

鬼怒川水害国家賠償請求事件裁判についての説明

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（操作規則では 9 月 10 日 16 時にポンプ運転を再開する必要があったが、22 時 20 分まで再開を遅らせた）、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）	

3 原告準備書面（５）の抜粋

（原告準備書面（１）～（４）の抜粋は前回の資料「鬼怒川水害国家賠償請求事件裁判についての説明」（2020年1月24日）に記載）

第1 被告も下位計画（鬼怒川直轄河川改修事業）が「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

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。」として、河川整備計画の下位計画（鬼怒川直轄河川改修事業）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

被告は、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 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拒否

原告らは準備書面（４）で次の求釈明を行った。

- 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」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被告が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

この求釈明に対して 被告は、本件争点との関連性がないとして、回答を拒否した。

しかし、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、この求釈明に対して被告が回答を拒否するのは、失当である。

特に、上記⑤において、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」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のであるから、その回答拒否はまことに不当であるので、再度、求釈明を行う。

○ 求釈明

「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」の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。

2 「平成15年度若宮戸地先築堤設計業務報告書」における築堤の検討

被告は、若宮戸地区に関して本報告書で築堤の検討を行っている。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、築堤の設計が行われている。砂丘林を生かして築堤する第2案は河川区域を砂丘林の尾根まで拡大することを前提としている。

第1案では堤体盛土量が80108 m³に対し、第2案では17915 m³であり、後者は前者の約1/5になっており、砂丘林を生かした築堤案の方がはるかに経済的で、早期の実施が可能であったはずであるにもかかわらず、被告はその後、この報告書を顧みることはなかった。

○ 求釈明

この報告書に示された第1案、第2案、第3案について、被告はその後、どのような検討を行ったのか。検討の経過及び内容を明らかにされたい。

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の不当性

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について求釈明を行ったところ、

被告は回答を拒否した。

この求釈明事項は、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。

2 被告の安易な土嚢積みが甚大な被害を惹起したこと

(1) 土嚢積みの高さ不足

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を計算した結果を示す。

ア 砂丘林掘削前の状態における溢水断面積はわずか16㎡であった。

イ 砂丘林の掘削により、溢水断面積は460㎡に増加した。

ウ 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に合わせたため、溢水断面積は140㎡までしか減らなかった。

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、 $140\text{㎡} \div 16\text{㎡} = 8.75$ 倍に増加していたのである。

(2) 土嚢積みの一体化不足

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。土嚢をただ積むだけであったので、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。

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。

土嚢が崩れて機能しなくなったため、溢水断面積は460㎡に近い値に跳ね上がるようになった。これは砂丘林掘削前の溢水断面積16㎡の約29倍にもなった。

このように余りも杜撰な土嚢積みを行い、必要最小限の暫定措置をも怠った被告の対応は、河川管理の瑕疵に該当することは明白である。

第4 上三坂地区の堤防は破堤する危険性が高く、かつ、破堤すれば常総市内に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

破堤地点を含む20～21kmは1990年度時点で堤防高の計画高水位との差が特段に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っていった。

とりわけ、2015年の越水開始地点付近の堤防高は一段と低く、2015年頃には計画高水位レベルまで低下していたと考えられ、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。

2 上三坂地区の堤防は幅も4m程度しかなかった

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。

3 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

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に、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地点であった。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。

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

八間堀川排水機場のポンプの運転を八間堀排水機場操作規則にしたがって、鬼怒川の水位が計画高水位まで低下した9月10日午後4時ころに再開しなければならなかったにもかかわらず、被告は午後10時32分まで遅らせたため、八間堀川の水位が急上昇し、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、甚大な被害が生じた。

2 被告の主張の不合理性

被告は、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主張している。しかし、氾濫危険水位は水位上昇時において避難勧告の発令、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を考慮して、計画高水位より2～3m低く設定されているものであって、水位降下時には氾濫危険水位を考慮する必要がないものである。

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。

。

4 被告準備書面（４）の抜粋

（被告準備書面（１）～（３）の抜粋は前回の資料「鬼怒川水害国家賠償請求事件裁判についての説明」（2020年1月24日）に記載）

第1 若宮戸地区に係る原告らの主張に理由がないこと

2 若宮戸地区を河川区域に指定しなかったことが鬼怒川の河川管理の瑕疵に当たるとする原告らの主張に理由がないこと

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年工実の不合理性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。

3 土嚢積みが不十分であるとして鬼怒川の河川管理に瑕疵があるとする原告らの主張に理由がないこと

原告らは、計画高水位の程度まで河川水の圧力に耐える構造・仕様の仮堤防（土嚢積み）をすべきであったと主張するが、ここにいう「計画高水位の程度まで河川水の圧力に耐える構造・仕様」の措置を講ずるとするのは、要するに、河川の改修計画を当該地区について完了させることを意味するものにほかならない。

第3 鬼怒川の改修計画は合理的であり、その管理に何ら瑕疵は認められないこと

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ページ）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。）。

2 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」に含まれるとしても、その内容は、河川の改修計画として合理性を有するものであること

（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この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（2014 年度） 関東地方整備局

（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の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の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