



平成31年(ワ)第100号 損害賠償請求事件

原告 片倉一美 ほか32名

被告 国

準備書面(5)

令和2年10月16日

水戸地方裁判所民事第1部合議係 御中

被告指定代理人

高	洲	昌	弘
川	端	裕	子
前	川		悠
荒	木	佑	馬
近	藤	敦	哉
森	田	大	輔
田	卷	忠	男
林		孝	博
木	幡		匠
西	澤	賢太	郎
高	畑	栄	治
青	山	貞	雄
倉	澤	博	之
瀧	ヶ崎	由	一
土	田		純
大	坪	昌	彦

清	水	邦	芳
村	田	和	基
菊	地	由	花
渡	邊	加	奈
内	田	剛	二
高	橋		靖
松	本	充	弘
神	達	和	明
近	藤		誠
與	儀	亜	子
工	藤	美	男
青	木	孝	夫
椎	名	紀	幸
大	谷	俊	之
鈴	木	喜	明

第1	鬼怒川の治水計画とその合理性について	5
1	被告の主張の骨子	5
2	本件氾濫時の鬼怒川に係る「改修計画」	5
3	本件基本方針及び本件整備計画の合理性	6
4	鬼怒川の整備の経過について	8
(1)	はじめに	8
(2)	鬼怒川の河川管理には諸制約が内在すること	8
(3)	鬼怒川の河川改修の経緯について（治水計画の実施の手順は相当であること）	10
ア	はじめに	10
イ	平成12年までの鬼怒川の改修の経緯・手順について	11
ウ	平成13年から本件氾濫までの改修の経緯・手順について	12
第2	鬼怒川に係る「改修計画」の合理性を判断する上で、本件各事業再評価資料に記載された改修工事の時期・順序等の合理性を明らかにする必要はないこと	17
1	原告らの主張	17
2	被告の反論	17
第3	本件氾濫当時に若宮戸地区における堤防整備が完了していなかったことに関する原告らの主張に理由がないこと	18
1	原告らの主張	18
2	被告の主張	19
第4	本件氾濫当時に上三坂地区の堤防整備が完了していなかったことに関する原告らの主張に理由がないこと	20
1	原告らの主張	20
2	被告の反論	21
(1)	原告らの主張が失当であること	21

(2) 上三坂地区の堤防は破堤する危険性が高かったとする原告らの主張は理由がないこと	21
ア 原告らの主張	21
イ 被告の主張	21
(3) 破堤すれば常総市の氾濫が最も広がる危険箇所であるから堤防整備を優先すべきであったとの原告らの主張は理由がないこと	22
ア 原告らの主張	22
イ 被告の反論	23
(4) 堤防整備が安全性の高いところを先に行い、低いところを後回しにしたとの原告らの主張は理由がないこと	23
ア 原告らの主張	23
イ 被告の主張	24
(5) 原告ら準備書面(5)におけるその余の主張について	25
第5 結語	25

被告は、本書面において、大東水害判決のいう「改修計画」に該当する本件氾濫時の鬼怒川に係る治水計画の範囲を明らかにし、当該計画が合理的であることを述べるとともに、当該計画の合理性を裏付ける事情の一つとして、当該計画に基づく鬼怒川の改修工事等が合理的な手順で行われたものであることを述べた上で（第1）、2020年7月9日付け原告ら準備書面（5）（以下「原告ら準備書面（5）」という。）に対して必要な範囲で反論する（後記「第2」ないし「第5」）。

なお、略称等は、本書面で新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1 鬼怒川の治水計画とその合理性について

1 被告の主張の骨子

鬼怒川の治水計画及びその合理性については、既に述べたところであるが（平成31年2月28日付け被告準備書面（1）〔以下「被告準備書面（1）」という。〕・26ページないし40ページほか）、改めて大東水害判決のいう「改修計画」に該当する鬼怒川に係る治水計画の範囲について整理した上（後記2）、当該計画の合理性について述べるとともに（後記3）、当該計画が合理的であることを表す事情の一つとして、本件氾濫時までの当該計画に基づく鬼怒川の整備の経過を示すこととする（後記4）。

2 本件氾濫時の鬼怒川に係る「改修計画」

（1）被告準備書面（2）（9ページ）で述べたとおり、大東水害判決が判示した河川管理の瑕疵に関する判断基準（基準1及び2）は、「河川について計画行政における行政の裁量を認めたもので、この基準の適用については、河川の管理には諸制約があることを前提に考えても、著しく水準から逸脱して社会通念からしても是認できないような計画の策定・実行に限って瑕疵があると判断される」ものであるところ、かかる判断基準の設定が可能となった背景には、「改修計画（河川法16条参照）という共通の物差し」があることが挙げられ、「一級河川、二級河川、準用河川については、河川法16条等に基づ

づき改修計画が定められているのが通常であるから、これらの河川について改修の遅れが瑕疵として主張された場合には、この判断基準（引用者注：基準1）が用いられることになる」との指摘があり（野山宏「最高裁判所判例解説民事篇平成8年度」497ページ以下）、かかる指摘を前提とすれば、基準1にいう「改修計画」とは、「共通の物差し」としての内実を有する計画、具体的には現行河川法16条及び改正前河川法16条にいう工実、河川整備基本方針及び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。

(2) これを本件についてみると、本件氾濫時に鬼怒川に係る工実、河川整備基本方針及び河川整備計画等として有効であった、①本件基本方針（乙20の1・平成18年策定に係る利根川水系整備基本方針）、及び②本件整備計画（乙36の3(2)・平成7年工実の一部）が大東水害判決のいう「改修計画」に当たることは明らかである。したがって、本件氾濫に関して鬼怒川の管理に瑕疵があったか否かを判断する上では、第一義的には本件基本方針及び本件整備計画が基準1に照らして格別不合理なものであるといえるか否かを検討すべきである。

3 本件基本方針及び本件整備計画の合理性

(1) 鬼怒川に係る「改修計画」たる本件基本方針及び本件整備計画については、何ら不合理な点はなく、相当なものであることは、被告準備書面(1)（40ページないし51ページ）で詳述したとおりであるが、この点を更にふえんとすると、被告準備書面(2)（12ページ以下）で述べたとおり、法令の仕組み及び裁判例等に照らして、いずれも合理性を有するものといえる。

すなわち、本件基本方針は、現行河川法に基づき定められた、長期的な基本方針及び河川の整備の基本となる事項を定めたものであり（乙61：「河川法の一部を改正する法律等の運用について」平成10年1月23日付け建設省河川局水政課長ほか連名通知）、本件整備計画は、同法に基づき定めら

れた、河川整備の計画的な実施の基本となるものである（乙62：「河川法の一部を改正する法律の施行について」平成10年1月23日付け建設事務次官通達）。

そして、被告準備書面(1)（41ページ）で述べたとおり、本件基本方針及び本件整備計画は、法令が求める考慮要素を考慮に入れたものである。すなわち、本件基本方針（乙20の1）においては、「1. 河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」と題する項を設け（1ないし19ページ）、地形、気候、開発の状況等に触れながら鬼怒川を含む利根川流域の概要を摘示した上で、災害の発生の防止又は軽減（13ページ）、河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持（17ページ）及び河川環境の整備と保全（同ページ）に係る考え方や方策について示している。そして、「2. 河川の整備の基本となるべき事項」と題する項を設け（20ないし33ページ）、利根川及び鬼怒川を含む支川ごとに、基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項等、河川法施行令10条の2第2号に掲げられた事項に即して方針が定められている。

また、本件整備計画（乙36）についても、平成7年工実が「3. 河川工事の実施に関する事項」において「(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工により設置される主要な河川管理施設の機能の概要」と題する項を設けて（21ページ）、鬼怒川について、ダムや霞堤の設置その他の工事の内容、目的の概要を摘示している。

このように、本件氾濫当時に鬼怒川の治水計画として有効であった本件基本方針及び本件整備計画は、法令で検討を求められている考慮要素を踏まえて策定されたものである。

(2) そして、本件整備計画は、水系に係る河川改修を計画的に実施できるようにその基本的事項を定めて、その到達点を簡潔に示すものであるから、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、それをもつ

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ず、このことは、名古屋高裁平成22年8月31日判決（訟務月報56巻12号2681ページ。最高裁平成24年11月29日第一小法廷決定（判例秘書登載。上告棄却・上告不受理）により確定。）が説示するとおりであることも、被告準備書面(2)（14及び15ページ）で述べたとおりである。

(3) このように、鬼怒川に係る本件基本方針及び本件整備計画は、法令の仕組み及び裁判例等に照らし、いずれも合理性を有するものであるといえる。

4 鬼怒川の整備の経過について

(1) はじめに

鬼怒川に係る「改修計画」たる本件基本方針及び本件整備計画がそれ自体合理的なものであったことは前記3で述べたとおりであるが、以下では、その合理性を裏付けるものとして、河川管理に内在する諸制約を踏まえ、被告が本件基本方針及び本件整備計画に基づき実施してきた改修工事の経過等を明らかにする。

(2) 鬼怒川の河川管理には諸制約が内在すること

被告準備書面(1)（42ページないし47ページ）で詳述したとおり、河川管理については、以下のような種々の制約が内在する。

ア すなわち、治水事業に投下し得る資金にはおのずから限界があり、とりわけ、治水事業を通じて河川の安全性を高めるためには、堤防整備、河道掘削、護岸整備、洪水調節施設等の整備といった改修工事を実施する必要がある、こうした改修工事等を経て一つの河川の計画の全てを完成させるには莫大な費用を要するところ、関東地方整備局管内の直轄河川に限ってみても、一級河川は8水系104河川（平成29年4月30日時点）、その河川の総延長も約1544キロメートルに及び（乙49）、限られた予算の中で、その全てを同時かつ同様に整備していくことは不可能であり、過去の洪水の経験、既往洪水規模、氾濫域の状況等を踏まえ、順次整備を

進めざるを得ない（財政的制約及び時間的制約）。

イ また、河川改修は水系全体の安全状況、洪水による被災状況等を念頭に置き、順次整備を進めていくものであり、河川の安全度は箇所ごと、一定区間ごとに不揃いであるため、河川改修工事は、河川の水系全体を眺めて、箇所ごと、区間ごとにその必要性を検討する必要がある。そして、改修工事の必要性を検討するに当たっては、改修工事が、堤防整備によって、堤防の高さを確保するだけでなく、河道の拡幅・掘削、護岸整備などによって河道の流下断面を適切に確保するなどして河道の疎通能力を向上させるとともに、放水路、ダム、遊水地を設置するなどして、それらによって総合的に河川の安全性を高めるものであること、また、河川は、上流から下流に流れるものであり、上流における河道の疎通能力だけを向上させても、下流がそれに応じた疎通能力を有していなければ、下流部の水害の危険性を助長するおそれがあり、結果として、河川の安全性を高めることにはならないことなどから、「整備を実施することによる流量の増加により、下流の安全性が現況より損なわれないよう、下流から上流に向かって実施すべきである」という考え方（いわゆる「下流原則」。被告準備書面(1)・45ページ脚注1参照。乙71〔小坂忠「河川改修計画の実際」64ページ〕)に従うことが合理的である。

一方で、各箇所や区間の状況によっては、上記原則によらず、早急に工事すべき箇所も存在する。そのため、河川改修工事は、河川の水系全体を観察し、上記下流原則に従いつつ、個々の区間の安全性に応じて整備が急がれる箇所又は区間から進め、一般的には現状の洪水時における危険性を大きくしないように施行しなければならない（技術的制約）。

ウ さらに、河川改修工事を実施するには、用地取得のほか、他の事業との整合性や自然環境への配慮等を行うことが不可欠であるところ、鬼怒川においても、特に下流区間においては、地域が発展する状況下で、河川環境

や地域住民の河川利用にも配慮しながら堤防整備等を鋭意進めなければならず、堤防整備においては、一定区間の用地の取得が必要となることから、地域住民や事業者など多様な地権者の理解を得る必要があり、地元説明等により地権者の意見を丁寧に聞きつつ用地交渉を行うほか、合意を得た後も地権者の利用施設等の撤去や土地の引渡し時期など、相手の事情を踏まえ進める必要がある（社会的制約）。

エ 上記のような河川管理の諸制約から、鬼怒川の改修工事に当たっても、広範囲の堤防整備等を同時的に、あるいは画一的に進めることは事実上不可能であり、限られた予算の範囲内で、下流原則に従いながらも、過去の洪水の経験、既往洪水規模、氾濫域の状況等を踏まえ、必要に応じて用地買収も進めつつ、整備が急がれる箇所又は区間から順次これを進めていく必要があったものである。

(3) 鬼怒川の河川改修の経緯について（治水計画の実施の手順は相当であること）

ア はじめに

鬼怒川の「改修計画」たる本件基本方針及び本件整備計画に基づき、被告が実施してきた鬼怒川の河川改修の経緯について、これまでの主張を整理してふえんする。鬼怒川の河川改修のうち堤防整備等の状況を図に示すと、本書面添付の別紙 1 ないし 3（乙 7 2 の 1 ないし 3）のとおりである。

(ア) 別紙 1（「鬼怒川の履歴の概要」。以下「履歴概要」という。）は、被告準備書面(1)（47 ページ及び 48 ページ）の記載を図化し、上段に昭和初期から同 40 年代までの堤防整備、床止めの整備及び護岸等の整備についてその範囲を示し、下段に平成 13 年からの堤防整備の範囲を示したものである。

(イ) 別紙 2（鬼怒川堤防整備状況概要図。以下「整備概要図 1」という。）

は、昭和初期から平成 12 年までの直轄管理区間（鬼怒川のうち上平橋

上流 2 キロメートルから利根川との合流点までの区間) 全体の堤防の整備状況を示したものである。

- (ウ) 別紙 3 (鬼怒川堤防整備概要図 (平成 13 年以降の整備)。以下「整備概要図 2」という。) は、平成 13 年以降の鬼怒川の下流区域 (鬼怒川の距離標でおおむね 3 キロメートルから 27 キロメートルの区域) における堤防の整備状況等を示したものである。

イ 平成 12 年までの鬼怒川の改修の経緯・手順について

(7) 昭和 40 年代まで

鬼怒川の河川改修は、直轄施行区域に指定されて以降、本格的に開始され、まず下流区間における洪水時の疎通能力の向上を主体として、昭和 3 年から、現在の茨城県下妻市鎌庭地先の湾曲部の直線化 (鎌庭捷水路) に着手して同 10 年にこれを完成させ、併せて、中下流区間の堤防整備に昭和 4 年に着手し、下流区間では洪水の氾濫を防ぐことを目的として整備し、中流区間では広い範囲を網状に流下していた流路を固定することを目的として、おおむね下流から上流に向けて整備を実施した。これにより、昭和 40 年代までに中下流部の主要な区間における流下能力の確保については一定のめどがついた。

なお、中流区間では連続堤防を整備するに伴って下流区間への流量が増加するといった負担をかけることのないようにするため、広い河原と霞堤による遊水機能の確保を図った。

(イ) 昭和 40 年代から平成 12 年まで

前記のとおり中下流区間における堤防整備等が一定程度進捗した中で、急勾配区間や川幅の狭い区間では、堤防の決壊による氾濫のおそれがある水衝部等において堤防の安全を確保する必要があったため、侵食・洗掘対策として護岸等の整備を昭和 48 年から本格的に実施してきた。また、建設の資材等として砂利採取が行われた影響もあり、昭和 4

0年代には河床低下が顕著となった。これにより洪水時における護岸や既設構造物等の安定性への影響が懸念されたため、昭和56年から下流区間の河床安定化を図る床止めの整備に着手し、平成12年までに4基を整備してきた。

(ウ) 履歴概要及び整備概要図1

上記(ア)及び(イ)に述べた、鬼怒川が直轄施行区域となってから平成12年までの堤防等の整備状況を具体的に示したものが、履歴概要の上段(別紙1・乙72の1)及び整備概要図1(別紙2・乙72の2)であり、これらからも、前記(2)で見たような河川管理の諸制約の下で、鬼怒川において所要の整備が着実に実施されてきた状況を確認することができる。

ウ 平成13年から本件氾濫までの改修の経緯・手順について

(ア) 上記イのとおり、被告は、昭和40年代までに上流部まで堤防の整備をおおむね完了したが、平成13年以降、再び下流部からの堤防の整備を開始した。これは、次の経緯によるものである。

すなわち、昭和48年工実(乙31)において、基準地点石井における鬼怒川の計画高水流量を毎秒4000立方メートルから毎秒6200立方メートルに増加させたことから、河川管理施設等構造令(案)(乙38)で規定された、計画高水流量の規模ごとに必要とする堤防断面が大きくなり、計画高水流量を上記のように改訂するまでに整備してきた区間について、整備すべき堤防の規格が大きくなった(被告準備書面(1)・32ページ)。

また、平成10年には8月と9月の2回にわたり、鬼怒川水海道地点において直轄管理に移行した昭和40年以来、最大規模となる流量を記録する洪水が発生し、さらに、その後、平成13年、平成14年と立て続けに、平成10年の洪水を上回る規模の洪水が発生し、平成

14年に常総市豊岡町地先では家屋浸水被害を受けたことから、下流区間において、洪水氾濫による被害を防ぐための河道整備が急務となった（被告準備書面(1)・48ページ）。

このような計画の改定及び洪水の発生状況等を踏まえ、被告は、平成13年以降、鬼怒川において、距離標ごとの流下能力に基づく治水安全度を評価した上で、前記(2)の河川管理の諸制約を前提として、洪水による被災履歴、流下能力の状況及び上下流のバランスなどを総合的に勘案し、治水安全度の低い箇所を優先しつつ、いわゆる下流原則に基づき原則として下流から上流に向かって、堤防の整備（既存堤防の嵩上げ及び拡幅、並びに無堤部への築堤）、具体的には、測量等の調査や設計、地権者との交渉による用地取得や補償、築堤工事の施工などを行ってきたものである。

(イ) 整備概要図2（別紙3〔乙72の3〕）上段の「鬼怒川堤防整備概要図（平成13年以降の整備）」は、鬼怒川の距離標でおおむね3キロメートルから27キロメートルの範囲における平成13年から平成23年までの堤防整備の概要を、また、同概要図下段の「鬼怒川堤防整備概要図（平成24年以降の整備）」は、同範囲における平成24年以降の堤防整備の概要を図示したものである。同各図中の「流下能力から算出した治水安全度」の列には、250メートル間隔で設置している距離標ごとに評価した堤防整備前の治水安全度が年超過確率（乙12） $1/30$ の規模（総合確率法によって求められる流量確率が年超過確率 $1/30$ の規模の洪水を流下させることができる程度の安全度）以上の箇所につき灰色、 $1/10$ の規模（上記確率が年超過確率 $1/10$ の規模の洪水を流下させることができる程度の安全度）ないし年超過確率 $1/30$ の規模未満の箇所につき青色、年超過確率 $1/10$ の規模未満の箇所につき赤色で表示し、「堤防整備箇所」の列には堤防を

整備した区間とその完成年度を表示し、「用地買収」の列には用地を買収した区間とその買収年度を表示した。なお、「堤防整備箇所」のうち「27」の年度表示があって着色がない箇所は、本件氾濫時点において施工中で、完成には至っていなかった箇所を示すものである。

なお、距離標のある地点ごとの治水安全度のレベルを比較して、より安全度のレベルが低い地点を特定するには、発生頻度が高い年超過確率を段階的に設定して治水安全度を評価することが有用であることから、整備概要図2では、治水安全度の評価に用いる年超過確率の規模を本件基本方針及び本件整備計画が前提とする1/100よりも低いものとし、かつ、それを段階的に設定することで、治水安全度のレベルを年超過確率1/30の規模の洪水に耐え得るもの、1/10から1/30未満の規模の洪水に耐え得るもの、1/10の規模の洪水に耐え得ないものの3段階に分類している。

(ウ) 平成13年以降の堤防整備に係る具体的な経過は、次のとおりである（なお、後記a、bについては「キロメートル」を「km」と表記する。）。

a 平成13年から平成23年まで

被告は、平成13年以降、鬼怒川下流域の堤防整備を、治水安全度が1/10未満の箇所を優先しつつ、原則として下流から順次進めてきた。

すなわち、被告は、平成14年から平成18年にかけて、治水安全度が1/10未満の箇所のうち、比較的範囲が広く、かつ最下流近くに位置する区間（右岸7～8km、左岸8.75～9.75km）を中心として用地買収を進めるとともに（右岸6.25～6.5km、同11～11.25km、左岸7.5～10km、同10～12.25kmの一部、同14.5～16km、同16.5～18.75km）、

上記治水安全度の低い箇所を中心として堤防整備を進めてこれを完成させた（右岸6.25～6.5km，同7～7.75km，左岸7.5～10km，同11.5～12.25km）。

続いて，被告は，平成23年までに，上記堤防整備が完了した箇所から上流に向かって，治水安全度1/10未満の箇所を含む区間（右岸14.75～17.25km，左岸10.75～11.25km，同14.75～21km）を中心として用地買収を進めるとともに（右岸14.25～17.75km，左岸10～12.25kmの一部，同18.75～21.25km），上記治水安全度の低い箇所を中心として堤防整備を進めてこれを完了させた（右岸11～11.25km，同16.5～18.25km，左岸10.5～11.25km，同14.75～15km，同19.25～19.75km）。

なお，上記堤防整備（既存堤防の嵩上げ及び拡幅，並びに無堤部への築堤）が完了した区間であっても，その治水安全度は1/100には達しないものの，前記(2)イで述べたとおり，治水安全度は，堤防整備によって堤防の形状を確保するとともに，河道の拡幅・掘削，護岸整備等によって河道の流下断面を適切に確保することによって総合的に高めるものであることから，上記堤防整備は，まずもって法令（河川法13条2項，河川管理施設等構造令20条1項，21条及び22条）が要求する堤防の形状を確保することを目的に行われたものである。そして，上記区間においては，河道の拡幅・掘削や護岸整備等を行って年超過確率1/100の規模にも耐え得る流下能力が確保されることが想定されていた。

b 平成24年以降

上記aの堤防整備を進めたことのほか，自然的な地形変化に伴う流下能力の向上等もあって，鬼怒川の下流区域の治水安全度は従前より

改善していたものの、平成23年の時点で、なお治水安全度が1/10未満である箇所（右岸7.75～8km、同8.75～9km、同9.25～9.5km、同9.75～10.5km、同15.25～16.5km、左岸15.25～15.75km、同16.5～16.75km、同18.75～19km）が残されていたことから、これらの箇所を中心として、平成26年までの間に、用地買収を進めるとともに（右岸7.75～11km、同13～14.25km）、上記治水安全度の低い箇所を中心として堤防整備を進めてこれを完成させた（右岸13～14.5km、同15～16.5km、左岸15～16km、同16.5～16.75km、同17.25～17.5km、同18.75～19.25km）。

なお、上記堤防整備は、まずもって法令が要求する堤防の形状を確保することを目的にされたものであることは、上記aのとおりである。

c 本件氾濫の発生

このように、被告は、堤防整備に当たっては、洪水による被災履歴、流下能力の状況及び上下流のバランス等を総合的に勘案し、前記(2)の河川管理の諸制約の下、一連区間ごとに順次整備に着手し、これを進めてきたものであり、平成26年頃までに美妻橋（みつまばし・鬼怒川の距離標で約16.25キロメートル地点）付近までの堤防整備をおおむね完成させ、本件氾濫当時は、更にその上流区間の堤防整備を行っていた。かかる経過を見れば、被告は、諸制約の中、種々の考慮事項を考慮しつつ、その手順も十分に検討した上で堤防の整備を進めており、本件氾濫当時は、上三坂地区の直前まで堤防の整備を進めていた状況が明らかである。

(I) 小括

以上の次第で、本件基本方針及び本件整備計画に基づいて実施された

鬼怒川の整備の経緯は、現況河道の流下能力の評価及び河川管理の諸制約等を基礎として、整備の必要性・緊急性や鬼怒川全体のバランスに意を用いつつ、いわゆる下流原則に則り、鬼怒川全体において計画的かつ段階的に進められていたものであって、河川管理の一般水準及び社会通念に照らして格別不合理と評価されるものではない。したがって、本件氾濫時点で上三坂地区や若宮戸地区における堤防の整備が完了していないことをもって、鬼怒川に係る「改修計画」たる本件基本方針及び本件整備計画の策定・実施が格別不合理であるとの評価を受けるものではない。

第2 鬼怒川に係る「改修計画」の合理性を判断する上で、本件各事業再評価資料に記載された改修工事の時期・順序等の合理性を明らかにする必要はないこと

1 原告らの主張

原告らは、「被告は、(略) 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。」

(原告ら準備書面(5)・4ページ)とした上で、「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」おらず、河川管理の瑕疵に該当するか否かの判断ができないとして、被告において、本件各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することを明らかにすべきであると主張する(同5ページ)。

2 被告の反論

しかしながら、原告らの上記主張は、本件各事業再評価資料(甲7及び甲8)

が大東水害判決のいう「改修計画」に該当することを前提とするものであるが、これらの資料が、そもそもその制度の目的からして河川の改修に係る計画とは性質が異なるものであり、これらの資料が「改修計画」に該当しないことは、被告準備書面(2)(15及び16ページ)及び令和2年4月24日付け被告準備書面(4)(以下「被告準備書面(4)」という。6ないし10ページ)で述べたとおりである。

この点、被告は、本件各事業再評価資料が「改修計画」に該当しないとの理解を前提に、飽くまで仮定の話として、「仮に、鬼怒川直轄河川改修事業の事業再評価の資料に記載された内容が『改修計画』に含まれるとした場合における、鬼怒川の治水計画の内容は(略)、河川の改修計画として仮定してみても、十分な合理性を有している。」(被告準備書面(4)・22ページ)と主張したものであり、本件各事業再評価資料が「改修計画」に含まれると主張したのではない。

したがって、原告らの上記主張は、被告の主張を正解せず、かつ、その前提を欠くものであるから、鬼怒川における「改修計画」が格別不合理なものであったか否かを判断するに当たっては、「改修計画」に該当しない本件各事業再評価資料に記載された改修工事の時期・順序の合理性を明らかにする必要はない。

もっとも、この点をおいたとしても、本件氾濫の発生時までの鬼怒川における改修工事の実施状況が格別不合理であると評価されるものでないことは前記第1の4で述べたとおりである。

第3 本件氾濫当時に若宮戸地区における堤防整備が完了していなかったことに関する原告らの主張に理由がないこと

1 原告らの主張

原告らは、「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」(甲21)の堤

防整備の検討内容について、「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。」として、「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とはなかった。」（原告ら準備書面(5)・10ページ）と主張する。

また、原告らは、本件各事業再評価資料の記載を元に、「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。」と主張する（原告ら準備書面(5)・10ページ、訴状・21及び22ページ）。

2 被告の主張

(1) 原告らの上記主張は、争点の判断における攻撃防御方法としてどのような位置づけとなるのかが判然としないが、仮に、本件氾濫当時、若宮戸地区の堤防整備が完了していなかったことや、同地区が改修の対象外とされていたことをもって、鬼怒川の改修計画の全部が、大東水害判決の基準1に照らして格別不合理であると主張するものであるとすれば、当該主張は基準1を正解しないものであって、失当といわざるを得ない。

すなわち、被告準備書面(4)（10及び11ページ）で述べたとおり、基準1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については、右計画が全体として右の見地からみて（引用者注：傍点は引用者による。）」合理的なものとして是認されるか否かを検討するものとされている（大東水害判決参照）。これに対して、原告らの上記1の主張は、利根川水系河川及び鬼怒川全体の改修計画及びその実施の全体的な合理性の問題を検討することなく、若宮戸地区という一地区に係る堤防の整備状況を論難するものであるから、当該整備状況をもって鬼怒川の改修計画の全部が格別不合理であったというのであれば、基準1を正解しないものであり、失当といわざるを得ない。

(2) 仮に、この点をおいたとしても、被告準備書面(1) (52及び53ページ)及び被告準備書面(4) (21ページ)で繰り返し述べたとおり、本件整備計画や平成7年工実によれば、若宮戸地区は、整備の対象となる区間とされていたものといえ、現に築堤のための測量や堤防の整備等の作業が進められていたものである。

なお、被告は、本件各事業再評価資料の作成に当たり、鬼怒川では、250メートル間隔で設置している距離標ごとに定期的な測量を実施している(被告準備書面(1)・45ページ)ため、測量成果を保有している距離標ごとに流下能力を評価し、事業位置図上の「整備する箇所」に記載していたものであるところ、距離標単位では評価できない(堤防を整備する区間が距離標にかからないため、既存の測量結果から算定できない)若宮戸地区の24.75キロメートル付近及び25.25キロメートル付近については、過去の測量結果から、その地盤高に照らし、治水安全度が不足しているとの認識を持っており、当該地点を堤防整備箇所に加えて、事業再評価の検討(事業量の算出)を行っていたものである(乙73の1・6ページ及び乙73の2・7ページ:平成23年度及び同26年度「鬼怒川直轄改修事業 事業再評価根拠資料(抜粋)」)。そうすると、本件各事業再評価資料の「今後の改修方針(事業位置図)」に、若宮戸地区が明示されていないことをもって、同地区が改修の対象外であったという原告らの指摘は当たらない。

したがって、本件氾濫当時、若宮戸地区が改修の対象外とされていたなどとする原告らの上記主張1は理由がない。

第4 本件氾濫当時に上三坂地区の堤防整備が完了していなかったことに関する原告らの主張に理由がないこと

1 原告らの主張

原告らは、「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に認識していた」として、「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、(略)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」と主張する(原告ら準備書面(5)・31ページ)。

2 被告の反論

(1) 原告らの主張が失当であること

原告らの上記主張は、本件氾濫当時、上三坂地区の堤防整備が完了していなかったことをもって、鬼怒川の改修計画の全部が、大東水害判決の基準1に照らして格別不合理であると主張するものであるが、前記第3の2(1)で述べたとおり、このような主張は大東水害判決の基準1を正解しないものであって、失当といわざるを得ない。

仮に、この点をおいたとしても、以下のとおり、原告らの上記主張には理由がない。

(2) 上三坂地区の堤防は破堤する危険性が高かったとする原告らの主張は理由がないこと

ア 原告らの主張

原告らは、本件氾濫当時、上三坂地区の堤防整備が最優先とされるべきものであったとする根拠として、同地区が地盤沈下の進行で堤防高が低くなっていたことや、堤防の天端幅が4メートル程度しかなかったことを主張する(原告ら準備書面(5)・22ないし25ページ)。

イ 被告の主張

しかしながら、被告準備書面(1)(57ページ)で述べたとおり、鬼怒

川周辺の沈下の傾向は、上三坂地区に限って確認されていたものではなく、鬼怒川堤防の約17キロメートルないし約37キロメートル区間においても、おしなべて確認されている。

また、治水安全度は、堤防高だけで判断されるものではなく、堤防の形状を含めた河川横断面・河川の縦断的な形状を踏まえた流下能力で判断されるものであり、単に堤防高が計画高水位と比較して不足しているかどうかや、天端幅が河川管理施設等構造令21条所定の天端幅を確保できているかどうかだけで判断されるものではない。

被告は、上記のような沈下の状況や治水安全度に関する観点を踏まえ、上三坂地区より下流において流下能力の不足する区間があることから、上下流のバランスなどを総合的に勘案して整備を行ってきているものであり、上三坂地区の堤防についても、平成26年には用地調査に着手し、整備に向けて進めていたところであって、改修の手順は妥当なものであった（被告準備書面(1)・57ページないし58ページ）。

したがって、ある一時点の堤防高や天端幅を捉えて、上三坂地区について下流側より優先して堤防整備をすべきであったとする原告らの上記主張は理由がない。

(3) 破堤すれば常総市の氾濫が最も広がる危険箇所であるから堤防整備を優先すべきであったとの原告らの主張は理由がないこと

ア 原告らの主張

原告らは、「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」ことから、「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」場所であったと主張する（原告ら準備書面(5)・25ないし28ページ）。

イ 被告の反論

原告らは、要するに、上三坂地区は、氾濫が生じた場合、常総市水海道の市街地まで到達する規模の水害が生じるおそれがある箇所であったから、同地区における堤防整備が優先されるべきであったと主張するものと解される。

しかしながら、既に述べたとおり、被告は、前記の河川管理の諸制約を前提として、洪水による被災履歴、流下能力の状況及び上下流のバランスなどを総合的に勘案し、治水安全度の低い箇所を優先しつつ、いわゆる下流原則に基づき原則として下流から上流に向かって、堤防の整備を行ってきたものであり、ある地点が破堤した場合における氾濫域の広狭といった要素も、これらの考慮事項の一つである。

したがって、破堤した場合に氾濫域が最大となることから直ちに上三坂地区の堤防整備が優先されるべきという原告らの上記主張は、このような河川管理の諸制約や考慮事項の一つであるという位置づけを踏まえないものであり、理由がない。

(4) 堤防整備が安全性の高いところを先に行い、低いところを後回しにしたとの原告らの主張は理由がないこと

ア 原告らの主張

原告らは、平成14年度事業再評価資料の「6.今後の整備の考え方」（甲6・13ページ）に「堤防高の不足している区間から築堤を実施」などと記載されているにもかかわらず、「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」と主張する（原告ら準備書面(5)・28ないし31ページ）。

イ 被告の主張

事業再評価における堤防の安全度評価については、平成14年度事業再評価当時有効であった治水経済調査マニュアル（平成11年6月。乙74）において、「堤防の高さだけでなく、堤防の質も含めた機能評価を行うこととする」とされ、この機能評価の方法については、「堤体内への河川浸透に対する安全性を一つの判断基準として、これを堤体幅で評価することとし、定規断面によるスライドダウンを行って堤防の高さを補正」し、「上述したような評価を加味した堤防の高さを基に、河道計画で用いられる不等流計算法によって河道の流下能力を判定」するものとされている。これは堤防の安全度を評価する上で一般的な考え方であって、平成14年度の事業再評価についてもこのような考え方が前提となっており、同評価の資料（甲6・13ページ）における「堤防高が不足している区間から整備を実施」との記載における「堤防高」についても、堤防の物理的高さを指すものではなく、堤防の質も含めた機能評価を指すものである。

したがって、堤防の安全度の評価は堤防の物理的な高さのみによって行うことは適当ではないから、現況堤防の物理的な高さと計画堤防の高さを比較することにより直ちに当該堤防の安全性を論じる原告らの上記主張は理由がない。

また、前記第1の4で述べたとおり、鬼怒川の整備に当たっては、財政的、時間的、技術的及び社会的な制約といった、諸制約を受けざるを得ないところ、被告は、鬼怒川の整備に当たり、このような諸制約を基礎として、洪水による被災履歴、流下能力の状況及び上下流のバランスなどを総合的に勘案し、段階的に整備を進めてきたものである。

したがって、被告が堤防整備について安全性の低い箇所を後回しにした

として、鬼怒川の改修計画の不合理性を指摘する原告らの上記主張には理由がないというべきである。

(5) 原告ら準備書面(5)におけるその余の主張について

原告ら準備書面(5)におけるその余の主張については、原告らが、当該主張が訴訟物や基準1及び2との関係でどのように位置付けられるかを明らかにするのを待って、必要に応じて反論する。

第5 結語

以上のように、本件氾濫当時の鬼怒川に係る「改修計画」たる本件基本方針及び本件整備計画は、法令で検討を求められている考慮要素を具体的に踏まえた、すなわち考慮すべき事項を適切に考慮に入れて策定された合理的なものである。そして、かかる計画の下で実施された具体的な整備の経緯を全体として見た場合、そこに河川管理の一般水準及び社会通念に照らして格別不合理と認められる余地はないことが明らかである。

したがって、鬼怒川の河川管理には、何ら瑕疵は認められないから、原告らの請求は速やかに棄却されるべきである。

以上