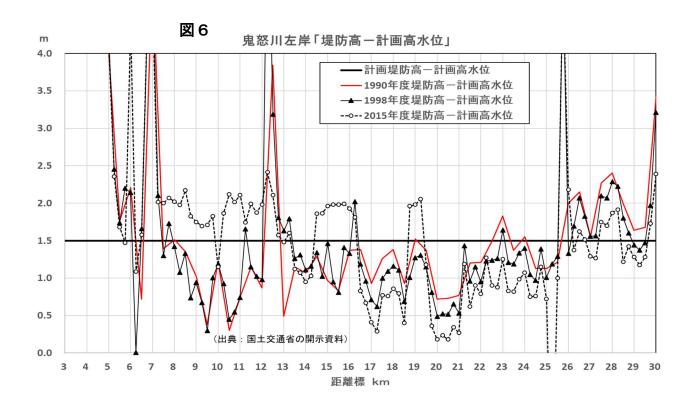
4 小括

以上のとおり、上三坂地区は1998年度以前から堤防高が最も低いところの一つであり、さらに地盤沈下の進行により、堤防高が一層低くなり、越水による破堤の危険性が増大していたところであっただけではなく、破堤すれば、常総市の氾濫域が最大となることが予想されていたところの近辺であり、この二つの面で、上三坂地区は被告国が破堤防止のための対策を最も優先しなければならないところであり、そのことは被告国も十分認識していた。

したがって、このような改修計画は、大東水害判決【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 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)。







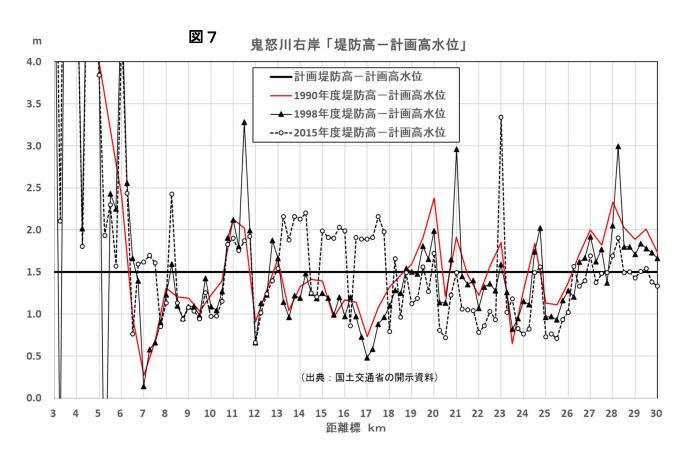
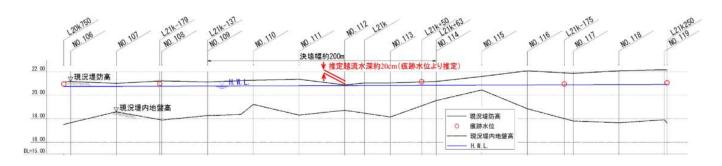
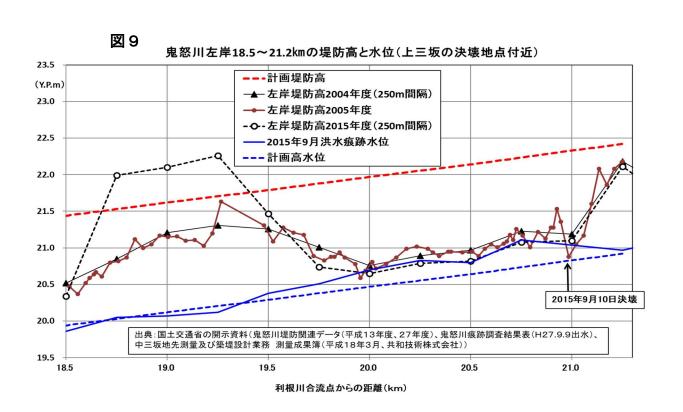
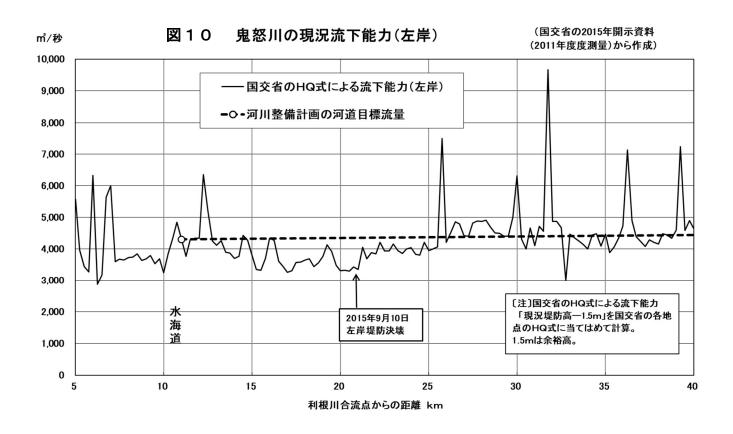


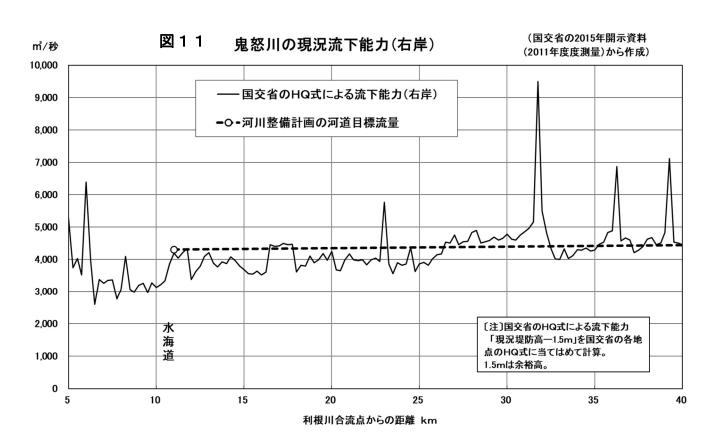
図8 訴状の図5 上三坂21 km付近の堤防高縦断図

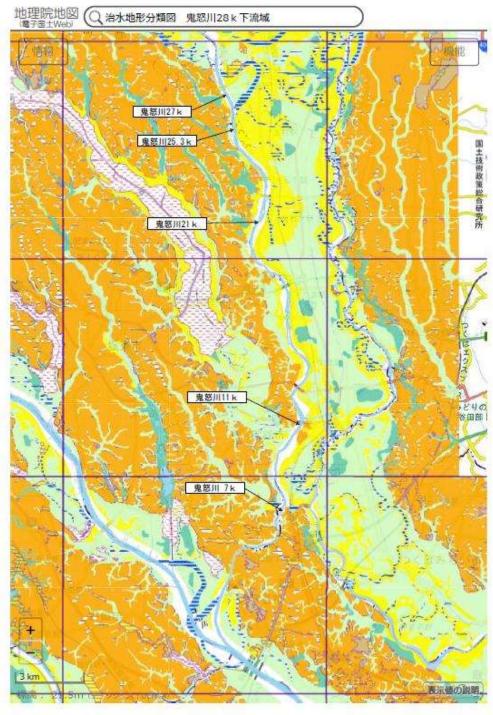
(「第1回 鬼怒川堤防調査委員会資料」(甲3号証))





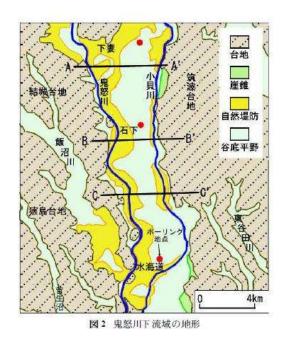






国土交通省国土地理院『治水地形分類図』地理院地図(電子国土Web)に加筆

図12 治水地形分類図 鬼怒川28k下流域(甲25国土交通省国土地理院 (電子国土 Web) 主題図(地理調査)の治水地形分類図)



(1) 鬼怒川下流域の地形

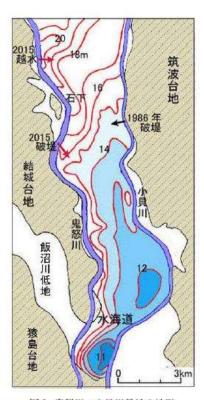
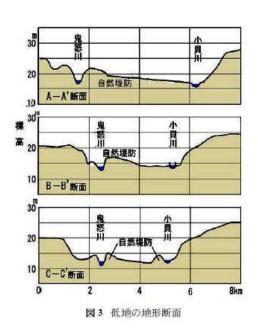


図8 鬼怒川・小貝川低地の地形

(3) 鬼怒川・小貝川低地の地形



(2) 低地の地形断面



(国土地理院資料を仕様)

(4) 最大浸水範囲

図13 鬼怒川下流域の地形(中防『防災基礎講座:地域災害環境編』(甲26))

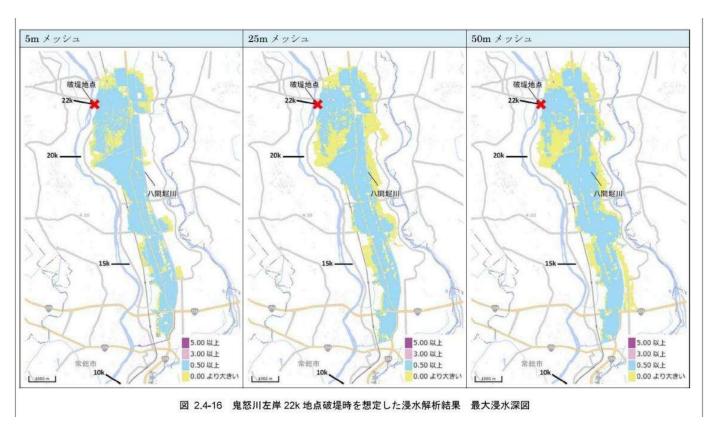


図 1 4 鬼怒川左岸 22k 地点破堤時を想定した浸水解析結果 最大浸水深図 (H 2 6 鬼怒川浸水想定区域検討業務報告書(甲 2 7) 2-36 頁)

第5 八間堀川排水機場問題について

- 1 八間堀川排水機場の操作状況
- (1) 本件洪水の際における八間堀川排水機場の操作の経緯

本件洪水被害が生じた2015年9月10日,下館河川事務所長は,午前2時から八間堀川排水機場(以下「本件排水機場」という。)のポンプ運転を開始し,新八間堀川から鬼怒川への排水を継続していたところ,同日午後1時頃に本件排水機場のポンプの運転を停止した。

その後、八間堀川の水位が急上昇し、同日午後1時半から3時にかけて新八間堀川及び八間堀川周辺に第一波の洪水による氾濫が引き起こされたが、さらに同日午後8時頃には八間堀川の堤防が決壊し、八間堀川周辺に第二波の洪水が引き起こされ、多大な被害が生じた。

下館河川事務所長が八間堀川排水機場のポンプの運転を再開したのは同日 午後10時32分になってからであった。

(2) 規則による本件排水機場の操作方法

本件排水機場の操作方法を定めた「八間堀排水機場操作規則」(以下「規則」 という。)では、ポンプの運転を停止した後、再びポンプの運転を開始しなければならないのは、「鬼怒川水位が9.36メートル以下となったとき」とされている(同規則3条9号)

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を指しており、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=17.36mとなる(0.84mは標高からY. P. への換算値)。そして、これは計画高水位17.244Y. P. mとほぼ同じ値になる。

図16で明らかなとおり、鬼怒川水位が上記数値以下になるのは午後4時頃

であった。したがって、操作規則3条9号によれば、下館河川事務所長は、午後4時頃にはポンプ運転を再開すべきだったことになる。

2 被告の主張の不合理性

(1) 被告の主張

被告は、規則5条で、「事故その他やむを得ない事情があるとき」には、規 則3条9号による操作方法によらない操作をすることが認められているとし て、本件はそれに該当したと主張している。

すなわち、被告は、本件排水機場ポンプの操作を停止した後、鬼怒川の水位は順調に降下したものの、若宮戸地区や上三坂地区を受持区間に含む川島水位流量観測所(左岸45.65キロメートル地先)においては、同日午後4時頃の時点でいまだ氾濫危険水位を約1.7メートルも上回っており、他方、鬼怒川水海道水位観測所における観測水位も氾濫危険水位を約2.16メートル上回っており、予断を許さない状態であったので、本件排水機場ポンプの運転を再開することは差し控えたとする。

同日午後10時頃の時点では、鬼怒川水海道水位観測所付近の鬼怒川の水位は、氾濫危険水位を超えた状況であり、必ずしも楽観視できる状況ではなかったものの、時間の経過とともに居住地側の浸水深が増加していった場合には、本件排水機場が水没ないし損傷するおそれが想定され、その後早期に氾濫水を排除して市街地を復旧・復興する作業に大きな影響を与える可能性があったので、同日午後10時32分、本件排水機場ポンプの運転を再開することに踏み切ったとするのである(被告準備書面(3)8~15頁)。

(2) 氾濫危険水位の意義

アーしかし、被告のこの主張には次の問題がある。

すなわち、被告は、氾濫危険水位を重視して、9月10日午後4時頃では観測所の水位がそれを上回っていたので、本件排水機場の運転を再開しなかった

と主張している。鬼怒川水位が氾濫危険水位を上回っていたので、ポンプ運転 開始をしなかったとしているが、それは次のとおり理由がないというべきであ る。

イ ここにいう氾濫危険水位については国土交通省の「危険水位及び氾濫危険水 位の設定要領」(甲28)で次のように記されている。なお、氾濫危険水位は 水位観測所で設定される危険水位を意味する。

「危険水位とは、洪水による堤防の決壊や無堤部からの溢水により河川区域外で相当の家屋浸水等の被害を生ずる恐れがある水位であり、箇所毎(断面毎に縦断的視点で整理)に設定されるもので、以下に示す水位のうち低い方の水位をもって設定するものとする。

- ① 計画高水位
- ② 洪水予報観測所において当該水位の洪水予報観測所換算水位を観測した時点から当該危険個所において越水又は溢水(無堤部にあっては宅地の浸水が始まる等の重大又は相当の被害)が発生するまでの間に,避難勧告の発令,情報伝達及び避難(以下「避難等」という。)を完了させることが可能となるよう,水位上昇速度及び避難等に要する時間(以下「リードタイム」という。)を考慮して設定した水位」

すなわち,危険水位は,越水または溢水が始まる発生するまでの間に,避難 勧告の発令,情報伝達及び避難を完了させることが可能となるよう,水位上昇 速度及び避難等に要する時間(リードタイム)を考慮して設定した水位である から,次のとおり,計画高水位よりかなり低めに設定されている。

計画高水位 氾濫危険水位

川島水位観測所 34.851 Y.P.m 31.741 Y.P.m

鬼怒川水海道水位観測所 17.244 Y.P.m 15.414 Y.P.m

ウ これからも明らかなとおり、氾濫危険水位は計画高水位より2~3m低く設

定されている。これは上述のように避難勧告の発令、情報伝達及び避難を完了させることが可能となるリードタイムが考慮されているからである。しかし、これは水位上昇時においては避難勧告の情報伝達と避難を進める上で必要な時間であるが、水位降下時にはそのような考慮は必要がない。すなわち、洪水被害との関係では、計画高水位を基準にして考えればよく、氾濫危険水位はあまり意味がないのである。

当時の両観測所の観測水位を見ると、図15、図16のとおりで、午後4時には川島水位観測所の水位は計画高水位を約2m下回り、水海道水位観測所の水位は計画高水位とほぼ同程度であった。従って、操作規則3条9号によって午後4時頃には機場のポンプの運転を開始すべきだったのである。

本件のような規則は、あらかじめ本件排水機場の能力を踏まえ、鬼怒川及び 八間堀川の計画高水位を踏まえて、その操作方法をあらかじめ推定して規定し たものである。それだからこそ、ポンプ運転開始・停止、水門開閉を鬼怒川水 位がどのくらいになったら行うか明確な数値によって規定されているのであ る。従って、下館河川事務所長は、これら鬼怒川水位に応じて規則に決められ たとおりに排水機場の操作運転を行うべきであったのである。

エ この点、被告は前述のとおり、規則5条が特例としてあり、本件もその条項が適用されるべきと主張する。しかし、規則5条の文言は、「事故その他やむを得ない事情があるとき」としている。これは機械トラブルのように前述の規則策定の前提となった排水機場の能力に関わるトラブルがあれば規則の想定した排水機場の能力を達成することができないので、特例の操作方法を認めるという趣旨であって、そのような場合に限られるというべきである。また、上記のとおり明確な数値を設定して操作方法を定めて、管理者に規則に従った運転を厳格に義務づけていることからしても特例の操作方法が認められるのは限定して考えるべきである。

(3) 小結

よって、本件は規則5条の特例の操作方法によるべきものではなく、規則3 条9号により午後4時頃にはポンプの運転を開始すべきだったというべきで あり、その点で国に義務違反があったというべきである。

- 3 特例の操作方法を取ったとしてもポンプ運転開始は遅かったこと
- (1) 被告の主張のように規則5条による特例の操作方法に寄ることができたとしても,以下の理由から午後10時32分にポンプ運転開始は遅かったというべきである。
 - ア 午後4時以降,鬼怒川の水位は,下降しており,氾濫危険水位よりも下がる かどうかを見極める必要性はなかった。この点,被告は,氾濫危険水位ばかり を重視しすぎていた。

しかし、この時、被告が重視しなければならなかったものは本件排水機場を停止しているために、八間堀川の水位が次第に上昇し、八間堀川はん濫の危険性が次第に高まりつつあることであった。被告は準備書面(3)で「時間の経過とともに居住地側の浸水深が増加していった場合には、本件排水機場が水没ないし損傷するおそれが想定され」(14頁)と記し、機場の水没ないし損傷を心配しているが、居住地側の浸水深が増加しつつあること自体を重視すべきだったのである。

八間堀川の水位が上昇し続けたため、午後8時には、大生小学校付近の八間 堀川堤防が決壊して、八間堀川周辺は第二波の洪水に見舞われることになった のである。

イ これらの事情からすれば、少なくとも、午後8時前には八間堀川の水位が上 昇して堤防決壊の危険性が高まっていたことは予測できていたはずであり、そ の一方、鬼怒川の水位は、計画高水位を下回り、その後も低下していたのであ るから、ポンプ運転開始の判断ができたしすべきだったということになるので ある。

(2) 以上のとおり、本件において被告の主張のように規則 5 条の特例の操作方法 が認められるとしても、少なくとも、午後 8 時前にはポンプ運転を開始すべき であったということができ、午後 1 0 時 3 2 分に運転開始したのは遅すぎたと いえ、そこに義務違反が存在するというべきである。

図15 鬼怒川・川島観測所の水位変化 2015年9月10日

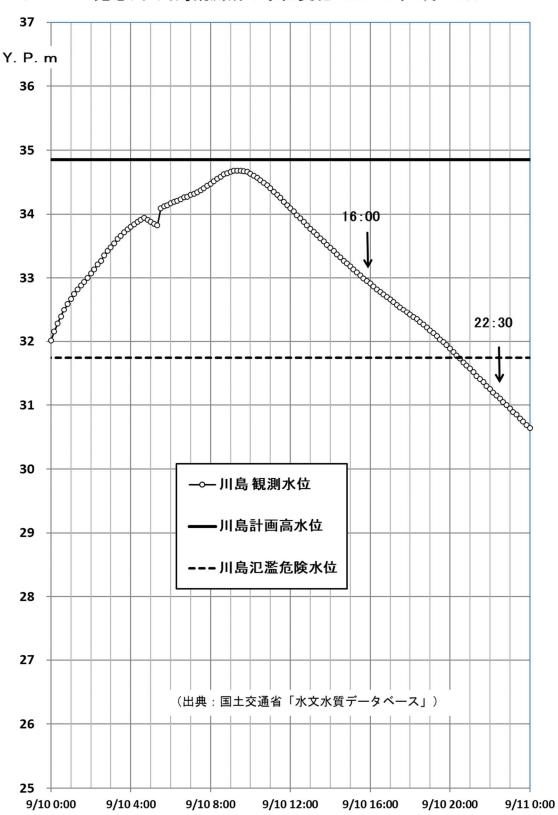


図16 鬼怒川・水海道観測所の水位変化 2015年9月10日

