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(7)

水戸地方裁判所 民事第1部 御中

2021年1月15日

原告ら訴訟代理人 弁護士 坂 本 博 之

同 弁護士 大 木 一 俊

同 弁護士 只 野 靖

同 弁護士 及 川 智 志

同 弁護士 小 竹 広 子

同 弁護士 五 來 則 男

同 弁護士 在 間 正 史

同 弁護士 鈴 木 裕 也

同 弁護士 高 橋 利 明

同 弁護士 田 中 真

同 弁護士 服 部 有

第1	はじめに	3
1	被告の責任原因に関する原告らの従前の主張	3
2	被告の責任原因に関する原告らの主張	3
第2	上三坂の堤防整備を他の箇所よりも後回しにした改修計画は著しく不合理 であること	4
1	「鬼怒川の整備の経過」	4
2	平成13年（2001年）時点における現況堤防高	6
3	平成13年（2001年）～平成23年（2011年）までの整備	10
4	平成24年（2012年）以降の整備	12

第1 はじめに

1 被告の責任原因に関する原告らの従前の主張

原告らは、被告の責任原因について、以下の5点を主張してきた。

- (1) 若宮戸に築堤計画が無く、無堤防状態のまま放置されたこと（訴状21頁、準備書面（2）、同（6））
- (2) 若宮戸の河川区域の指定をしなかったこと（訴状22頁、準備書面（1）、同（2）、同（6））
- (3) 若宮戸において、ソーラー事業者が掘削を行った後、若宮戸の土嚢積みが不十分であったこと（訴状24頁、準備書面（2）、同（5））
- (4) 上三坂の堤防整備を他の箇所よりも後回した改修計画は著しく不合理であること（訴状26頁、準備書面（2）、同（5））
- (5) 八間堀川排水機場の運転再開が遅れたこと（訴状30頁、準備書面（2）、同（5））

2 被告の責任原因に関する原告らの主張

原告らは、争点としての相対的な重要度に鑑み、また、他の相対的に重要な争点についての審理の充実を図り、訴訟を円滑・迅速に進めるために、八間堀川排水機場の運転再開が遅れたことについては事情として主張することにとどめ、被告の責任原因としての主張を取りやめることとする。

その上で、以下のとおり主張を整理する。

(1) 若宮戸地区に関する河川管理の瑕疵

若宮戸の河川区域の指定をせずこれを誤ったことが河川管理の瑕疵である。河川区域の指定が誤りでないとするれば、若宮戸に築堤計画が無く無堤防状態のまま放置

した改修計画は著しく不合理であり、これは河川管理の瑕疵である。なお、若宮戸の土嚢積みが不十分であったことについては、独自の河川管理の瑕疵事由ではなく、若宮戸地区に関して河川管理に瑕疵があったことの間接事実として主張することとする。

(2) 上三坂の堤防整備を他の箇所への堤防整備よりも後回しにした改修計画は著しく不合理であり、これは河川管理の瑕疵である。

原告らは、準備書面(6)にて、これまでの最高裁判決を分析・検討した上で、(1)若宮戸地区に関する河川管理の瑕疵について詳述した。

本書面では、これに引き続き、(2) 上三坂の堤防整備を他の箇所への堤防整備よりも後回しにした改修計画は著しく不合理であることを述べる。

なお、2020年7月9日付原告ら準備書面(5)に対して、被告は同年10月16日付被告準備書面(5)において反論しているところ、原告は、責任原因についての主張を、原告ら準備書面(6)及び今回の準備書面(7)にて整理し直した。

そこで、被告準備書面(5)については、これらについての被告の反論がなされた時点で、併せて、必要に応じて行うこととする。

第2 上三坂の堤防整備を他の箇所よりも後回しにした改修計画は著しく不合理であること

1 「鬼怒川の整備の経過」

(1) 被告が明らかにした「鬼怒川の整備の経過」(被告準備書面(5)8頁～17頁)によれば、「鬼怒川の整備の経過」は、本件に直接関わる下流区間については、以下のとおり、大きく3段階に分けられている。

ア 昭和40年代まで(11頁)

堤防整備に昭和4年に着手し、洪水の氾濫を防ぐことを目的として整備し、これにより、昭和40年代までに主要な区間における流下能力の確保について一定のめどがついた。

イ 昭和40年代から平成12年まで（11頁）

侵食・洗堀対策としての護岸等の整備、床止めの整備

ウ 平成13年以降（12頁）

1973年（昭和48年）に、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、堤防断面が大きくなり（余裕高が1.2mから1.5m、天端幅が6mに）、再び、下流部からの堤防の整備を開始。

(2) その上で、被告は、「平成13年から本件氾濫までの改修の経緯・手順について」以下のとおり主張する。

「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。」

「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。」（被告準備書面（5）12頁～13頁）

2 平成13年（2001年）時点における現況堤防高

そこで、原告らは、被告が明らかにした堤防整備の進捗状況について、改めて分かりやすくグラフ化した。

平成13年（2001年）時点の現況の堤防高は、図1の緑色の線である。

改修計画の策定（及びその施工）においては、様々な要素が考慮しなければならないことは当然であるが、計画高水位及び計画堤防高は、堤防の断面形状において最も基本的な事項であり、堤防整備の改修計画を立てる上で、第1に考慮しなければならない事項である。そこで、計画高水位を黒の点線で、計画堤防高を黒の実線で表した。さらに、高さの安全度の具備の程度を見るための参考として、計画高水位と計画堤防高の中間の高さを黒の一点鎖線で表した。

- (1) 平成13年（2001年）時点において、現況堤防高が計画高水位を下回っている箇所があるかという観点でみると、被告の主張をみる限り、右岸でも左岸でも、計画高水位を下回っている箇所は無い。
- (2) その次の段階として、現況堤防高が計画堤防高を下回っている箇所は多数あるが、その中でも、現況堤防高が特に低い部分として、計画高水位と計画堤防高の中間の高さ（黒の一点鎖線）以下である箇所があるかという観点でみると、以

下の各点があげられる。

ア 右岸 7 k m付近、17 k m付近、23.5 k m付近

イ 左岸 10.5 k m付近、17.5 k m付近、18.5 k m付近、20～21 k m付近

(3) よって、改修計画の策定（及びその施工）においては、まずは、これらの部分で堤防整備を優先しなければならない。堤防整備は、一定の範囲で連続的な高さになるようにすりつけて施工することが現実的であるから、これらの部分を含むその上下流の以下の範囲で堤防整備をすることが合理的である。

ア 右岸 ① 7 k m付近を含めた 6.5 k m～8 k mの間

② 17 k m付近を含めた 16.5 k m～18 k mの間

③ 23.5 k m付近を含めた 23 k m～24.5 k mの間

イ 左岸 ① 10.5 k m付近を含めた 10 k m～11.5 k mの間

② 17.5 k m付近を含めた 16.5 k m～18 k mの間

③ 18.5 k m付近を含めた 18 k m～19 k mの間

④ 20～21 k m付近を含めた 19.5～21.5 k mの間

(4) さらに、この合計7区間の中における優先順位は、以下のように考えるべきである。

ア まず、左右岸を問わず、最も高さの低い箇所を最も優先して堤防整備がされるべきである。その上で、右岸と左岸を比較すると、右岸側は基本的には台地になっているのに対して、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（原告ら準備書面（5）22頁～38頁）。

よって、左岸側のより高さの低い箇所が最も優先して、同程度の高さで、その他の条件にも大差がなければ、左岸側の箇所の堤防整備が優先されるべきであ

る。

- イ さらに、左岸の4区間においては、特に、左岸④20～21 kmは、現況堤防高が、1 km以上に渡って、計画高水位と計画堤防高の間（黒の一点鎖線）よりも連続的に下回っていて、上記7区間のなかで、堤防整備が計画されている区間（9 kmより下流は、「平成23年度鬼怒川直轄改修事業 事業再評価根拠資料」において、堤防整備を行わない区間となっている（乙73の1図1、表-2、3）としては、最も連続して高さの低い区間であり、このような危険な箇所は他にはない。
- ウ そして、左岸④20～21 km付近で破堤すると、氾濫水が鬼怒川左岸側の広い範囲に広がり、大被害となることが予見されていた。

この点は、原告ら準備書面（5）22頁～38頁で述べたとおりであるが、その要点を再論すれば、H26鬼怒川浸水想定区域検討業務報告書（甲27号証）には鬼怒川流域において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結果が記されている。その視点で選ばれた破堤地点が2015年洪水の破堤地点21 kmに近い22 km地点である。下図（同報告書2-36頁の図2.4-16）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」において、左岸22 km地点で破堤すると、氾濫水が鬼怒川左岸側の広い範囲に広がっていく過程が示されている。

図 2.4-16 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)(原告準備書面(5)の図 1 4 を再掲)

ここでは、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吞まれていく様子が明確に示されているのである。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いるから、被告が同様な認識を以前から持っていた。以上のとおり、上三坂地区で堤防が決壊すれば、洪水が常総市街の大半を襲い、大規模な水害になることは、被告が本件洪水前から予見していたことであったのである。

エ 以上のとおり、左岸の中でも、特に左岸④20～21 k m は堤防整備が特に優先されるべきであった。

オ なお、この点、被告は、以下のとおり反論している。

「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。」（被告準備書面（５）２３頁）

カ しかしながら、被告の反論は、下流原則の一般論を述べるだけのもので、具体性が欠如しており、原告らの主張に対しての反論になっていない。

後述するとおり、被告は、右岸では、平成２３年（２０１１年）までに、１５ｋｍ～１８ｋｍの区間について用地買収は完了していたものの（図２の右岸のピンク太線）、上流の１６．５ｋｍ～１８ｋｍ付近の堤防整備を先行して平成２３年（２０１１年）までに行っており（図２の右岸の赤太線）、その下流の１５ｋｍ～１６．５ｋｍは、その後に堤防整備を行っている（図３の右岸の青太線）。

このように、被告自身、下流原則を厳密に運用しているわけではないことから、被告の主張は失当である。

３ 平成１３年（２００１年）～平成２３年（２０１１年）までの整備

(1) 図２は、平成２３年（２０１１年）までの用地買収区間（ピンク太線）と堤防整備区間（赤太線）を、被告が提出した乙７２の３に基づき、横軸の距離標に沿って直線で加筆し、平成１３年（２００１年）の現況の堤防高を緑色の線で残し、

平成23年（2011年）の現況の堤防高を赤線で加筆したものである。

ア 右岸では、6.5km～7.5km付近、11km付近、16.5km～18km付近の3か所で堤防整備がなされている。

このうち、6.5km～7.5km付近及び16.5km～18km付近については、これらの現況堤防高が、計画堤防高と計画高水位の中間程度ないしそれ以下となっていたことから、優先して整備されたものと考えられる。

イ 左岸では、7.5km～12km、14.5km付近、19.5km付近の3か所で堤防整備がなされている。

このうち、7.5km～12kmについては、10.5km付近を含めた10km～11.5kmの現況堤防高が、計画堤防高と計画高水位の中間程度下となっていたことから、優先して整備がされたものと考えられるが、これ以外の区間については、優先して整備をする理由がない。又、14.5km付近及び19.5km付近についても、優先して整備をする理由がない。

ウ 一方で、最も堤防整備の優先度が高いと考えられた左岸20～21kmについては、用地買収はほぼ終了しているものの（図2の左岸のピンク太線）、堤防整備は19.5km付近の一部しか実施されていない（図2の左岸の赤太線）。

(2) 左右岸を問わず、最も高さの低い箇所を最も優先して堤防整備がされるべきであるという点、又、左右岸では、同程度の高さで、そのほかの条件に大差がなければ、左岸側の堤防整備が優先されるべきであるという点からしても、左岸20～21kmの堤防整備よりも、右岸側の堤防整備を先行したことは、不合理なものと言わざるを得ない。

特に、右岸11km付近で用地買収及び堤防整備がなされているところ、この箇所は、もともと、現況堤防高が計画堤防高以上となっている箇所であり、他に優先して堤防整備を行う必要は無かった場所であり、この点は著しく不合理である。

加えて、鬼怒川では、堤防の沈下が進行しており、とりわけ左岸 20～21 k m 付近では、現況堤防高が、計画堤防高と計画高水位の中間から大きく下回り、計画高水位に近づいていた。この点からも、左岸 20～21 k m の整備は先行されるべきであった。

以上のとおり、堤防整備の優先度が最も高かった左岸 20 k m～21 k m については、用地買収はほぼ終了しているにもかかわらず（図 2 の左岸のピンク太線）、堤防整備は実施されていない（図 2 の左岸の赤太線）。この堤防整備を後回しにして、右岸側の、6.5 k m～7.5 k m 付近、11 k m 付近、16.5 k m～18 k m 付近での堤防整備を行ったのは著しく不合理であり、とりわけ、現況堤防高が計画堤防高以上となっていた右岸 11 k m 付近の堤防整備を先に行ったのは、さらに著しく不合理である。

4 平成 24 年（2012 年）以降の整備

(1) 図 3 は、上記の平成 23 年（2011 年）までの整備状況に加えて、その後に行った用地買収区間（水色太線）と堤防整備区間（青太線）を、被告が提出した乙 72 の 3 に基づき、横軸の距離標に沿って直線で加筆し、さらに、平成 27 年（2015 年）の現況の堤防高（本件洪水前）を青線で加筆したものである。

ア 右岸では、13 k m～14.5 k m 付近及び 15 k m～16.5 k m の 2 か所の堤防整備がなされている（図 3 の青太線）。

このうち、2001 年（平成 13 年）の段階で、17 k m 付近を含めた 16.5 k m～18 k m は、現況堤防高が計画堤防高と計画高水位の中間を下回っていたことから、優先的な堤防整備は考えられるが、それ以外の区間については、高さが比較的高く、優先的に堤防整備をする理由がない。

イ 左岸では、15 k m～16 k m、16.5 k m 付近、17 k m 付近、18.5 k m～19 k m 付近の 4 か所で堤防整備がなされている。

これらの場所は、15 km～16 kmが現況堤防高が計画堤防高と計画高水位の間程度であり、その他の区間はさらに高さが比較的高いのであり、優先的に堤防整備をする理由がない。

ウ 一方で、最も堤防整備の優先度が高いと考えられた左岸 20～21 kmについては、用地買収は2011年（平成23年）までに終了していたにもかかわらず（図2の左岸のピンク太線、図3でも同じ）、堤防整備は全くなされていない（図3の左岸の赤太線+青太線）。

(2) 加えて、鬼怒川ではさらに堤防の沈下が進行していた。鬼怒川の堤防高は縦断方向では250m間隔の測量結果が示されており、図3はその測量結果に基づいており、左岸20～21 km付近では、現況堤防高が、計画高水位程度に近接していた。

ただし、実際の測量では、250m間隔ではなく、より細かい距離間隔で測量が行われている。2011年度の堤防高測量結果とその後の堤防高変化箇所については情報公開請求により、関東地方整備局から甲32号証「平成23年度鬼怒川堤防高縦断表」および「鬼怒川に反映する堤防高(平成24～28年度)」の測量結果^[注]が開示されている。

[注] この資料は2015年度の鬼怒川の重要水防箇所をきめるときの元資料として開示されたもので、訴状の図15の作成にも使用した。2011年度の堤防測量結果とその後の2016年度までの堤防高変化箇所のデータで構成されている。

この測量結果から鬼怒川左岸の20～22 kmの縦断図を図4に示す。図4のとおり、左岸21 km付近には、現況堤防高が計画高水位を下回っている箇所が2か所あった。

なお、同図の計画堤防高、計画高水位は甲15号証「鬼怒川堤防関連データ(平成27年度)」、2015年9月洪水痕跡水位は甲33号証「鬼怒川痕跡調査結果

表(H27.9.9出水)のデータを使用した。

図4 鬼怒川左岸 21 km付近の堤防高と水位

(出典：関東地方整備局「平成 23 年度鬼怒川堤防高縦断表」(甲 3 2 号証)、「鬼怒川堤防関連データ(平成 27 年度)」(甲 1 5 号証)、「鬼怒川痕跡調査結果表(H 27.9.9 出水)」(甲 3 3 号証))

(3) 加えて、左岸 21 km 付近の堤防は、堤防天端の高さが均一ではなかった。

国土交通省の第 1 回鬼怒川堤防調査委員会資料(平成 27 年 9 月 28 日)(甲 3 号証)の 21 頁に次の写真と現況横断図が示されている。

堤防形状

（甲3「第1回鬼怒川堤防調査委員会報告書資料」19頁）

このように、堤防横断では、天端は川側の表肩がアスファルト舗装されている中央部より盛り上がり高くなっており（写真では盛土がされているように見える）、そこが天端表肩として、堤防天端高の測量がされている。堤防天端の大半を占める舗装部分はそれより低く、上記の現況横断図を見ると、10 cm程度以上低く、計画高水位以下の可能性があった。

以上のとおり、左岸20～21 kmは、実際の天端高は測量結果よりも低く、計画高水位以下の可能性があったのであり、最も優先的に堤防整備がされるべき箇所であった。

(4) 以上のとおり、整備の優先度が最も高かった左岸 20 km～21 kmについては、用地買収は 2011 年（平成 23 年）までに終了していたにもかかわらず（図 2 の左岸のピンク太線、図 3 でも同じ）、堤防整備は実施されていない（図 3 の左岸の赤太線＋青太線）。これに対して、右岸側の、13 km～14.5 km 付近及び 15 km～16.5 km 付近の堤防整備が行われている（図 3 の右岸の青太線）。右岸側の上記区間は、現況堤防高が計画堤防高と計画高水位の中間程度以上の高さがあったのであり、その堤防整備を優先して行い、左岸 20 km～21 km の堤防整備を後回しにしたことは、著しく不合理である。

以上

図1

図2

図3