

**1 2015年9月の鬼怒川水害を引き起こした国の五つの瑕疵**

**① 上三坂地区の堤防嵩上げ工事を怠った瑕疵**

上三坂地区（距離標 21 km付近）は周辺より堤防高が一段と低く、地盤沈下の進行で堤防高がますます低くなってきていて、洪水時の越水によって破堤する危険性が年々高まってきたにもかかわらず、国は放置し、堤防嵩上げの措置を講じてこなかった。

**② 若宮戸地区の築堤工事を怠った瑕疵**

若宮戸地区（距離標 25.35 km付近）は無堤防地区であり、洪水時に氾濫する危険性が高かったにもかかわらず、国は放置し、築堤を行ってこなかった。

**③ 若宮戸地区の河川区域拡大を怠った瑕疵**

若宮戸地区には砂丘林（河畔砂丘）が堤防の代わりに役割を果たしてきたが、河川区域外にあるため、ソーラー発電業者によって2014年3月に掘削された。砂丘林の範囲まで河川区域が拡大されていれば、砂丘林が掘削されることはなかった。

**④ 若宮戸地区の安易な土嚢積みを行った瑕疵**

若宮戸地区では2014年にソーラー発電業者により、砂丘林が掘削された後、地元住民の強い要望により、国が土嚢積みを行ったが、高さが足らず、安易な積み方であったので、水害時には土嚢が崩れ、洪水の流入を防ぐ役割を果たさなかった。

**⑤ 八間堀川排水機場の運転再開を遅らせて八間堀川の破堤の要因をつくった瑕疵**

八間堀川排水機場のポンプ運転再開が遅れたため、八間堀川の水位が上昇して八間堀川破堤の要因をつくった。

**2 裁判の書面**

		原告	被告
2018年8月7日	提訴	訴状	
2018年11月28日	第1回口頭弁論		答弁書
2019年7月12日	第2回口頭弁論	原告準備書面（1）	被告準備書面（1）
2019年10月18日	第3回口頭弁論	原告準備書面（2）	被告準備書面（2）
2020年1月24日	第4回口頭弁論	原告準備書面（3）、（4）	被告準備書面（3）
2020年4月24日	延期		被告準備書面（4）
2020年7月17日	第5回口頭弁論	原告準備書面（5）	
2020年10月16日	第6回口頭弁論	原告準備書面（6）	被告準備書面（5）

### 3 原告準備書面（6）の抜粋

（原告準備書面（1）～（5）の抜粋は1月24日と7月17日の説明資料に記載）

#### 第1 本書面の概要

##### 2 原告の主張（3～4ページ）

しかしながら、上記の一連の最高裁判決は、河川管理の瑕疵の有無の判断枠組みについて、上記の「二段階のチェック」だけを述べているわけではない。その意味で、被告の主張は、極めて不十分である。

野山宏調査官は、平作川水害最高裁判決についての調査官解説において、以下のとおり述べている（甲29『最高裁判例解説民事篇平成8年度』477頁～521頁、以下本書面では単に「調査官解説」という。488頁）。

「昭和四〇年代後半から一連の水害訴訟が提起されたが、これらの水害訴訟においては、設置済みの施設の瑕疵でなく、改修の遅れそれ自体が瑕疵であると主張されることが多くなり、これに対応して、最高裁においても、順次、瑕疵主張の類型に対応した河川管理の瑕疵の有無の判断基準に係る判例法理が形成されてきたといえよう。

ダム操作等の人為的要因が問題となる水害訴訟を除くと、本判決（注：平作川判決）は一連の水害訴訟についての最高裁における締めくくりに当たるものでもある。」

そこで、以下では、これらの一連の最高裁判決が示した判例法理（規範）について、できる限り共通の理解をはかり、判断枠組みについて、裁判上、当事者双方に争いの無い事項とすることを目的として、被告もその内容にはおおむね異論はないと思われる、平作川判決に関する野山宏調査官の解説に沿って述べることにする（第2、第3）。

その上で、本件の責任原因のうち若宮戸地区での溢水に係る部分について述べる（第4以下）。

#### 第2 河川管理の瑕疵に関する判例

#### 第3 河川管理の瑕疵の有無の判断基準

##### 7 まとめ（21～22ページ）

以上をまとめると、次のようになる。

- (1) 「河川管理の特殊性」及び「大東判決要旨一」は、河川管理の瑕疵の有無の判断に常に適用される。
- (2) 改修の遅れ（より高い段階の改修がされるべきであった）の観点からの瑕疵の主張
  - ① 「河川管理の特殊性」と「大東判決要旨一」が適用される。
  - ② 改修計画に基づき現に改修中の河川については、①の判断基準をより具体化したものとして「大東判決要旨二」が適用される（本件では平作川。ただしパラペット開口部についての主張を除く）。
  - ③ ②以外の河川については、「大東判決要旨一」が直接適用される（本件では吉井川・

乙水路・丙水路)。

(3) 内在的瑕疵(当該改修段階で予定される安全性を備えていない)の観点からの瑕疵の主張

① 「河川管理の特殊性」及び「大東判決要旨一」が適用され、さらに、「河川がその改修整備の段階に対応する安全性を備えていない場合には河川の管理に瑕疵があり、右の安全性の有無は、右の改修整備の段階において対処することが予定された規模の洪水における流水の通常的作用から予測される災害の発生を防止するに足りる安全性を備えているかどうかによって判断すべきである。」という判断基準が適用される。

② 改修済み河川については、①の判断基準をより具体化したものとして「多摩川判決要旨一」が適用される。

③ 改修途上の河川については、①の判断基準をより具体化したものとして「本判決要旨二」が適用される(本件では平作川のパラペット開口部についての主張)。

## 第4 若宮戸の河川区域について

### 1 河川区域の範囲

### 2 若宮戸地区について

(5) しかし、被告は、この部分について、河川法6条1項3号の河川区域の指定をしていなかった。(30~32 ページ)

原告らは、被告らが提出した証拠その他の資料に基づき、若宮戸地区について、以下の各高さを一覧できるように整理した。その結果は、以下のとおりである。

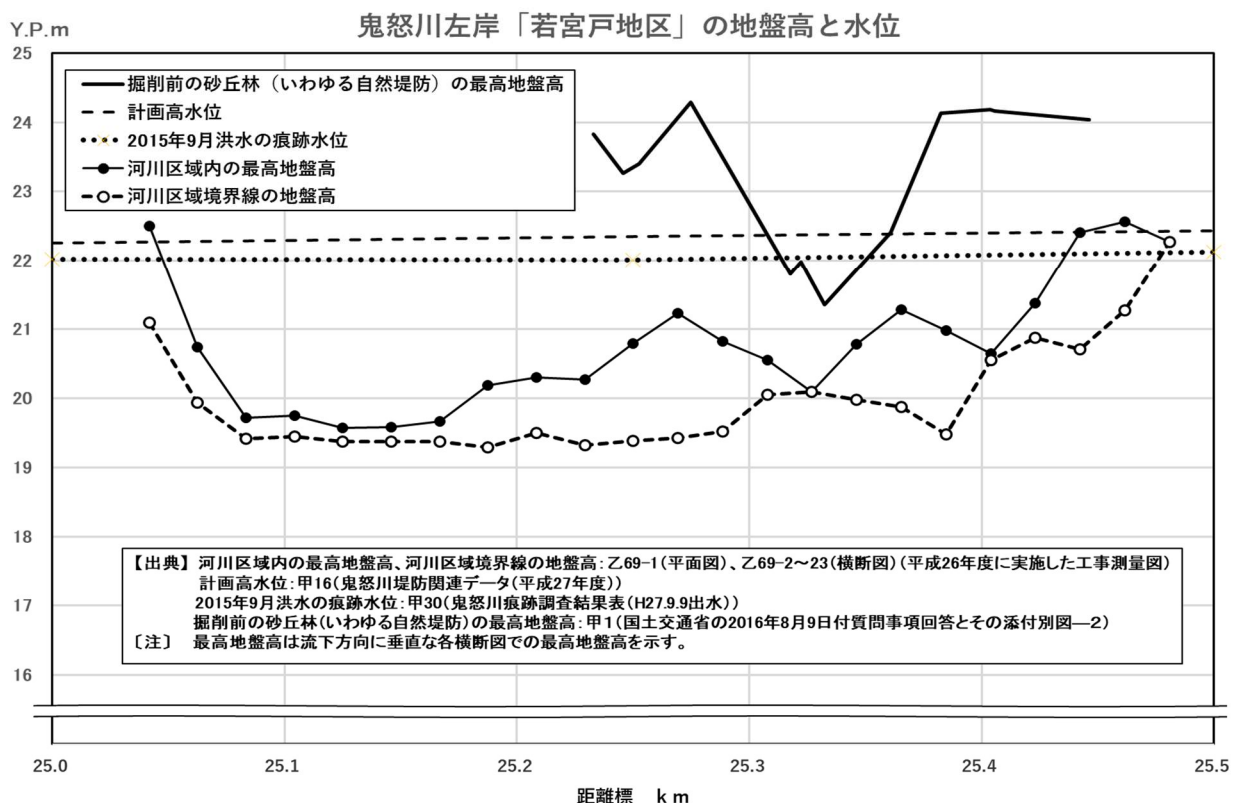


図8 鬼怒川左岸「若宮戸地区」の地盤高と水位

この図8から明らかなように、掘削前の砂丘林（被告のいう「いわゆる自然堤防」。以下同じ）の横断面における最高地盤高は、計画高水位を概ね上回っていた。しかし、被告は、掘削前の砂丘林（いわゆる自然堤防）を河川区域に指定していなかった。

これに対して、河川区域境界線の地盤高及び河川区域内の横断面における最高地盤高は、計画高水位を大幅に下回っており、場所によっては、2 m以上も下回っていた箇所すらあった。

原告らは、さらに、鬼怒川下流部（6 km地点～30 km地点）の左岸全体についても、以下の各高さを一覧できるように整理した（ただし、現況堤防高のデータは250 m間隔である）。その結果は、以下のとおりである。

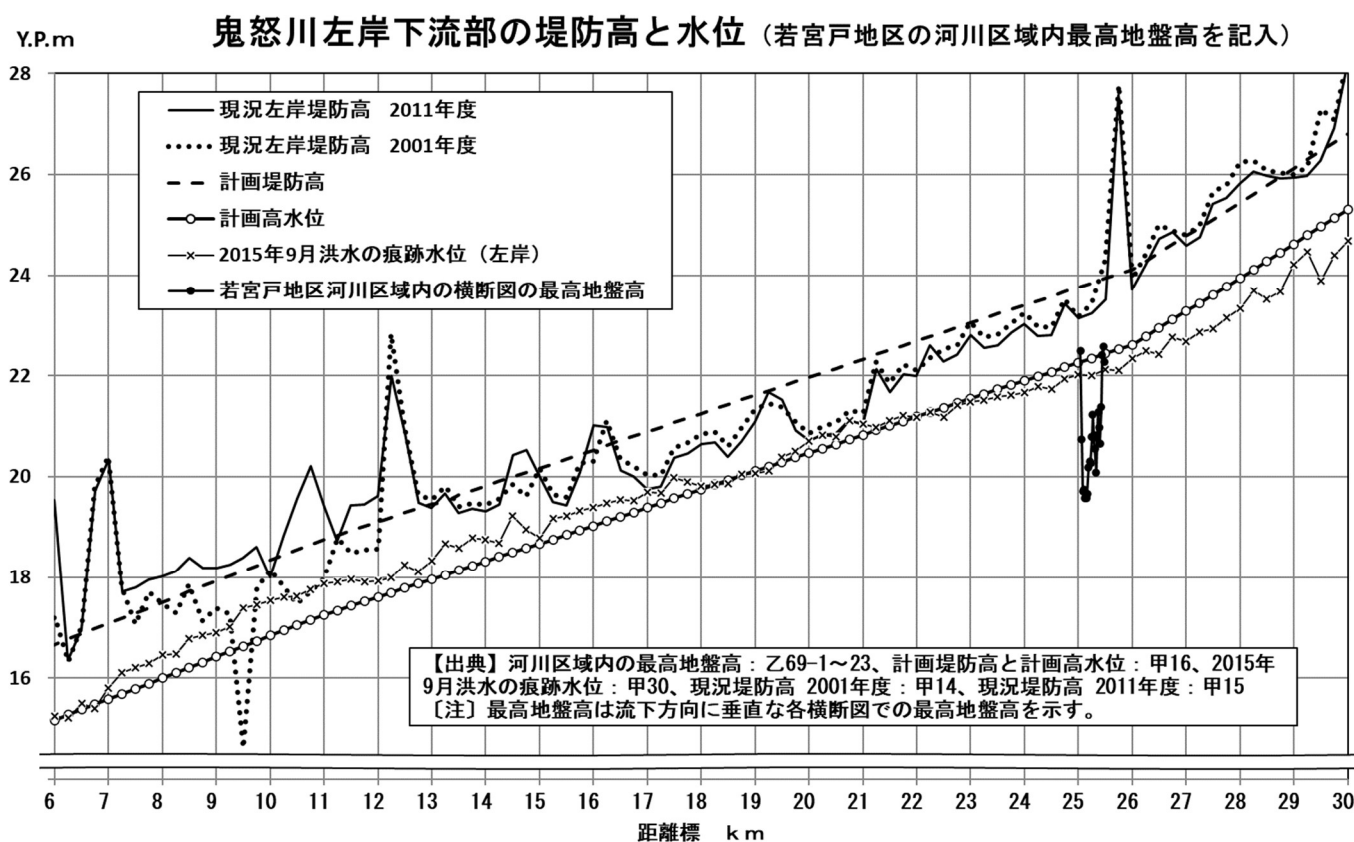


図9 鬼怒川左岸下流部の堤防高と水位

この図9から明らかなように、鬼怒川下流部（6 km 地点～30 km 地点）の左岸全体については、すでに2001年度の段階で、現況堤防高は、9.5 km地点付近の一部を除いて、計画高水位以上の高さを有していた。

その9.5 km地点付近も、2011年度までには、計画高水位を超えて、計画堤防高の高さにまで整備されている。

一方で、若宮戸付近においては、前述したように、掘削前の砂丘林（いわゆる自然堤防）の横断面における最高地盤高は、計画高水位を概ね上回っていたにもかかわらず、被告は、掘削前の砂丘林（いわゆる自然堤防）を河川区域に指定しておらず、河川区域内の横断面における最高地盤高は、計画高水位を大幅に下回っていたのである。

## 第5 被告の責任原因

### 1 若宮戸地区において堤防の役割を果たしていた砂丘林の維持・管理を怠ったこと

.....  
(38～39 ページ)

このように考えると、当該瑕疵の主張については、「河川管理の特殊性」及び「大東判決要旨一」が適用され、さらに、「河川がその改修整備の段階に対応する安全性を備えていない場合には河川の管理に瑕疵があり、右の安全性の有無は、右の改修整備の段階において対処することが予定された規模の洪水における流水の通常的作用から予測される災害の発生を防止するに足りる安全性を備えているかどうかによって判断すべきである。」という判断基準が適用される。そして、改修途上の河川については、この判断基準をより具体化したものとして「本判決要旨二」(「水害発生の時点において既に設置済みの河川管理施設がその予定する安全性を有していなかったという瑕疵があるか否かは、右施設設置の時点における技術水準に照らして、右施設が、その予定する規模の洪水における流水の通常的作用から予測される災害の発生を防止するに足りる安全性を備えているかどうかによって判断すべきである。」(平作川のパラペット開口部についての判示) という基準が適用される。

これらに照らして、若宮戸地区は、かつては、概ね20～30年の治水事業の過程における河川の改修、整備の段階に対応する、段階的安全性・過渡的安全性を有していたにもかかわらず、被告がその維持・管理を怠った結果、既に具備していた当該段階的安全性・過渡的安全性(「その予定する規模の洪水における流水の通常的作用から予測される災害の発生を防止するに足りる安全性」)が失われたものである。

以上のとおり、このように考えても、被告が若宮戸地区の砂丘林が河川区域内になるように河川区域に指定することを怠ったことは、被告の鬼怒川の河川管理の瑕疵である(国家賠償法2条)。

### 2 若宮戸地区に築堤計画が無く、無堤防状態のまま放置されたこと(訴状21頁)

(39～40 ページ)

(1) 原告は、被告が、この砂丘林を、「堤防の代役のように扱っていた」と主張した(訴状9頁)。しかし、被告は、「堤防の代役のように扱っていた」との点を、否認している(答弁書10頁)。そこで、かかる被告の主張を前提とした場合についても、主張しておく。

(2) 被告は、若宮戸地区の砂丘林について、堤防の代役のように扱わないということであり、これはすなわち、「山付堤」とは扱わず、河川区域内の土地として管理する必要はない、ということになる。

(3) そうすると、若宮戸地区の24.5km地点付近～26km地点付近（甲4の位置図）では、堤防がないという状態が長年放置されてきたことになる。

若宮戸地区の河川区域内の横断図における最高地盤高は、図8及び図9の—●—のとおりであり、場所によっては、計画高水位を、2m以上も下回っていた。

鬼怒川下流（6km地点～30km地点）では、堤防高（若宮戸地区では河川区域内の横断図における最高地盤高）が、計画高水位を下回っていた場所は、ほかにはない。

(4) ところが、鬼怒川直轄河川改修事業でも、若宮戸地区には堤防整備の計画がなかった（訴状請求の原因3（3）ウ（19頁））。

鬼怒川直轄河川改修事業の2011年度事業評価資料において示された整備内容では、訴状図8のとおり、河川改修の対象にもなっていない（甲7）。同図では、当面7年で整備を完了する区間と、その後の概ね20～30年で整備する区間が示されているが、若宮戸地区は前者の対象はおろか、後者の対象でもなく、その後も、無堤のまま、放置されることになっていたのである。

被告は、2003年度に、砂丘林の地盤の最低部が計画高水位よりも低い25.35km地点を含む24.5km地点付近～26km地点付近の区間について築堤の詳細設計をした（甲4『若宮戸地先築堤設計業務報告書』、甲20、甲21）。このことは、被告が、若宮戸地区の築堤の必要性を認識していたことを示している。しかし、この内容が、改修計画に反映されることはなかった。

(5) 以上のとおり、鬼怒川の改修計画（公開されているのは鬼怒川直轄河川改修事業）は、本来優先して改修しなければならない若宮戸地区を放置し、それより優先度の高くない他の地区の改修を優先させているものである。

これは、上記調査官解説第三図において、若宮戸地区は、当該改修段階で有すべき安全性を有していないので、それを有するように改修（堤防整備）がなされなければならないのに、それが計画されて実施されていない旨の瑕疵の主張（斜め直線の下の方の白の実線囲い部分）、すなわち過渡的安全性を有していないのに、それを有するように改修されていないという主張である。若宮戸地区について、過渡的安全性を有していないにもかかわらず、堤防整備をしないものとなっている鬼怒川の改修計画は、他の改修部分との間で、改修工事の順序・時期において著しく不合理であったとの瑕疵の主張である。

上記の若宮戸地区を放置し、それより優先度の高くない他の地区の改修を優先させたことは、「河川管理の特殊性」及び「大東判決要旨一」に照らして、格別不合理なものである。

よって、被告の鬼怒川の河川管理には瑕疵がある（国家賠償法2条）。

## 4 被告準備書面（5）の抜粋

（被告準備書面（1）～（4）の抜粋は1月24日と7月17日の説明資料に記載）

（嶋津〔注〕 被告書面(5)では「本件整備計画」という表現が度々登場するが、鬼怒川河川整備計画が策定されたのは本水害後の2016年2月であるから、整備計画は水害時は未策定であった。被告がいう「本件整備計画」は河川整備計画が策定されるまでの経過措置として、改正河川法附則により、河川整備計画とみなすことになっている従前からの鬼怒川水系工事実施基本計画を意味する。しかし、この工事実施基本計画には河川整備の具体的な進め方は何も記載されていない。）

### 第1 鬼怒川の治水計画とその合理性について

#### 4 鬼怒川の整備の経過について

（2）鬼怒川の河川管理には諸制約が内在すること

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）

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

（エ）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

#### 2 被告の反論

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。

### **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**

#### 2 被告の主張

①・・・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(犬東水害判決参照)。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。

### **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**

#### 2 被告の反論

(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

#### イ 被告の主張

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たものであり、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。



## （参考 1）鬼怒川に関する河川整備の計画

### ○ 利根川水系工事实施基本計画（河川法）

1997 年の河川法改正前までの河川整備の計画である。河川整備の具体的な箇所の記事はほとんどない。河川法改正後、利根川水系河川整備基本方針と河川整備計画が策定されるまでは工事实施基本計画が経過措置として、河川整備基本方針と河川整備計画とみなされることになっているが、**工事实施基本計画には河川整備計画の代わりになるような具体的な記述がない。**

### ○ 利根川水系河川整備基本方針（2004 年 2 月策定）（河川法）

1997 年の河川法改正により策定されることになった。**長期的な観点から河川整備の目標を定めるもので、河川整備について具体的な箇所の記述はない。**

### ○ 利根川水系鬼怒川河川整備計画（2016 年 2 月策定）（河川法）

今後 30 年間に実施する河川整備の内容を示す計画である。堤防整備や河道掘削を行う場所が具体的に記述されているが、各箇所の実施時期は示されていない。**2015 年 9 月の鬼怒川水害時は未策定であった。**

### ○ 鬼怒川直轄河川改修事業（2012 年 1 月、2014 年 10 月策定）

#### （行政機関が行う政策の評価に関する法律（略称 政策評価法））

当面 7 年で実施する河川整備箇所と、20～30 年に実施する河川整備箇所が具体的に示されている。3～5 年おきに事業の再評価を行う際に策定される。

鬼怒川直轄河川改修事業において若宮戸地区は改修対象外であり、上三坂地区は概ね 20～30 年の改修対象であって、当面 7 年で実施する改修対象ではない。両地区とも優先度が高い河川改修対象から外されている。

## （参考 2）大東水害訴訟判決

### （1）大東水害訴訟（原告準備書面（1）より）

大東水害とは、淀川水系の淀川下流部の支川の寝屋川の、そのまた支川の大阪府大東市を流れる谷田川（たんだがわ）で、「昭和 47 年 7 月豪雨」において、河川改修の未改修部分からの溢水によって床上浸水の被害が生じた水害である。

浸水被害を受けた住民によって、1973（昭和 48）年 1 月 31 日、国、大阪府及び大東市に対して、谷田川の未改修部分を放置したことに河川管理の瑕疵があるなどとして国家賠償法第 2 条に基づく損害賠償請求訴訟が起こされたのが「大東水害訴訟」である。

## (2) 裁判の経過

提訴	1973年1月	
第一審（大阪地裁）判決	1976年2月	住民側勝訴
第二審（控訴審、大阪高裁）判決	1977年12月	住民側勝訴
上告審（最高裁）判決	1984年1月	控訴審判決の破棄，差戻し
差戻し控訴審（大阪高裁）判決	1987年4月	住民側敗訴
再上告審（最高裁）判決	1990年6月	上告棄却

## (3) 大東水害訴訟最高裁判決（河川管理の瑕疵についての判断枠組み）

「河川の管理についての瑕疵の有無は，過去に発生した水害の規模，発生頻度，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べきである【判示事項1】」

「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水害発生危険性が特に顕著となり，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が生じない限り，右部分につき，改修がいまだ行われていないとの一事をもって河川管理に瑕疵があるとする事はできないと解すべきである【判示事項2】」

### 判示事項1

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

### 判示事項2

基準1 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，計画が全体として右の見地からみて格別不合理なものと認められるかどうか

基準2 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水害発生危険性が特に顕著となり，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が生じているかどうか