

# 訴状

2020年9月9日

松山地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 奥島 直道

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

## 損害賠償請求事件

訴訟物の価額 金2億5641万2466円

貼用印紙の額 金 79万1000円

## 請求の趣旨

### <主位的請求>

- 1 被告国は，原告入江須美に対し，金・・・万・・・円及びこれに対する2018年7月7日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 2 被告西予市は，原告入江須美に対し，金・・・万・・・円及びこれに対する2018年7月7日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。

以下省略

### <予備的請求>

請求の趣旨1項，3項，5項，7項，9項，11項，14項，16項，19項，21項，23項について，以下のとおり予備的に請求する。

- 1 被告国は，原告入江須美に対し，金・・・万・・・円及びこれに対する2018年7月7日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。

以下省略

## 請求の原因

### 第1 本件訴訟と肱川の治水

1 本件は、2018年7月7日の豪雨の際、野村ダム事務所が行った大量のダム放流によって、生命もしくは財産の侵害を受けた者及びその遺族が、国家賠償法1条、2条を根拠として、

- ① ダム管理事務所が、大規模洪水が予想されるのにその対応を放棄して、最大流入量をカットするための事前の放流を十分にしないで、その結果行った大量の急激な放流行為（同法1条又は同法2条）、
- ② 平成8年の操作規則の変更の瑕疵（同法2条）、
- ③ 放流情報（浸水被害情報）の周知（伝達行為）の不備（同法1条又は同法2条）について、

ダム管理事務所の管理の瑕疵又は任務懈怠（過失）を理由として、ダム管理主体である国土交通省四国整備局（国）に対して損害賠償を請求し、合わせて、西予市についても放流情報（浸水被害情報）の周知（伝達行為）を怠ったことに責任（管理の瑕疵もしくは過失）があるとして、損害賠償を請求する事案である。

本件のようなダムの操作ミス of 責任の根拠としては、国家賠償法1条とみる見解と同法2条とみる見解がある。しかし、瑕疵といってもその判断基準は予見可能性と結果回避可能性であって、過失と大差がない。1条か2条かにより予見可能性にはほとんど差がなく、この両者の区別は実益が薄くなっている（甲A24、阿部泰隆・国家補償法Ⅱ（有斐閣）1988年249頁以下参照）。そのため、①及び③については1条と2条を並記する。

原告入江須美、は、放流浸水によって濁流にのまれて死亡した入江善彦の相続人である。原告・・・は、放流浸水によって濁流にのまれて死亡した・・・の相続人である。原告・・・は浸水被害により家財を失った者であり、原告・・・ら

は家財だけではなく、家屋の損壊も受けた者である。また、原告・・・、原告・・・については商売もできなくなっている。

## 2 肱川の治水と2つのダム

肱川は、西予市宇和町を源流として、大洲市長浜町長浜の瀬戸内海に流れる全長103キロメートルの一级河川である。肱川には、鹿野川ダムと野村ダムがある。

野村ダムの概要は下記のとおりである。源流から25キロメートルの西予市野村町野村に昭和56年に建設されたダムで、西予市宇和町から流入される肱川本流を貯水している。野村ダムの建設目的は、洪水調節（治水）、かんがい、水道である。

洪水調節（治水）については、野村ダム建設地点における計画高水流量毎秒1300立方メートルのうち毎秒300立方メートルの洪水調節を行う。かんがいについては、愛媛県南予地方の約5700haの畑地に対するかんがい用水の補給を行う。水道については、八幡浜市などの2市7町に対し、水道用水を供給するためダム地点において新たに1日最大42300立方メートルの取水を可能にするとしている（甲A24）。

### 記

ダム型式	重力式コンクリートダム
堤高	60メートル
流域面積	168平方キロメートル
総貯水容量	1600万トン
有効貯水容量	1270万トン
利用目的	洪水調節 灌漑 上水道
事業主体	国土交通省四国地方整備局
竣工年	1981年

鹿野川ダムは、野村ダムの19キロメートル川下の大洲市肱川町宇和川に昭和38年に建築されたダムである。現在は利水の目的はなく、治水目的だけのダムになっている。鹿野川ダムは、主に肱川本流である野村ダムからの流入と西予市城川町から流入する黒瀬川と西予市野村町惣川から流入する船戸川を貯水している。

両ダムとも、国土交通省四国地方整備局が管理をしている。

肱川は平成30年だけではなく過去にも大きな水害を受けており、最近では、平成7年に激甚災害に指定された大洲市東大洲の商業地の浸水被害と平成16年には大洲市東大洲の商業地と西大洲の商業地が浸水被害を受け、平成17年には大洲市東大洲の商業地が浸水被害を受けている。

国土交通省四国地方整備局が行っている肱川の治水は、全国的には珍しく、堤防整備よりもダムに重きをおいた治水対策である。全長103キロメートルの間に既存のダムが2つあり、もう一つ山鳥坂ダム建設工事が行われている。堤防や河床の整備が遅れており、大洲市菅田地区のように無堤防地区があるし、堤防のかさ上げや河床の掘削はダム工事のために後回しにされてきた。

## 第2 国への主位的請求 ダム管理事務所の放流についての管理の瑕疵（過失）

### 1 異常洪水時防災操作（ただし書き操作）

本件の平成30年7月の水害は、野村ダム事務所が行った異常洪水時防災操作によって生じたものである。異常洪水時防災操作とは、ダム事務所が放流によって洪水調節を行っている場合において、更に洪水時最高水位（サーチャージ水位）を超える予測の場合に、それを避けるため、ダムからの放流量を流入量まで徐々に増加させ、流入量と同量の放流を行う操作をいう。国土交通省は「異常洪水時防災操作」の名称を何度か変更させており、従来は「但し書き操作」といい、最近では「緊急放流」と呼んでいる。

この異常洪水時防災操作は、それまで行っていた放流調節ができなくなつて、流入量と同量を放流するために放流量が一気に増加することから、河川の

水量が急激に増えて、流域住民へ生命侵害等の危険を及ぼす可能性が高い。一気に放流することから水の勢いが強く、事前に流すよりも破壊力が増して被害を増幅させる。野村ダムの場合の放流量は、7月7日午前6時20分から40分までの20分の間に約毎秒1000立方メートル増水している。

また、ダムの最高水位を超えさせてはいけないという切羽詰まった状態でダム事務所が放流するものであり、実際の流入量を正確に測定できないことから、満杯にならないように今後の流入量を過大に予想して、多くの水量を放流するため、結果として流入量以上に放流することも多い。

この流入量以上に放流することについては、国土交通省四国地方整備局は「そのような事実はない。」と否定し、西日本豪雨の際の住民説明会においても野村ダム事務所長は「流入量以上に放流することはない。」は発言している。しかし、朝日新聞の調査によれば、少なくとも4ダムにおいて過放流（流入量以上に放流すること）の事実が認められる。国土交通省四国地方整備局の河川管理課長もその事実を認める発言をしている（甲A26）

このように危険性が高い放流であるから、ダム操作においては、できるだけ異常洪水時防災操作は避けなければならない。また、仮に異常洪水時防災操作を回避できない場合には、下流域住民への周知を十分に行う必要がある。

2 最大流入量をカットするというダムの使命を放棄し、事前の放流を十分に行わず、大量の放流をしたダム事務所（国）の管理の瑕疵（過失）

（1）河川法1条及び2条は、河川管理者に一般的な洪水防止義務を負わせている。肱川の河川管理者は国土交通省四国整備局（国）である。野村ダムの管理者も国土交通省四国整備局（国）である。

それだけではなく、河川法52条は、河川管理者に対し、洪水による災害が発生し、又は発生するおそれ大きいと認められる場合において、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するため緊急の必要があると認められるときにダム設置者に対して必要な措置を採るべきことを指示できると定めてお

り、河川管理者とダム管理者を兼ねている国土交通省は、ダム放流に関して必要な措置を取り、洪水による災害の発生を防止する義務がある。

気象情報や河川の状況に精通しているダム事務所所長は、ダム操作についての裁量権があるが、ダム放流について必要な措置をとらなければ多大な被害が生じる状況において、そのことを容易に知りえたにもかかわらず、必要な措置を取らなかった場合には裁量権の逸脱濫用が認められる。

- (2) 野村ダムは多目的ダムではあるが、流域住民の生命と財産を守ることが一番大切なことであるから、治水が最大のダムの目的である。治水目的で建設されたダムは、水害の被害を軽減させるために、巨額の国費を費やして、流水を貯蓄する構造物を建築したものであり、その目的達成（洪水による災害発生防止）のためには、ダムへの流入量を貯留して調整し流入量よりも少ない量を放流（下流に流す）しなければならない。そのために、ダム管理者は、気象情報を正確に入手して、洪水時のダムへの最大流入量を計算し、流入量が最大になる時期を予想し、最大流入量をカットするためのダムの容量を確保するために、放流開始の水位をできるだけ低く設定し、事前の放流に努めるようにしなければならない。

### (3) 野村ダムの放流状況

野村ダムの管理者は、気象庁から大雨特別警報を受け、利水権者である南予水道事業団（宇和島市などが加入）の承諾を受けて、事前放流（利水容量とされている部分についても放流を行うこと）ができることになり、治水容量を250万トン増やして事前放流できる水位を3.5メートル下げて162.74メートル（600万立方メートル）とした（甲A11, 58頁）。

そして、7月5日午後9時過ぎ頃から事前放流を始めた。しかし、放流量は、放流開始から7月7日午前5時50分まで毎秒300立方メートル以下であった。この間、毎秒748立方メートルから毎秒946立方メートルと流入量が増えているにもかかわらず、放流量を増やさなかったために、水位

が上がり、7月7日午前6時10分の時点で水位が169メートルになり、ようやく放流量を毎秒400立方メートルに増やしたが、既に流入量は毎秒1205立方メートルに増えており（甲A9）、同日午前6時20分に異常洪水時防災操作となった。放流量は最大で毎秒1797立方メートルになり、多くの住宅で2階の天井まで浸水する被害を受けた。

#### （4）野村ダム所長の責任

野村ダムの管理者は、気象庁が大洪水の予報を記者会見で発表して注意を促すという異例の対応をするほどの非常事態でありながら、水害の防止に真摯に対応せず、ダムへの流入量がかなり増えることが予想されたにもかかわらず、操作規則に定められた放流量しか放流をせず、事前放流を十分に行ってダムの容量を確保することをしなかった。

すなわち、既に、午前4時9分の段階で、流入量は増えて、放流量の2倍の毎秒612立方メートルになっているのであるから（甲A9）。気象情報や流入量からみて、毎秒300立方メートル程度の少ない放流ではすぐにダムが満杯になり、予想される最大流入量の時点においては流入量をカットできないことが容易に予想できた。それにもかかわらず、何らの対策を講じることなく、漫然と、午前5時50分に水位が168.06メートルになるまで毎秒300立方メートルの放流にとどめて、折角増やした洪水調節容量を使い切り、その後の流入量によってダムを満杯にさせた。

満杯になったダムは異常洪水時防災操作を行うしかなくなり、ダムへの流入量が最大になる時点においては流入量をそのまま放流することになった。最大流入量をカットすることが出来なかったばかりでなく、ダムが満杯になるのを避けるために一気に放流を行ったため、それまでの放流量をはるかに超える水量を放流することになった。その結果、5名の死亡や650戸の浸水被害という多大な被害を与えることになった。

最大流入量がダムに入ってくる時点では洪水調節ができないようにした点

に、野村ダム事務所長には重大な過失がある。

#### (5) ダムの操作規則とダム管理者の責任

ダムの放流については、各ダムについて操作規則が作成されているが、それはあくまでも洪水による災害の発生を防止するための手段に過ぎないのであって、操作規則によって対応できない状況においては、操作規則を弾力的に運用して、洪水による災害の発生を防止する必要がある。操作規則では対応できないことが容易に認識できたにもかかわらず、操作規則を弾力的に運用しないで災害の発生を防止しなかった場合には、ダム管理事務所長の裁量権の逸脱濫用といえるので、ダム操作に過失があったと認められる。

この点、大迫ダム訴訟一審判決（昭和63年7月13日）（控訴審では原告勝訴的和解で終了）は、「ダムを設置・管理する者はダムの管理を操作規程に従って行いさえすれば十分であるとは限らず、不測の事態に対しては、ダムによる災害を防止するために臨機に適切な処置をとる義務を負う。また、河川管理者の承認を受けた操作規程でも、河川法など関係法規の趣旨にあわなないものについては、ダムを設置管理する者が当該操作規程に従ったことをもっては当然には免責されない。」（甲A24）と述べている。

#### (6) 実際の放流操作が操作規則に拘束されないで運用されていること。

国土交通省四国地方整備局が行った住民説明会で野村ダム所長は、「いかなる場合にも操作規則通りにダム放流操作をすべきことになっている。」かのごとき説明をしている。

しかし、国土交通省が管理するダムでは、気象状況等に対応するために、実際の放流において、操作規則に拘束されない形での運用が行われている。国土交通省河川部においては操作規則の弾力的運用を指導している。

野村ダム事務所長は、今回、利水者の同意を得て事前放流をしている。しかし、操作規則には事前放流に関して明記した規定はない。「いかなる場合にも操作規則通りにダム放流操作をすべきことになっている。」のであれ



ば、事前放流はできないことになる。野村ダム事務所長の説明態度は、事前放流の事実と矛盾していることになる。

平成30年7月の鹿野川ダムにおいては、予備放流水位を下げている。この予備放流水位を下げることは操作規則に規定されていない。鹿野川ダムを管理している山鳥坂ダム工事事務所は、操作規則21条1項3号(甲A2)を根拠として予備放流水位を下げたと説明しているが、この操作規則21条1項3号は「やむを得ない理由があるとき」と定めているだけであり、この規定を根拠として予備放流水位を下げるのであれば、事前放流をする際の放流量についても、操作規則で定められた放流量より多くの放流をすることが認められなければならない。

また、野村ダムにおいては過去に操作規則に規定されていない放流を行った事案がある。平成17年の洪水の際、当時のダム事務所長は弾力的に運用して事前放流を行い、異常洪水時防災操作を回避している。異常洪水時防災操作を回避することができたので、ダム操作の成功例として雑誌にも掲載されている(甲B4)。成功例として雑誌に記載されているのは、国土交通省自体が操作規則の運用について洪水の状態に応じた運用を指導していたからに他ならない。野村ダムにおいて行われたダム放流が評価された事例であるから、当然野村ダム事務所長は知っているはずである。

従って、「いかなる場合にも操作規則通りにダム放流操作をすべき」ことにはならない。操作規則に基づいては対応できない洪水であることが十分に予見できた場合には、操作規則をそのまま運用するのではなく、より被害が軽減できる方向で放流を行い、水害を防止すべき義務がある。

(7) 平成8年変更の操作規則では大洪水に対応できないことが認識できた。

平成8年の操作規則の変更により、野村ダムの操作規則は中小規模洪水に対応するものとなり、大規模洪水に対応できない操作規則になった。このことは、当然野村ダム所長はよく知っていたはずである。従って、大規模洪水

に対応できない操作規則であることを認識できていたはずである。

また、平成17年の洪水と平成30年の洪水を比べれば、野村ダムにおける平成17年の最大流入量が毎秒588立方メートルであるのに対し（甲B4，11頁），平成30年の最大流入量が毎秒1900立方メートルである。事前の雨量予想から見て、平成17年より2倍以上の雨量が予想できたはずである。そうであれば、平成17年と同様に水位が167.9メートルになるまで毎秒300立方メートルに放流量を抑えていたのでは、ダムがすぐに満杯になることは容易に予想できたはずである。

雨量予測だけではなく、実際の流入量を見ても、毎秒300立方メートルをはるかに超える流入量になっているのであるから、ダムが満杯になることは容易に予想できた。水位が167.9メートルになるまで毎秒300立方メートルの放流を続けていたのでは、洪水調節ができなくなることを知りえた。このように実際に行った放流の過程においても、操作規則では対応できないことを認識できたはずである。

（8）大規模洪水に対応する放流操作をすべきであったこと。

イ 現行の操作規則では迫ってくる大規模洪水に対応できない以上、大規模洪水に対応した放流操作を行うべきである。平成8年変更前の操作規則が、大規模洪水に対応する形で作成されていたことは知っていたのであるから、その変更前の操作規則を参考にした放流を行うべきであった。現行の操作規則が大規模洪水に対応しにくいものであり、以前の改正前の操作規則が大規模洪水に対応できるものだったのだから、大規模洪水に対応した操作を行うためには、対応できる操作規則に基づく操作が基本になるはずである。

ロ また、放流量が毎秒300立方メートルでは少なく、最大流入量がダムに入ってくるまでにダムが満杯になる可能性が高いのであるから、事前の放流量を増やすべきであった。

ハ 野村ダム事務所は、利水権者の了解を得て、洪水調節容量を増加しているのだから、その洪水調節容量の増加を受けて、増加した洪水調節容量に応じた放流水位の設定をすべきであった。

この点、野村ダム事務所長は、住民説明会で「洪水調節容量の4割の水位」で毎秒400立方メートルの放流をしたと述べている（甲A21）。この発言に基づけば、利水権者側の承諾を得て洪水調節容量を増やして600万立方メートルにしているのだから、「洪水調節容量の4割の水位」は165.97メートルの水位になれば放流量を増やさなければならなかった。しかし、増やした洪水調節容量を無視して、従来通り167.9メートルの水位になってはじめて毎秒400立方メートルの放流をしている。

#### （9）ダム事務所所長の発言

野村ダム事務所所長は、平成30年8月の被害者住民説明会で、「操作規則に基づいて行った。」と述べて謝罪の態度を示さなかった。「いかなる場合にも操作規則通りにダム放流操作をすべきことになっている。」かのごとく態度であった。

しかし、これは大きな誤りである。操作規則に従っていたのでは対応できない大規模の洪水であることが予見できた場合には、操作規則を弾力的に運用して、被害を阻止しなければならない。

国土交通省内では、最近の異常気象から、操作規則に拘束されることなく、弾力的な操作を行うように指導をしている。この指導を野村ダム事務所所長は軽視している。

また、野村ダム事務所所長は、「このような被害状況になることは分かっていた。」旨の発言をしている（新聞記事甲B5）。この発言は、甚大な損害を及ぼす放流になることを認識していながら、それを回避するためのダム操作をしなかったことを自認するものである。事前放流を十分に行い、最大

流入量をカットするというダム管理者の使命（職務）を放棄していたことを認めるものである。

- (10) 野村ダムの操作規則23条は、放流の原則として、「所長は、ダムから放流を行う場合には放流により下流に急激な水位の変動が生じないように努めるものとする。」と定めて、放流量を急激に増加させることを禁止している。放流量が急激に増加すれば、下流域住民が放流量の増加に対応できず、不測の事態を招きかねないからである。本件放流は、放流量の増加率が貯水池への流入量の増加率よりも大きい急激なものであった。すなわち、この点でダムの管理に瑕疵があったことが極めて強く推認される。

この点に関して、大迫ダム訴訟一審判決は同様に「放流量の増加率が貯水池への流入量の増加率よりも大きい急激なものであった場合には瑕疵が強く推認される。」と述べている（甲A23）。

- (11) なお、野村ダム事務所は、雨量の予測ができなかったと弁解するかもしれないが、野村ダム事務所所長は西予市に対して、ホットラインで「300ミリを超える大雨の予想です、越流の恐れもあるので最悪の事態を想定して対応をお願いします」と連絡しており、弁解の余地はない。

国土交通省は、近年の観測史上の記録を上回る大雨による洪水災害への的確な対応おこなうため、平成21年4月より、各地方整備局水災害予報センターを設置している（甲A13）。

- (12) 管理の瑕疵と損害との因果関係

野村ダムにおいては、事前放流を水位162.74メートルから開始することにしていたので、その後の放流については、平成8年改正前の操作規則を参考にして流入量に応じて放流量を増やしていけば、放流量は最大毎秒1000立方メートル程度に抑えることができ、野村町市街地での住宅の浸水被害は回避できた。死者が出ることもなかった。

平成8年改正前の操作規則に基づいて放流を行えば、放流量は最大毎秒1

000立方メートル程度に抑えることができた。このことについては、水害訴訟において多くの意見書を作成している国土問題研究会、および淀川流域委員会の委員長を務めた今本博健氏が、精密な分析に基づいて、同様な見解を述べている（甲A19，甲A20）。

### 第3 国への主位的請求 国（国土交通省四国地方整備局）の大規模洪水に対応できない操作規則に変更した瑕疵

- 1 ダムの管理方法や洪水調節容量等に係る規則等の内容が適正を欠くものであれば、危険な状態でダムが供用されることから、操作規則等の瑕疵は、国家賠償法2条の「営造物等の設置又は管理」の瑕疵に当たる（高松高等裁判所平成6年8月8日判決）。

ダムの操作規則の制定は、国土交通省の権限であり、各ダムの操作規則は各地方整備局が制定している。操作規則の制定・変更に誤りがあり、そのために流域住民に損害が生じた場合には、国土交通省（国）に賠償責任が生じる（国家賠償法2条）。

- 2 国土交通省四国整備局は、平成8年、野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則を変更して、大規模洪水に対応できない操作規則にした。具体的に言うと、野村ダムの操作規則の場合、ダムの水位が167.9メートルになるまでは毎秒300立方メートルまでしか放流できない。水位が167.9メートルを越えても放流量を毎秒400立方メートルに増やし、その後ダム流入量が最大となるときまでゲートの開度を保つだけである。事前の放流量が少ないために、大規模洪水の場合には、最大流入量の時点よりかなり前にダムが満水になり、最大流入量の一部をダムに貯めることができなくなり、そのまま放流するしかなくなる。その結果2018年7月の大水害を招いた。

ダムの操作規則は、最大流入量を予測して、ダムの容量を空けておいて、放流量を流入量よりも少なくして流域の被害を軽減するために定められるべきものであり、より大きな被害が生じる大規模洪水にこそ対応できる操作規

則でなければならない。大規模洪水に対応できない操作規則の変更は、大洪水の際の被害軽減を放棄するものであって、ダムが存在理由を否定するような誤った変更であり、「営造物の管理の瑕疵」ということができる。

### (3) 野村ダム建設計画にも違反

野村ダムの概要のところ（４頁１６行以下）で述べたように、野村ダは、毎秒１３００立方メートルの流入量を想定して、ダムで毎秒３００立方メートルの水量を貯留し、毎秒１０００立方メートルを放流することによって被害を避ける計画で建設されている（野村ダム工事誌 甲Ａ２４）。

しかし、平成８年変更の操作規則では、毎秒１３００立方メートルの最大流入量について、ダムで毎秒３００立方メートルの水量を貯留し、残りの毎秒１０００立方メートルを放流することはできない。ダムに毎秒１３００立方メートルの流入量が入ってくる場合は、多くの場合４・５時間経過して流入量が増えて毎秒１３００立方メートルになるのであり、野村ダム工事誌（甲Ａ２４）の洪水調節計画の洪水調整図（１１頁）においても同様である。この洪水調節計画の「洪水調整図」では、最大流入量になる４時間前から１時間前までの平均流入量が毎秒８００立方メートル以上で作成されているが、平成８年変更の操作規則のように水位が１６７．９メートルになるまでは毎秒３００立方メートルまでしか放流できないとすると、毎秒５００立方メートルの水量をダムに貯めることになる。水位が１６７．９メートルになって放流量を毎秒４００立方メートルに変更し、ゲートの開度をそのまま維持しても、ダムはすぐに満水になり、最大流入量が毎秒１３００立方メートルになる前にダムが満水になってしまうので、最大流入量をそのまま放流するしかできなくなる。これでは、野村ダムの建設目的を達成することはできないからである。

### (4) 瑕疵の認識と容易な是正

平成８年に操作規則を変更したのち、平成１６年、平成１７年と連続し

て、大洲市の市街地が多大な浸水被害を受けた。四国地方整備局は、この平成16年と平成17年のダム放流について、今回の平成30年水害と同様に、改正された操作規則に基づく実際のダム放流と、改正前の操作規則によって操作した場合の放流との違いを調査しているはずである。そして、改正前の操作規則であれば、放流量を制限することができ、かなりの地域で浸水被害を受けなかったことを認識している。

そうであれば、当然に、大規模洪水対策を放置するのではなく、操作規則を大規模洪水にも対応できる操作規則に是正する必要がある。近年、地球温暖化の影響から、全国各地で毎年のように豪雨による水害が生じるようになったので、大規模洪水への対策が特に必要となっていた。

大規模洪水にも対応できる操作規則に是正することは、比較的容易である。大規模洪水が予想される場合についての例外的な規定を操作規則の中に設ければ足りるからである。この是正について、流域住民が反対するとは到底思えない。

このダムの操作規則の内容について、国土交通省河川局河川環境課長・同局治水課長は、平成13年に「国土交通省所管ダムの操作規則及び操作細則に関する記載例について」という通達（甲A17）を出しているが、記載例15条（洪水調節）では、「所長は、次の各号に定める方法により洪水調節を行わなければならない。ただし、気象、水象その他の状況により特に必要があると認める場合においては、この限りではない。」と記載して、例外的な規定を操作規則の中に設けている。

しかし、四国地方整備局は、大規模洪水対策を考えず、操作規則の是正を放置して、今回の平成30年の水害まで、17年間も、操作規則の変更に着手しなかった。

#### （5）四国地方整備局の説明（考え方）の誤り

国土交通省四国地方整備局の説明によれば、ダムの操作規則には大規模洪

水に対応する操作規則と中小規模洪水に対応する操作規則があり、平成8年の改正については流域の地方議会の承認を得ているので、四国整備局には責任がないということである。

しかし、四国地方整備局の説明（考え方）には大きな誤りがある。四国地方整備局は、ダム操作を考える場合、小中規模洪水と大規模洪水のどちらを選択すればいいのか、すなわち、「どちらかを選択することしかできない。」という考え方でダムの操作規則の定め方をとらえている。しかし、そもそもダムの操作規則は、小中規模洪水と大規模洪水のどちらかにしか対応できないものではなく、両方の場合に対応できるように作成されるべきものであり、小中規模洪水と大規模洪水のどちらかを選ばなければならないという択一関係にはない。この点で、ダム事務所の説明（考え方）は誤っている。そして、誤った説明に基づいた議会の同意は効力を持たない。

四国地方整備局以外の国土交通省の地方整備局では、小中規模洪水と大規模洪水の両方に対応するため、気象情報に対応して放流操作ができるよう、操作規則を作成している。「小中規模洪水と大規模洪水のどちらかしかなく、どちらを取るか。」という形での説明をしているのは四国地方整備局だけである。ダムを管理している国土交通省河川部のホームページやその他の本庁での出版物などにおいても、小中規模洪水と大規模洪水のどちらかしかなく、どちらを取るか。」という形で説明しているものは無い。

勿論、前述した平成13年の「国土交通省所管ダムの操作規則及び操作細則に関する記載例について」という通達（甲A17）においても、大規模洪水と中小規模洪水の両方に対応できるような操作規則の作成を求めている。

#### （6）地方自治体の同意について

さらに、ダム事務所は、流域の地方自治体（大洲市、野村町）の議会の同意を得たと述べているが、これにより、ダム事務所の責任が免除されるものではない。



そもそも、操作規則の制定は国土交通省の権限であり、地方議会の同意によってその責任が免除されるものではない。大洲市や野村町は、ダム管理の専門家である国土交通省が適正な変更であると説明するので、それを信じただけである。特に野村町議会は、愛媛県から同意をするように急がされて、不本意ながらも操作規則の変更同意させられている（甲B3）。

この平成8年の操作規則変更の際の四国地方整備局の説明に流域住民が納得したとは言えない。操作規則改正の1年前（平成7年7月）には、大洲市東大洲の市街地・商業地が浸水被害を受けて、多大な被害が生じて国の激甚災害の指定を受けている。従って、流域住民の意思は大洪水対も求めているはずである。大規模洪水対策を放棄して、中小規模洪水対策だけを求めることは考えられない。

(7) 以上のことから、大規模洪水に対応できない操作規則に変更したことは誤った操作規則の変更であり、大規模洪水対策を放置して、大洪水の際の被害軽減を図ろうとしなかった四国地方整備局のダム管理には瑕疵が認められる。

(8) そして、仮に、平成8年に操作規則を変更しないで大規模洪水にも対応できる内容のままであれば、野村ダムの最大放流量は毎秒1000立方メートルに抑えることができ、野村町の住宅街が浸水被害を受けることはなかった。死者が出ることも、家財が被害を受けることはなかった。

このことは、すでに述べたように複数の学者が指摘している（甲A19, 甲A20）

#### 第4 予備的請求 国の放流・浸水情報を住民に周知しなかった管理の瑕疵（過失）について

(1) 河川法48条、特定多目的ダム法32条を受けて、両ダムの操作規則は、「ダム所長は放流によって生じる危害を防止するために必要があると認める場合に、関係機関に通知するとともに、一般に周知させるため必要な措置を

取らなければならない。」と定めて、流域住民への周知義務を規定している（河川法48条、特定多目的ダム法32条、野村ダム操作規則26条）。

野村ダムが行った異常洪水時防災操作（緊急放流）は、急激かつ大量に放流量を増やしたものであるため、下流域住民に危害を与える恐れがあるので、野村ダム事務所所長は周知させるため必要な措置を取る義務がある。

ダム事務所は、通常の場合、関係機関である下流域の地方公共団体に放流情報を伝え、地方公共団体を通じて周知する方法を取っているが、それだけではなく、法令上は、自ら直接流域住民に対して放流情報を周知する義務を負っている。従って、地方自治体に連絡をただけでは、ダム管理者の責任を免れるものではない。

ダム下流域の住民の生命・財産を守るためには、具体的な放流情報や浸水被害情報の伝達は不可避であり、その情報が下流域住民に伝えられなければ、下流域住民は自己の危険性を認識することができず、避難することができないわけであるから、具体的な放流情報や浸水被害情報（どの程度の放流が行われ、どの地域・範囲でどの高さの浸水被害がおこるか）がダム下流域の住民のそれぞれに対して、確実に伝わる必要がある。すなわち、ダム下流域住民が自らの危険性を十分に認識できるような形で伝える必要があり、生命に危険な状況が差し迫っているような場合には、切迫性を持った伝え方が必要となる。しかし、これまでは抽象的な形でしか放流情報が伝わらないことが多かった。

2015年の国土交通省が設置した社会資本整備審議会の答申（甲A14）では、浸水被害を受ける住民への切迫した浸水情報の周知が、速やかに実施すべき対策にあがっている。すなわち、「洪水予報文の改良」として、「市町村や住民等に対し越水等に関する切迫度が伝わるよう、洪水予報文を改良するとともに、確実に情報が伝わるように伝達手法を改善すること」（7頁）とし、また、「町の中における想定浸水深の表示」として、洪水に

よる洪水浸水想定区域の公表を加速するとともに、洪水浸水想定区域の公表と併せて町の中における想定浸水深の表示を徹底して進めること」（８頁）としている。

しかし、この答申を受けて、野村ダム事務所が周知方法を見直すことはなかった。野村ダムでは、警報所のサイレンの吹鳴、警報所及び警報車のスピーカーによる放送をしたとされているが、切迫性を持った放流情報の伝達を行わなかった。具体的には、表示板は「ダム放流中」という表示だけであった（甲A11, 101頁）。警報所及び警報者からの放送文の内容は、異常洪水時防災操作に入るまでは「川の水が増えますので十分注意してください。」で、異常洪水時防災操作に入っても「川の水が急激に増えますので、嚴重に警戒してください。」というだけであった（甲A11, 133頁）。これでは下流域住民は、どの程度の放流量になるのか、放流によって自宅が浸水被害を受けるのかは分からない。

この点について、野村ダム事務所は、住民説明会で配布したパンフレットにおいて、切迫感を持った情報提供ではなかったことを認めている（甲B1の29頁, 甲C1の18頁）。

放流情報・浸水被害情報、すなわち放流量や浸水被害の情報が切迫性をもって下流域住民に伝わらなかったために、下流域住民は危険な状況を十分に認識することができず、逃げ遅れて死亡したり、大事なものを持ち運ぶことができず浸水被害を受けたりした。

野村ダム事務所長は、「甚大な被害が出ると分かっていた。」（甲B5）というのであるから、下流域住民に危険な状況を十分に知らせなかった責任は重い。

## （２）野村ダム事務所における放流量と越水に関する調査を怠った違法・過失

ダム事務所が下流域住民に避難についての適正な情報を伝えるためには、具体的にどの範囲で浸水被害を受けるのかを伝える必要がある。この浸水被

害の予想を伝えるためには、ダム事務所において、どの程度の放流量によって堤防を越水するのかについての情報を得ていなければならない。この放流量と越水の関係については、ダム事務所において基本中の基本事項であり、堤防整備が終わった段階で把握しておくべきことである。堤防整備の後に、河川の状況が大きく変わった場合には、調査して、どの程度の放流量で堤防を越水するのかを把握しておかなければならない。これはダム管理者としては当然に行っておくべき義務である。

しかし、野村ダム事務所においては、この放流量と越水について調査を怠っていた。そのため、どれだけの放流量で越水が起こり、野村町の市街地が浸水被害を受けるのかを把握していなかった。野村ダム事務所は、気象庁が異例の豪雨の記者会見を開いた7月5日、河川を管理している愛媛県西予土木事務所長に対して、「ダム下流河道の流下能力を教えてほしい。」と質問している。「流下能力」とは、どの程度の放流量によって越水が生じるかを意味している。愛媛県西予土木事務所長は、「現状の流下能力については、河川内の土砂の堆積状況を正確に把握できていないため分からない。」と回答している（甲A11, 122頁）。

野村ダム事務所が調査義務を怠り、放流量と越水についての基本的情報を把握していないために、どの程度の放流量で越水が生じるか、住宅がどの程度の浸水被害を受けるのかについて、具体的な形で、下流域住民及び西予市に対して伝えることができなかった。

### (3) 野村ダム事務所の異常洪水時防災操作の事前連絡を怠った違法・過失

すでに述べたように、異常洪水時防災操作は下流域住民にとっては大変危険な操作であるから、異常洪水時防災操作を開始するにあたっては、事前に、かつ開始時刻を明示して関係機関に連絡し、住民に周知するための必要な措置を執るべき注意義務がある。これは「野村ダムただし書き操作要領」

(甲A7)でも、異常洪水時防災操作を開始する場合には関係機関に連絡

し、一般に周知するための必要な措置を執ることを定めているところである（3条2項）。開始の連絡をする際には開始時間を伝えることが必須である。開始時間を知らせなければ適切な避難ができないからである。

しかし、野村ダム事務所は、午前6時20分に異常洪水時防災操作を開始することについて一般に周知していないだけでなく、関係機関である西予市に対しても伝えていない。

野村ダム事務所は、午前2時30分から午前3時17分までに5回も西予市に対して午前6時50分と伝えた。その後、午前4時30分のホットラインでは午前6時20分に変更したものの、放流通知では午前6時40分に変更した。西予市は放流通知が正しいものと信じて午前6時40分開始と捉えていた。そして、午前5時50分には、午前6時50分開始を前提として、開始1時間前の通知をしている。その後、午前6時08分に放流量が毎秒1750立方メートルになる旨の連絡をしているが、異常洪水時防災操作を30分早くする旨の連絡はしていない。そして、野村ダム事務所は午前6時20分に異常洪水時防災操作を開始しているのであるから（甲A11, 124頁）、事前の連絡義務を怠ったものである。明らかに操作要領に違反する異常洪水時防災操作であったといえる。

#### （4）野村ダムの繰り上げ放流の危険性

しかも、本件の場合には、一旦連絡した開始時刻をその後の連絡なしに早めているのであるから、開始時間を通知しなかったという以上に流域住民への危険性を高めている。

すなわち異常洪水時防災操作が開始されれば、大量の放流がなされ、家財などが浸水被害を受ける恐れがある。そのため、被害を受けそうな住民は、大事な家財を持ち出そうとか家の中の高い所に移動しようとするのが一般的である。5分か10分あれば自宅から高い所へ避難することができるので、浸水被害を最小限にとどめるため、流域住民は、異常洪水時防災操作開始の

時間まで、家財などの持ち出し・移動行為を熱心に行う。それなのに、異常洪水時防災操作開始の時間が30分早くなって、かつそれを知らされなければ、熱心に行っている持ち出し・移動行為の最中に浸水を受けることになり、準備ができていない無防備な状態で浸水を受けることになるため、生命に対する危険性が非常に高くなる。

(5) 西予市の側から見れば、不意打ち的に異常洪水時防災操作が開始されたことになる。このような形で放流開始の連絡を受けても驚きが大きく、適切な対応が難しい。避難誘導にでていた消防団員を詰め所に呼び戻して、異常洪水時防災操作が始まったことを伝えて、再度避難誘導をするには時間がかかりすぎる。避難誘導の現場の混乱は大きかったはずである。

西予市野村支所長である土居は、7月7日午前6時8分に、野村ダム所長から「最大放流量1750トンの見込みです。大変なことになります。」と連絡を受け、がく然として、「消防団員らが各戸に避難を呼びかけている。これ以上はどうしようもない。」と考えている(甲B15)。

野村町の多くの流域住民からの証言では、午前6時30分には、放流された濁流は堤防を越えて野村町野村の市街地に浸入しており(甲C4)、流域住民は浸水するまで異常洪水時防災操作開始の事実を知らされなかったことになる。

以上より、野村ダム事務所所長には事前連絡を怠った違法・過失がある。

#### 第5 西予市の責任 放流・浸水情報を住民に周知しなかった過失

今まで経験したことがないような洪水になることを、西予市は容易に予想することができた。野村ダム事務所からは、平成30年7月7日午前2時半に連絡を受けている(甲A11, 122頁)。仮にダム事務所からの情報提供が不十分であっても、異常洪水時防災操作がいつ行われるのかについてダム事務所に確認をして、切迫性をもって住民に伝わるようにすべきであった。西予市においてハザードマップが作成されていないことから分かるように、

西予市はダムがあるから水害は生じないと考え、ダムの治水効果を過信していた。そのため、どの程度の放流量で、どの地域が浸水被害を受けるのかについて検討がされておらず、把握していなかった。そのために、どの程度の放流量がなされて、どの地域がどの程度の浸水被害を受けるのかについて、住民に伝えることができなかった。

そればかりか、浸水規模の見通しが甘く、最大でも床下浸水程度と予想し、住宅の2階に達するほどの大規模な被害になるとは考えていなかった（甲B5）。そのため、住宅の2階に避難すれば大丈夫だと考えて、防災無線で「屋内の高いところに避難してください。」と放送して（甲A11, 141頁）、誤った避難指示をした。そのため、消防団が戸別訪問をして避難を呼びかけても、避難に応じないで屋内に止まる者が多かった（甲B5, 「中には避難を断る住民もいた」と記載）。

流域住民の生命と財産を守る地方自治体として、行うべき情報提供を行っていないのであるから、西予市には賠償責任が認められる。

適切な情報提供がなされていれば回避できた被害については、西予市は賠償義務を負う

## 第6 原告らの損害（別紙損害一覧表参照）

- 1 以上述べてきたように、国の責任の根拠は、①事前の放流を十分に行わず、大量の放流をした管理の瑕疵（過失）②大規模洪水に対応できない操作規則に変更した瑕疵 ③放流・浸水情報を住民に周知しなかった過失である。

その中で、①事前の放流を十分に行わず、大量の放流をした管理の瑕疵（過失）と、②大規模洪水に対応できない操作規則に変更した瑕疵については、以下に述べる原告らの損害の全てについて賠償義務を負う。

これに対して、③放流・浸水情報を住民に周知しなかった管理の瑕疵（過失）については、避難すること（運び出すこと）によって損害を免れることができた範囲について国は責任を負うので、人命や家財の2割の損害について賠

償責任を負うことになる。家財については、適切な情報提供があれば損害の2割については免れることができたと考えられるからである。そのため、③放流・浸水情報を住民に周知しなかった管理の瑕疵（過失）については、予備的請求とする。

西予市については、情報提供に誤り（過失）があるので、予備的請求（国の放流・浸水情報を住民に周知しなかった管理の瑕疵（過失））の場合と同様に、人命や家財の2割の損害について賠償責任を負う。

## 2 訴外・・・（以下、「故・・・」という。）の損害等

(1) 西予市野村町野村4-・・・番地に住んでいた故・・・は、野村ダムが建設されるまでは自宅が何回か浸水被害を受けたことがあるが、野村ダムが建設されてからは自宅が浸水被害を受けたことはなかった。多くの野村町の住民は野村ダムがあるから水害を受けることはないだろうと考えており、故・・・も同様に考えていた。放流・浸水情報が住民に周知されず、故・・・は、まさかこんなに早く自宅が濁流の浸水被害を受けると予想できず、車に乗って避難しようとしていた矢先に急激な浸水を受けて、車も動かず、車からの脱出もできずに逃げ遅れて死亡した（甲D12-1）。