

令和2年(ワ)第29号, 第172号, 第197号 損害賠償請求事件

原告 [redacted] ほか10名















被告 国ほか2名





第2準備書面

令和2年10月30日

松山地方裁判所民事第1部合議一係 御中

被告国指定代理人

- 尾 島 祐太郎 
- 粟 田 晃 功 
- 山 本 篤 典 
- 阿賀谷 洋 亮 
- 吉 田 直 人 
- 青 石 康 幸 
- 宮 谷 千 穂 
- 山 岡 航 大 
- 井 上 清 敬 
- 高 橋 淳 二 
- 真 木 津 吉 
- 中 沢 理 恵 
- 栗 栖 優 
- 阿 部 勝 義 

山	崎	元	司	
入	星	亮	介	
清	水		宰	
坂	本	雄	彦	

第1	はじめに	7
第2	平成8年変更後の野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則に瑕疵がないこと	8
1	原告らの主張	8
2	ダムの設置又は管理の瑕疵に関する国賠法2条1項の判断枠組み	8
(1)	国賠法2条1項の意義等	9
(2)	河川管理の特質及びそれに基づく諸制約	9
ア	河川管理の特質について	9
イ	河川管理の特質に基づく諸制約について	10
(ア)	財政的制約	10
(イ)	時間的制約	11
(ウ)	技術的制約	11
(エ)	社会的制約	11
(3)	河川管理の特質及びこれに基づく諸制約を踏まえた判断基準	12
3	野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則が定める操作方法は、通常有すべき安全性を欠いていたとはいえないこと	15
(1)	野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則が定める操作方法について瑕疵の有無を判断するに当たり考慮されるべき事情	15
(2)	平成8年に変更された野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則は、河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を備えており、これを変更することが必要不可欠であるとは認められないこと	19
4	結論	20
第3	本件降雨時における野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長による放流行為に国賠法1条1項の違法がないこと	20
1	原告らの主張	20
2	ダム所長は、ダムの操作規則に定められた操作方法を逸脱するダム操作を行うべき職務上の法的義務を負わないこと	22

(1) 国賠法 1 条 1 項にいう違法の意義	22
(2) 河川法及び特ダム法の定め	23
(3) 河川管理者や、当該河川の関係行政機関及び関係都道府県等にとって、操作規則で定められた操作方法に従ってダム操作が行われることは、当然の前提とされていること	25
(4) 野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長は、操作規則に定められた操作方法から逸脱したダム操作を行うべき職務上の法的義務を負わないこと	26
3 結論	27
第 4 本件降雨時における野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長による事前の周知・通知行為に国賠法上の違法がないこと	27
1 原告らの主張	27
2 ①一般に対する周知について、山鳥坂ダム工事事務所長の行為に国賠法上の違法が認められる余地はないこと	28
(1) 一般に対する周知について国賠法 1 条 1 項の違法があるかどうかを判断するに当たっては、当該公務員が個別の国民との関係で、いかなる職務上の法的義務を負うのかを明らかにする必要があること	28
(2) ダム所長が職務上負う一般に対する周知義務は、河道外に居住する住民との関係で負担する義務ではないこと	28
(3) 鹿野川ダムの操作規則に定められた一般に対する周知義務も、河道外に居住する住民との関係で負担する義務ではないこと	31
(4) 結論	31
3 ②西予市に対する通知について、野村ダム管理所長の行為に国賠法上の違法は認められないこと	31
(1) 特ダム法 3 2 条 1 項に規定された関係市町村長等に対する通知の趣旨及び内容	32

(2) 野村ダム管理所長に西予市に対する通知義務違反は存在しないこと……	33
4 結論	36
第5 被告国に対する求釈明に対する回答	36
1 「(1)」について	36
(1) 「イ」について	36
(2) 「ロ」について	36
(3) 「ハ」について	36
(4) 「ニ」について	36
(5) 「ホ」について	37
2 「(2)」について	37
3 「(3)」について	37
4 「(4)」について	37
(1) 「イ」について	37
ア 「どの時点での事前放流のことを述べているのか」について	37
イ 「『あれ以上の量』とは毎秒300立方メートル以上のことをいうのか」 について	38
(2) 「ロ」について	38
ア 「流入量が毎秒400立方メートルを超えて、水位が上がっている段階 でも同じことを考えていたのか。」について	38
イ 「気象庁が異例の記者会見をしたことは知っていたのか。その気象庁の 記者会見では何年に一度の豪雨と言われていたのか。」について	38
(3) 「ハ」について	38
5 「(5)」について	38
(1) 「イ」について	38
(2) 「ロ」について	39
(3) 「ハ」について	39

6	「(6)」について	39
7	「(7)」について	39
8	「(8)」について	39

被告国は、本準備書面において、訴状補正書3、令和2年5月13日付け訴状（以下「172号事件訴状」という。）及び同月27日付け訴状（以下「197号事件訴状」という。）における原告らの主張に対し、被告国の法的主張を明らかにする（第2ないし第4）とともに、訴状補正書3における求釈明に対し、必要と認める限度で回答する（第5）。

なお、略語等は、本書面で新たに用いるもののほか、従前の例による。

## 第1 はじめに

原告らは、要旨、①野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長が、本件降雨に際し、それぞれ管理する野村ダム及び鹿野川ダムについて、ダムの使命を放棄して、事前の放流を十分に行わずに異常洪水時防災操作として大量の放流行為を行った（訴状補正書3・6ないし13ページ、172号事件訴状4ないし9ページ、197号事件訴状4ないし9ページ）、②平成8年変更後の両ダムの操作規則は、大規模洪水に対応できない内容であるから、両ダムの管理には瑕疵がある（訴状補正書3・13ないし17ページ、172号事件訴状9ないし13ページ、197号事件訴状9ないし13ページ）、③本件降雨に際して、山鳥坂ダム工事事務所長は、流域住民に対して切迫性を持った放流情報の周知を行わなかった上、野村ダム管理所長においては、異常洪水時防災操作を開始するに当たり、その開始時刻を西予市にも伝えておらず、事前の周知・通知を怠った（訴状補正書3・17ないし20ページ、172号事件訴状13及び14ページ、197号事件訴状13ないし15ページ）などと主張して、上記①及び③の各行為について国家賠償法（以下「国賠法」という。）1条1項に基づき、上記②について国賠法2条1項に基づき、被告国に対して損害賠償を請求している。

しかし、上記①ないし③に関する被告国の各行為等に国賠法上の違法や瑕疵はなく、原告らの主張にはいずれも理由がない。

原告らは、訴状補正書3等において、被告国に対し、上記①ないし③の順に主張をすところ、上記①の野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長による放流行為の違法性の有無等は、上記②の平成8年変更後の両ダムの操作規則に関する瑕疵の有無がその判断の前提となると解される。そこで、以下においては、まず、上記②の主張に対して、平成8年変更後の両ダムの操作規則に国賠法2条1項にいう瑕疵はないことを明らかにした上で（後記第2）、上記①の主張に対し、本件降雨時の野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長による放流行為に国賠法1条1項の違法は存しないことについて述べ（後記第3）、最後に、上記③の主張に対し、本件降雨時における野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長による事前の周知・通知行為にも国賠法上の違法が存しないことを述べる（後記第4）。

## 第2 平成8年変更後の野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則に瑕疵がないこと

### 1 原告らの主張

原告らは、平成8年に野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則が変更され、変更後の操作規則において、野村ダムについては、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ず、鹿野川ダムについては、水位が84メートルになるまでは毎秒600立方メートルまでしか放流できないものとされたため、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いずれもダムが満水になり、最大流入量の一部をダムに貯めることができず、そのまま放流するしかなくなるとした上で、上記の操作規則の変更は、大洪水の際の被害軽減を放棄し、ダムの存在理由を否定する誤ったものであり、これを是正しなかった被告国のダムの管理には瑕疵が認められると主張する（訴状補正書3・13ないし17ページ、172号事件訴状9ないし13ページ、197号事件訴状9ないし13ページ）。

### 2 ダムの設置又は管理の瑕疵に関する国賠法2条1項の判断枠組み



## (1) 国賠法 2 条 1 項の意義等

国賠法 2 条 1 項の営造物の設置又は管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠き、他人に危害を及ぼす危険性のある状態をいい（最高裁昭和 56 年 12 月 16 日大法廷判決・民集 35 卷 10 号 1369 ページ参照）、かかる瑕疵の存否については、当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的個別的に判断すべきものである（最高裁昭和 53 年 7 月 4 日第三小法廷判決・民集 32 卷 5 号 809 ページ）。

したがって、国賠法 2 条 1 項の営造物に当たるダムを設置又は管理に瑕疵があるかどうかについても、上記の諸般の事情を総合考慮して具体的に判断すべきである。

そして、治水ダムや多目的ダムは洪水調節を目的とするものであって、河川と機能的に一体となって河川の安全性を確保する治水事業の一環として設置、管理される営造物であり、河川管理施設として河川法上の「河川」に含まれるものであるから（河川法 3 条 1 項、2 項）、その安全性を判断するに当たっては、河川の安全性を判断する際に問題とされるのと同様の諸事情を考慮する必要があるところ、河川の管理については、以下に述べるとおり、道路その他の営造物の管理とは異なる特質及びそれに基づく諸制約が存し、最高裁判決においてもこれらの点を踏まえて瑕疵の存否等が判断されている。したがって、ダムの設置又は管理について瑕疵の有無を判断するに当たっても、これらの点を考慮する必要がある。

## (2) 河川管理の特質及びそれに基づく諸制約

### ア 河川管理の特質について

河川管理の特質についてみると、河川は、本来自然発生的な公共用物であり、管理者による公用開始のための特別の行為を要することなく自然の状態において公共の用に供される物であるから、当初から人工的に安全性

を備えた物として設置され、管理者の公共の用に供される道路その他の営造物とは性質を異にし、もともと洪水等の自然的原因による災害をもたらす危険性を内包している。したがって、河川の管理は、道路の管理等とは異なり、本来的にこのような災害発生の危険性をはらむ河川を対象として開始されており、河川の通常備えるべき安全性の確保は、管理開始後において、予想される洪水等による災害に対処すべく、堤防の安全性を高め、河道を拡幅・掘削し、流路を整え、又は放水路、ダム、遊水地を設置するなどの治水事業を行うことによって逐次達成されることが当初から予定されているものである。

## イ 河川管理の特質に基づく諸制約について

河川管理には、上記の特質に加え、河川の改修等により河川の安全度を高めていかざるを得ないことから、次のような避け難い制約が存在する。

### (7) 財政的制約

河川の管理は、本来的に洪水氾濫等の災害をもたらす危険性を内包している河川を対象として開始されるものであることから、その危険性を軽減し、安全性を高めていくためには、長大な河川延長に対して河川改修、洪水調節ダムの建設等の大規模な工事を行うよりほかはなく、これには莫大な資金を必要とする。いうまでもなく、治水事業に投ずる資金は、国会あるいは地方議会の議決により定まり、最終的には国民の税金によって賄われるが、ほかにも多くの行政需要が存在する以上、治水事業に投資し得る予算にはおのずと限界があり、改修計画等の目標達成は、一朝一夕には到底なし得ないものである。例えば、上記目標を短期間で達成しようとするれば、その財政負担だけで国又は地方公共団体の予算の大半をこれに注ぎ込まざるを得なくなるが、これについて到底国民からの合意が得られるものではない。なお、仮に上記目標が達成されたとしても、その達成をもっていかなる洪水をも防

御し得るものではない。

#### (イ) 時間的制約

河川改修等の大規模工事の完成までには長い年月を要し、完成までの間は、その流水を安全に流下させる機能を必ずしも十分に保たせることはできない。

また、工事着手に当たっては、住民の生活上の諸権利や水利権、漁業権等に影響を及ぼさないように配慮したり、鉄道橋や道路橋の架け替え計画等、河川の流域に係る他の計画との整合性を図ったりしなければならぬために、かなりの時間を要する。

#### (ロ) 技術的制約

治水の手段は、降雨及び流域の特性等から個別的に定められるものであり、画一的手法は存在せず、その特性に合った手法を見いだすには、災害の歴史を含めた長い経験に基づく知識が必要である。取り分け、自然作用の予測及び解析については、長期間にわたる観測データの蓄積や経験に基づく科学的手法の開発が要請されるところであるが、現時点までの科学技術によっても、将来起こり得る自然現象を完全に予測することは不可能である。特に、降雨のメカニズムに関する研究は未知の分野が多く、洪水の発生原因である降雨についての正確な予測は困難であること（甲A11号証17枚目、乙A8号証参照）などから、河川への流出量（ダムへの流入量）の正確な予測も困難なものとならざるを得ない。このことは、洪水調節のためのダム操作等の大きな制約となっている。

#### (イ) 社会的制約

河川改修を始めとする公共事業の施工に当たって、住民の協力が必要であることは論を俟たないが、河川改修事業は、地価の高騰、地域住民の強固な所有権意識、生活問題等が絡んでますます困難となってお

り、河川改修事業に必要な用地取得に長時間を要する場合があることなどが、工事の進捗の制約となっている。また、流域の開発等による雨水の流出機構の変化、地盤沈下、低湿地域の住宅化等、その他の社会的制約も生じる。

### (3) 河川管理の特質及びこれに基づく諸制約を踏まえた判断基準

ア 以上のような河川管理の特質及びそれに基づく諸制約があることを踏まえ、最高裁昭和59年1月26日第一小法廷判決（民集38巻2号53ページ。以下「大東判決」という。）は、河川管理の瑕疵の有無に関し、「河川の管理には、以上のような諸制約が内在するため、すべての河川について通常予測し、かつ、回避しうるあらゆる水害を未然に防止するに足る治水施設を完備するには、相応の期間を必要とし、未改修河川又は改修の不十分な河川の安全性としては、右諸制約のもとで一般に施行されてきた治水事業による河川の改修、整備の過程に対応するいわば過渡的な安全性をもつて足りるものとせざるをえない」として、河川については、道路その他の营造物の管理の場合とは、その管理の瑕疵の有無についての判断の基準がおのずから異なったものとならざるを得ないことを示した。

その上で、大東判決は、「前示のような河川管理の特質に由来する財政的、技術的及び社会的諸制約が解消した段階においてはともかく、これらの諸制約によつていまだ通常予測される災害に対応する安全性を備えるに至っていない現段階においては、当該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諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約のもとでの同種・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」とし、河川管理の瑕疵の有無を判断する際の一般

的な判断基準を示した。

イ また、最高裁昭和53年3月30日第一小法廷判決（民集32巻2号379ページ。以下「安曇川判決」という。）は、河川の管理上、河川管理者に河川管理施設を設置する義務が生じるのはいかなる場合かについて、「河川管理のため河川のどの地点にいかなる管理施設を設置すべきかは、河川管理者がその河川の特異性、河川全流域の自然的・社会的条件、河川工事の経済性等あらゆる観点から総合的に判断して決めるべきことであり、単にある特定の地点に河川の氾濫による災害の生ずるおそれがあるとか、災害が生じたとか、あるいは河川管理者がたまたま住民私有の堤防を占有、使用していた等の事実があることから直ちに河川管理者に右地点に堤防を築造する義務又は既存の住民私有の堤防を買い受ける義務があるとはいえないのであつて、河川管理者にそのような義務があるというためには、前述のようなあらゆる観点から総合的に判断して、河川管理上その地点に河川管理施設を設置することが必要不可欠であることが明らかであり、これを放置することがわが国における河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして河川管理者の怠慢であることが明白であるといえるような特別な事情のあることを必要とする」と判示した。

安曇川判決の事案で問題とされた河川管理施設は堤防であるが、その考え方は、堤防と同じく河川管理施設（河川法3条2項）に該当し、河川管理の特質及びこれに由来する諸制約のもと、河川と機能的に一体となって河川の安全性を確保する効用を有するダムについても同様に妥当する。

ウ 大東判決及び安曇川判決が示したとおり、河川の管理については、河川管理の特質及びこれに基づく諸制約が内在していることから、その瑕疵の有無については、このような河川の営造物としての特殊性を考慮し、諸制約のもとでの同種、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得る安全性（過渡的安全性）を備えていると認められるかどうか

を基準として判断されなければならない。このような河川管理の瑕疵の有無に対する判断枠組みに加え、河川の管理のためにいかなる河川管理施設を設置すべきか、すなわち、当該河川について河川管理施設を設置すべきかどうかや、その河川管理施設に河川管理上どのような機能を持たせるべきかは、河川管理者がその河川の特性和河川全流域の諸条件等、あらゆる観点から総合的に判断して決めるべき事柄である。これをダムに即していえば、河川の洪水調節を目的とするダムを設置すべきかどうかや、そのダムにどのような洪水調節機能を持たせるべきかは、河川管理者（特ダム法が適用される多目的ダムについては国土交通大臣）が、あらゆる観点から総合的に判断して決めるべきものであり、ある特定の地点に河川の氾濫による災害が生じたことがあるとか、生じるおそれがあるなどといったことのみから、直ちに当該災害を防ぐことのできる洪水調節機能を備えるダムを設置、管理しなければならなくなるわけではない。

以上に照らせば、多目的ダム等の洪水調節を目的とするダムの設置又は管理の瑕疵の有無を判断するに当たり、ダムの操作規則が定める操作方法について、これが通常有すべき安全性を欠いていたか否かは、単に、当該ダムの操作規則が定める操作方法では洪水調節機能を果たすことができなかったこと、又はそのおそれがあったことのみを基準として判断すべきではなく、当該ダムの設置される河川の特性和、同河川全流域の自然的、社会的条件、関連費用の経済性等あらゆる事情を総合考慮の上、河川管理上、当該操作規則を変更することが必要不可欠であることが明らかであり、これを放置することが我が国における河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして河川管理者の怠慢であることが明白であるといえるような特別な事情があったか否かを基準として判断するのが相当である。このような判断枠組みは、複数の下級審判決においても是認されているところである（鹿兒島地裁昭和59年3月23日判決・訟務月報30巻9号1511ページ）

ジ、高松高裁平成6年8月8日判決・訟務月報41巻10号2525ページ、東京高裁平成15年1月29日判決・判例地方自治251号56ページ)。

3 野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則が定める操作方法は、通常有すべき安全性を欠いていたとはいえないこと

(1) 野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則が定める操作方法について瑕疵の有無を判断するに当たり考慮されるべき事情

ア 野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則の平成8年における変更は、令和2年8月31日付け被告国第1準備書面(以下「被告国第1準備書面」という。)45ページで述べたとおり、変更前の両ダムの操作規則が100年に1回又は40年に1回という比較的規模の大きな洪水を想定したものであったところ、その地形的特性から流下能力の低い肱川下流域においては、従前からそのような規模に至らない洪水による被害が発生しており、特に平成7年7月洪水では東大洲地区を中心に多大な浸水被害が生じた際に洪水調節機能が十分に発揮されなかったことを契機としている。その目的は、現況の堤防等の整備状況と過去の水害の状況とを考え合わせ、各ダムの洪水調節能力を有効に活用して最大限の洪水調節を行えるよう操作方法を見直すことにあり、この変更にあたっては、肱川流域の市町村や愛媛県等の地域の要望も十分に踏まえていた(乙A9号証)。

イ 具体的な変更点をみると、野村ダムにおいては、洪水調節方法が一定率・一定量方式(洪水の流入量のうち、一定の流量以上について、流入量がピークに達するまでは流入量に対して一定の割合で放流を行い、流入量がピークに達した以降は一定量を放流する方式)から一定量後一定開度方式(一定の貯水位までは一定量の放流を行い、所定の水位に達した後はゲートの開度を固定して放流量を自然に増加させる方式)に変更されるとともに、洪水調節開始流量が毎秒500立方メートルから毎秒300立方メー

トルに変更された。また、鹿野川ダムにおいては、洪水調節開始流量である毎秒600立方メートル以上の流水があった場合の洪水調節方法について、一定率・一定量方式から一定量後一定開度方式に変更された（被告国第1準備書面44ないし47ページ）。このように変更された操作規則においては、野村ダムにおいては従来よりも規模の小さな洪水に対して洪水調節を開始することが可能になるとともに、両ダムとも、現況の下流河道において安全に流れる流量以上の洪水について既存の洪水調節容量を活用して洪水を貯留することにより、これまで被害が発生していた中小規模洪水に対しても洪水調節機能を発揮することができるようになった（乙A18号証）。

また、上記アのとおり、野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年の操作規則の変更は、肱川流域の市町村や愛媛県等の地域の要望を十分に踏まえた上で行われた。すなわち、国は、各ダムの操作規則の変更にあたって、特ダム法31条3項に基づき、関係行政機関等との協議や意見照会といった所要の手続を実施し、変更には異議がない旨の回答を得た上、法令上は要求されていないものの、各ダムの操作規則の変更点等について、平成8年6月11日、12日に、愛媛県野村町（現在の西予市）、肱川町（現在の大洲市）、大洲市、長浜町（現在の大洲市）の理事者及び議会議員に対して説明するとともに、同月24日に大洲市で、同年7月に長浜町でそれぞれ開催された地元説明会において、住民に対しても直接説明を行った。いずれにおいても、操作規則の変更により、平成7年7月洪水のような発生回数の多い中小規模の洪水に対して下流への放流量を低減できるようになるというメリットだけでなく、大規模な洪水が生じた場合にはダムの容量に余裕がなくなるというデメリットについても率直に説明した結果（乙A18号証）、関係地方団体の理事者及び議会議員並びに地元住民らからは、操作規則の変更が肱川の洪水対策として十分に効果のあるものであることが



理解され、高く評価された（乙A9号証，乙A10号証，被告国第1準備書面46ページ）。

ウ 以上の内容及び手続により平成8年に変更された野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則は、同年から本件降雨の前年に至るまで、数多くの洪水において洪水調節機能を発揮してきた。すなわち、野村ダムでは、平成8年から本件降雨の前年までの間に実施した22回の洪水調節のうち、平成8年変更前の操作規則では洪水調節を実施しなかった流量である毎秒300立方メートル以上毎秒500立方メートル未満の15洪水で洪水調節を実施して放流量を低減させた結果、災害防止にその効果を発揮した。また、その余の洪水においても災害防止の効果を発揮した（乙A13号証）。鹿野川ダムにおいても、平成8年から本件降雨の前年までの間、洪水調節を30回実施し、そのうち26洪水で放流量を毎秒600立方メートル以下に低減させるなど、同様に災害防止にその効果を発揮していた（乙A14号証）。

なお、原告らは、平成16年、17年の浸水被害について、国は、変更後の操作規則に基づいて操作した実際のダムの放流による影響と、変更前の操作規則に基づいて操作したものと仮定したダムの放流による影響との違いを調査しているはずであり、変更前の操作規則に基づいて操作したものと仮定したダムの放流であれば、変更後の操作規則に基づいて操作した実際のダムの放流と比較して、放流量を制限することができるため、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たはずであると主張する（訴状補正書3・14ページ）。

しかし、変更後の操作規則に基づく洪水調節の結果、平成16年10月の台風23号の襲来の際に発生した肱川流域における洪水では、堤防のない地区における浸水被害を大幅に軽減したり、水位を低減させたりする顕著な効果を発揮していた。また、確かに、平成17年9月の台風14号の

襲来の際に発生した洪水においては、変更前の操作規則に基づき洪水調節を実施したと仮定した場合には、変更後の操作規則に基づき実際に洪水調節を行った結果よりも西大洲地区における水位を約20センチメートル低下させることが可能であったと推測されたものの、変更後の操作規則に基づく実際の洪水調節によっても大洲地点の水位を約40センチメートル低減させるという効果を発揮した一方、変更前の操作規則に基づき洪水調節を実施したと仮定しても、暫定堤防等からの越流は発生し、家屋の浸水被害は避けられなかったものと考えられた（甲A16号証）。このように、平成8年後の操作規則は平成16年及び平成17年の洪水に対して洪水調節機能を発揮していたのであるから、原告らの上記主張には理由がない。そして、上記のとおり、平成16年、17年の洪水に限らず、その前後を通じて、両ダムは、各操作規則に基づく洪水調節により適切に放流量を低減させ、災害防止にその効果を十分に発揮していた。

エ 一方、ダムが洪水調節能力を発揮するための前提となる諸事情についてみると、野村ダム及び鹿野川ダムの洪水調節容量は、鹿野川ダムにおいてはトンネル洪水吐が新設された平成31年3月まで変わりはなく（甲A11号証52枚目）、野村ダムにおいては現在に至るまで同一である。

また、肱川が、河床勾配が緩く、野村盆地から大洲盆地、大洲盆地から瀬戸内海に至るまで狭隘なV字谷が形成されているという特性を有していることや、肱川流域が、梅雨期と台風期に降雨が多い上に、中流部の大洲盆地に川が集まっており（洪水が集中しやすい地形）、河床勾配が非常に緩く（洪水が流れにくい地形）、大洲盆地から下流は山が両岸から迫り、河口に行くほど平野の広がりがなく（洪水がはけにくい地形）、洪水を受けやすいという自然的条件がある一方、人家が連担しているために河積を拡大しようとする周辺地域や河川環境に大きな負担が生じることから河道整備が困難であるといった社会的条件があることは被告国第1準備書面

(26及び27ページ, 37及び38ページ)で述べたとおりである(乙A1号証)。本件整備計画に従い, 築堤, 宅地嵩上げ等, 治水の上下流バランスを考慮した河川整備を進めている状況であるものの, 大洲盆地より下流部においては堤防未整備箇所が多く残っており, いまだ流下能力が低い状況にあるし, 肱川本川の愛媛県管理区間については, 堤防が未整備の菅田地区等が存在し, 依然として流下能力が低いままである(乙A3号証27ページ, 被告国第1準備書面39ページ)。

- (2) 平成8年に変更された野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則は, 河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を備えており, これを変更することが必要不可欠であるとは認められないこと

上記(1)のとおり, 平成8年における野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則の変更は, それまでに肱川下流域で発生していた洪水を契機とし, 流域の市町村や愛媛県等の地域の要望を十分に踏まえ, 現況の河川の整備状況と過去の水害の状況とを考え合わせて, それぞれのダムの洪水調節能力を有効に活用して最大限の洪水調節を行えるようにするためのものであるところ, 変更された両ダムの操作規則は, 具体的に変更された洪水調節方法等の操作方法の内容は合理的である上, いずれの変更の手続においても適切さに欠ける点はなく, 各操作規則に基づく操作方法是, 各操作規則が変更された平成8年から本件降雨の直前に至るまでの間, 実際に数多くの洪水において洪水調節機能を発揮し, 災害防止に貢献した。そして, ダムが洪水調節機能を発揮するための前提となる諸事情についてみても, それぞれのダムの洪水調節容量, 肱川の特長, 肱川流域の堤防の整備状況及び流下能力等の諸条件は, 平成8年から本件降雨の直前までの間において, 特段大きな変化はなかった。

これらの事情を総合すれば, 河川管理上, 平成8年変更後の野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則を変更することが必要不可欠であることが明らかであり, これを放置することが河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして河

川管理者の怠慢であることが明白であるといえるような特別の事情があったとはいえず、両ダムの操作規則が定めるダムの操作方法は、通常有すべき安全性を欠いていたとはいえない。

#### 4 結論

以上によれば、平成8年変更後の野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則が定める各ダムの操作方法は、通常有すべき安全性を欠いていたとはいえず、両ダムの設置、管理に国賠法2条1項の瑕疵はない。

### 第3 本件降雨時における野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長による放流行為に国賠法1条1項の違法がないこと

#### 1 原告らの主張

(1) 被告国第1準備書面52ないし55ページで述べたとおり、野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長（以下、所長という両者の地位について述べる際は、単に「ダム所長」ということがある。）は、本件降雨に際し、それぞれが管理する野村ダム又は鹿野川ダムの操作規則等に従って、適切にダムからの放流を行った。

この点について、原告らは、ダムの操作規則は飽くまで洪水による災害の発生を防止するための手段にすぎず、「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」として、原告らの独自の試算に基づくダム操作をすべきであったと主張し、ダム所長に操作規則に定められた操作方法とは全く異なるダム操作を行う権限があることを前提に、ダム所長が操作規則に定められた操作方法では対応することができないことを容易に認識することが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、ダム所長の裁量権の逸脱濫用があり、ダム操作に過失があったものと認められる旨主張する。

より詳細には、原告[ ]及び[ ]を除く原告ら（以下、個別の原告らは、訴状補正書3の別紙損害一覧表記載の番号（なお、上記原告[ ]を原告番号1、上記原告[ ]を原告番号2とする。）によって、172号事件原告は原告番号9、197号事件原告である原告[ ]は原告番号10、[ ]は原告番号11と表記する。）は、①鹿野川ダムについて、原告らの試算に基づくダム操作を行えば、大洲市内での被害は実際の2割程度にとどまったはずであるにもかかわらず、気象予測や流入量からみて、同ダムの操作規則に定められた毎秒600立方メートルの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のに、漫然と毎秒600立方メートルの放流にとどめてダムを満杯にさせ、最大流入量がダムに入ってくる時点においては流入量をカットできないようにしていることには重大な過失があるなどと主張する。

また、原告番号1及び2は、②野村ダムについて、原告らの試算に基づくダム操作を行えば、野村町内での被害は実際の2割程度にとどまったはずであるにもかかわらず、気象情報や流入量からみて、同ダムの操作規則に定められた毎秒300立方メートルの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のに、漫然と毎秒300立方メートルの放流にとどめてダムを満杯にさせ、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ことには重大な過失があるなどと主張する（以上につき、訴状補正書3・6ないし13、23ないし29ページ、172号事件訴状4ないし9、15ページ、197号事件訴状4ないし9、16及び17ページ）。

(2) なお、原告番号1及び2を除く原告らは、山鳥坂ダム工事事務所長が、予備放流水位を77.45メートルに下げたにもかかわらず、平成30年7月6日午前3時以後は水位が77.45メートルを超えてもこの水位を維持し

ていなかったことは、明らかな操作規則違反であるとも主張するが（訴状補正書 3・9 ページ）、この主張が、操作規則を弾力的に運用しなかった場合に過失があるという原告らの主張とどのような関係にあるのかは定かでないし、鹿野川ダムの予備放流水位を 77.45 メートルに下げた事実のないことは被告国第 1 準備書面 13 ページで述べたとおりであるから、上記主張は前提を誤っている。

(3) そして、上記①及び②についていえば、原告らは、ダム所長が「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、ダムからの放流について裁量権の逸脱濫用があり、ダム操作に過失があったものと認められると主張するところ、原告らのいう弾力的運用は、その内容が極めて抽象的であって、ダム所長が行うべき作為の内容が十分に特定されているとは認められないから失当というべきである。

この点をおくとしても、ダム所長に操作規則に定められた操作方法を逸脱するダム操作を行うべき義務があるとの前提は、もとより誤っている。

以下詳述する。

## 2 ダム所長は、ダムの操作規則に定められた操作方法を逸脱するダム操作を行うべき職務上の法的義務を負わないこと

### (1) 国賠法 1 条 1 項にいう違法の意義

国賠法 1 条 1 項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定するところ、同項にいう違法とは、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背することをいう（最高裁昭和 60 年 11 月 21 日第一小法廷判決・民集 39 卷 7 号 1512 ページ、同平成 17 年 9 月 14 日大法廷判決・民集 59 卷 7 号 2087 ページ）。

そして、国賠法 1 条 1 項の違法と評価される職務上の法的義務違反が認め

られるのは、公務員の行為が単に法的な義務に違反しただけではなく、当該公務員が、損害賠償を求めている個別の国民に対する関係において、その権利又は利益を保護すべき個別具体的な職務上の法的義務を負担し、かつ、当該公務員がその職務上の法的義務に違反した場合、すなわち職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく、漫然と当該行為をしたと認め得るような事情がある場合に限られると解するのが相当である（最高裁平成5年3月11日第一小法廷判決・民集47巻4号2863ページ、同平成11年1月21日第一小法廷判決・判例時報1675号48ページ）。

そして、当該公務員が損害賠償を求めている個別の国民との関係でいかなる職務上の法的義務を負うかについては、当該公務員の職務行為の根拠となる法令の解釈問題にはかならない。

## (2) 河川法及び特ダム法の定め

ア 河川法は、洪水等による災害の発生防止、河川の適正利用、流水の正常な機能の維持及び河川環境の整備と保全がされるように河川を総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持し、公共の福祉を増進することをその目的として定めるとともに（1条）、河川の管理はこの目的が達成されるように適正に行われなければならないとの原則を定めている（2条）。

そして、一級河川の管理については、国土交通大臣がこれを行うとした上で（9条1項）、同大臣に対し、河川管理施設を操作する際の操作規則を政令で定めるところにより定めなければならない、これを定め又は変更しようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、関係行政機関の長に協議し、又は関係都道府県知事、関係市町村長若しくは当該河川管理施設の管理に要する費用の一部を負担する者で政令で定めるものの意見を聴く義務（14条）を課している。これを受けて、河川法施行令9条は、「法第14条第1項に規定する操作規則には、次の各号に掲げる事項

を定めなければならない。」と定め、操作規則に定めるべき事項として、「施設の操作の基準となる水位、流量等に関する事項」(同条1号)、「施設の操作の方法に関する事項」(同条2号)、「施設及び施設を操作するため必要な機械、器具等の点検及び整備に関する事項」(同条3号)、「施設を操作するため必要な気象及び水象の観測に関する事項」(同条4号)、「施設の操作の際にとるべき措置に関する事項」(同条5号)、「その他施設の操作に関し必要な事項」(同条6号)を挙げている。

なお、一級河川の河川管理者として河川法14条の規定に基づきダムの操作規則を定める国土交通大臣の権限は、同法98条、河川法施行令53条により、地方整備局長及び北海道開発局長に委任されている。

イ また、特ダム法は、多目的ダムの建設及び管理に関し河川法の特例を定めるとともに、ダム使用权を創設し、もって多目的ダムの効用を速やかに、かつ、十分に発揮させることをその目的として定めるとともに(1条)、多目的ダムの操作は、流水によって生ずる公利を増進し、及び公害を除却し、又は軽減するとともに、ダム使用权を侵害しないように行わなければならないとする操作の基本原則を定めている(30条)。

そして、多目的ダムの管理等については、一級河川の管理の場合と同様に、国土交通大臣に対し、多目的ダムの操作の基本原則に従って、政令で定める事項について多目的ダムの操作規則を定めなければならない(31条1項、2項)、これを定め又は変更しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議するとともに、関係都道府県知事及びダム使用权の設定予定者又はダム使用权者の意見を聴く義務(同条3項)を課している。これを受けて、特ダム法施行令17条は、多目的ダムの操作規則に定める事項として、「洪水期、かんがい期等の別を考慮して定める各期間における最高及び最低の水位並びに貯留及び放流の方法」(同条1号)、「多目的ダム及び多目的ダムを操作するため必要な機械、器具等の点検及び整備、



多目的ダムを操作するため必要な気象及び水象の観測並びに放流の際にとるべき措置に関する事項」(同条2号)、「その他多目的ダムの操作に関し必要な事項」(同条3号)を挙げている。

なお、多目的ダムの操作規則を定める国土交通大臣の権限は、平成12年11月20日建設省令第41号による特定多目的ダム法施行規則の改正により、同施行規則の施行日(平成13年1月6日)以降、地方整備局長及び北海道開発局長に委任されている(特ダム法37条、同法施行規則10条1号)。

ウ さらに、河川管理者又は国土交通大臣以外の者がダムを操作する場合についてもみると、河川法は、許可工作物(26条1項)であるダムを設置する者は、当該ダムを流水の貯留又は取水の用に供しようとするときは、あらかじめ、当該ダムの操作の方法について「操作規程」を定め、河川管理者の承認を受けなければならない(47条1項)、河川管理者が上記承認をしようとするときは、あらかじめ、関係都道府県知事の意見を聴かなければならない(同条2項)と定めている。その上で、ダムの操作は、上記承認を受けた操作規程に従って行われなければならないと定め(同条3項)、操作規程に従ってダムを操作すべき義務を明文化するとともに、これに違反してダムを操作した者に対しては、刑罰を科すものとして、上記義務の履行を担保している(105条3号)。

(3) 河川管理者や、当該河川の関係行政機関及び関係都道府県等にとって、操作規則で定められた操作方法に従ってダム操作が行われることは、当然の前提とされていること

上記(2)で述べたとおり、河川管理者及び多目的ダムを管理する国土交通大臣は、河川法又は特ダム法上、各法の政令に規定された事項についてダムの操作規則を定める義務がある上、これらを定め又は変更しようとするときは、あらかじめ関係行政機関の長に協議し、関係都道府県知事等の意見を聴

く義務を課されている。また、許可工作物であるダムを設置する者も、河川法上、操作規則と同様の事項について操作規程を定め、これについてあらかじめ河川管理者の承認を受けなければならない上、操作規程に従ってダムを操作すべき義務が明文化されている。これらの河川法及び特ダム法の規定の内容に照らせば、河川管理者又は国土交通大臣が、あらかじめ、関係行政機関の長との協議や関係都道府県知事等の意見を聴くなどの手続を経た上で操作規則を定め、又は変更しなければならないとされているのは、河川管理者はもとより、当該河川や当該ダムの管理、操作の影響を受ける関係行政機関や関係都道府県等にとっても、ダム操作が操作規則に定められた操作方法に従って行われるものであることを当然の前提としているからであると解される。このような解釈は、河川法14条の逐条解説において、「ダム、堰、水門その他の操作を伴う河川管理施設は、その操作によって、河川の流量を調節し、海水の流入を阻止し、又は舟の通行を助けること等により、洪水、高潮等による災害の発生を防止し、若しくは干塩害、水質の汚濁等を防ぎ又は水利使用、舟運等河川の利用を確保し、若しくは、増進するものである。従って、その操作が流水によって生ずる公利の増進又は公害の除却若しくは軽減について果たす役割は極めて大きいことから、それが適正に行われることを確保するため、本条において河川管理者に、操作規則を定めてこれに従い操作を行うべきことを義務づけたものである。」と解説されていることにも沿うものである（乙A19号証）。

**(4) 野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長は、操作規則に定められた操作方法から逸脱したダム操作を行うべき職務上の法的義務を負わないこと**

以上述べたところからすれば、国土交通大臣から権限の委任を受け、各ダムの管理やダム操作を現に担うダム所長は、河川法ないし特ダム法上、各ダムの操作規則に定められた操作方法を逸脱し、その操作方法とは全く異なるダム操作をすることができる権限を有しておらず、このような権限を行使す

べき職務上の法的義務を負っていないというべきである。

したがって、野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長がこのような権限を有していることを前提とする原告らの主張は、前提を欠くものであって理由がない。本件降雨時における野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長の放流行為は、各ダムの操作規則に定められた操作方法に従い、適法に行われたものである。

### 3 結論

以上によれば、本件降雨時における野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長の放流行為に、国賠法1条1項の違法はない。

## 第4 本件降雨時における野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長による事前の周知・通知行為に国賠法上の違法がないこと

### 1 原告らの主張

原告らのうち、原告番号4、同7及び同8は、①鹿野川ダムの操作規則（25条）においては、「一般に周知させるため必要な措置を執らなければならない」と定められており、山鳥坂ダム工事事務所長は、法令上、自ら直接流域住民に対して放流情報を周知させる義務を負い、ダム下流域の住民が危険性を十分に認識できるような形でこれを伝える必要があるにもかかわらず、本件降雨時における鹿野川ダムからの放流に当たり切迫性のある周知を行わなかったために、下流域住民が危険な状況を十分に認識することができず損害を被ったなどと主張する。

また、原告番号1及び同2は、②ダム所長には、異常洪水時防災操作を開始するに当たり、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ところ、野村ダム管理所長は、平成30年7月7日午前6時20分に異常洪水時防災操作を開始することを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

ておらず、同所長には事前連絡を怠った違法・過失があるなどと主張する（訴状補正書3・17ないし20, 23及び24, 26, 28及び29ページ, 172号事件訴状13及び14ページ, 197号事件訴状13ないし16ページ）。

2 ①一般に対する周知について、山鳥坂ダム工事事務所長の行為に国賠法上の違法が認められる余地はないこと

(1) 一般に対する周知について国賠法1条1項の違法があるかどうかを判断するに当たっては、当該公務員が個別の国民との関係で、いかなる職務上の法的義務を負うのかを明らかにする必要があること

上記第3の2(1)で述べたとおり、国賠法1条1項の違法は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背した場合に認められる。

したがって、山鳥坂ダム工事事務所長が行う一般に対する周知に係る同項の違法の有無は、当該公務員が、損害賠償を求めている個別の国民との関係でいかなる職務上の法的義務を負うかについて、当該公務員の職務行為の根拠となる法令やこれに関係する法令の解釈から導かれなければならない。

(2) ダム所長が職務上負う一般に対する周知義務は、河道外に居住する住民との関係で負担する義務ではないこと

ア 特ダム法32条1項は、「国土交通大臣又は多目的ダムを管理する都道府県知事は、多目的ダムによつて貯留された流水を放流することによつて流水の状況に著しい変化を生ずると認める場合において、これによつて生ずる危害を防止するため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、あらかじめ、関係都道府県知事、関係市町村長及び関係警察署長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とらなければならない。」と定めており、これを受けて、同法施行令18条は、「国土交通大臣又は多目的ダムを管理する都道府県知事は、多目的ダムによつて貯

留された流水の放流に関し、法第32条の規定により関係都道府県知事、関係市町村長及び関係警察署長に通知しようとするときは、流水を放流する日時のほか放流量又は放流により上昇する下流の水位の見込を示して行い、一般に周知させようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、立札による掲示を行うほか、サイレン、警鐘、拡声機等により警告しなければならない。」と定め、同法施行規則8条は、立札による掲示の例やサイレン及び警鐘による警告の方法を定めている。そして、国土交通大臣の上記権限は、特ダム法37条及び同法施行規則10条2号により、地方整備局長及び北海道開発局長に委任されている。

イ 他方、水防法は、「洪水、雨水出水、津波又は高潮に際し、水災を警戒し、防御し、及びこれによる被害を軽減し、もつて公共の安全を保持することを目的」とする法律であるところ（同法1条）、同法3条本文は、「市町村は、その区域における水防を十分に果すべき責任を有する。」と規定し、水防責任が市町村にあることを明らかにしている。

また、同法9条は、「水防管理者（引用者注：同法2条3項の定義により、水防管理団体である市町村の長などがこれに当たる。）、水防団長又は消防機関の長は、随時区域内の河川、海岸堤防、津波防護施設（括弧内省略）等を巡視し、水防上危険であると認められる箇所があるときは、直ちに当該河川、海岸堤防、津波防護施設等の管理者に連絡して必要な措置を求めなければならない。」と規定し、水防管理者である市町村長等に水防上の河川巡視義務を課している。

さらに、同法3条の6は、「都道府県は、その区域における水防管理団体が行う水防が十分に行われるように確保すべき責任を有する。」と規定し、同法29条は、「洪水、雨水出水、津波又は高潮によつて氾濫による著しい危険が切迫していると認められるときは、都道府県知事、その命を受けた都道府県の職員又は水防管理者は、必要と認める区域の居住者、滞

在者その他の者に対し、避難のため立ち退くべきことを指示することができる。」と規定するほか、同法30条は、「水防上緊急を要するときは、都道府県知事は、水防管理者、水防団長又は消防機関の長に対して指示をすることができる。」と規定している。

ウ 以上に加えて、災害対策基本法は、防災に関する基本理念及び災害対策の基本を定めた防災に関する一般法であり（1条、10条）、同法にいう「災害」には洪水による被害も当然含まれるところ（2条1号）、同法60条1項は、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。」と定め、市町村長に、水害を含む災害全般についての避難のための立退き勧告や指示等の権限を与えている。

エ これらの特ダム法、水防法及び災害対策基本法の規定からすれば、洪水に際して行われる水防活動やその際の住民の避難等は、水防法又は災害対策基本法等に基づき、市町村長又はこれを監督する都道府県知事等の責任において実施されるべきものであって、ダム所長の責任において行われるものと解すべき根拠は見当たらない。すなわち、特ダム法32条1項が、必要があると認めるときは関係機関に通知するほか、「一般に周知させるため必要な措置」を講ずべき旨を定めている趣旨は、ダムからの放流により生じる下流河道内の急激な水位上昇によって、魚釣り、遊泳、砂利採取等、河道内において河川を利用し、又は利用しようとしている者の危害を防止することにあり、「一般に周知させるため必要な措置」とは、このような河道内の河川利用者に対する警告を目的とするものであって、河道外に居住する下流域の住民に対して洪水の予告等をするを目的としたも

のではないというべきである。

したがって、特ダム法32条1項は、ダム所長が河道外に居住する下流域の住民に対して周知すべき義務を規定したものではない。

**(3) 鹿野川ダムの操作規則に定められた一般に対する周知義務も、河道外に居住する住民との関係で負担する義務ではないこと**

鹿野川ダムは、昭和34年、特ダム法の適用を受ける多目的ダム（同法2条1項）として完成したが、平成18年に愛媛県がダム使用权を放棄したことによって同法の適用を受ける多目的ダムではなくなり、平成30年の本件降雨の当時は、河川法によって規律される河川管理施設としてのダム（同法3条2項）であった。それゆえ、本件降雨に際して行われた山鳥坂ダム工事事務所長による放流について、同法32条1項が直接適用されるわけではない。

もっとも、鹿野川ダムにおいて貯留された流水を放流する場合の周知については、同項に基づいて定められた同ダムの操作規則の規定がその後も維持されており、同項に準拠する義務として規定されている。したがって、鹿野川ダム操作規則25条及び鹿野川ダム操作細則13条が規定する一般に対する周知についても、特ダム法32条1項の場合と同じく、その目的は、河道内で河川を利用し、又は利用しようとしている者に対する警告にあり、河道外に居住する下流域の住民に対して周知させるべきことを定めたものではない。

**(4) 結論**

以上によれば、山鳥坂ダム工事事務所長は、職務上、河道外に居住する下流域の住民に対する周知義務を負っていないというべきであるから、同所長の行為に国賠法上の違法が認められる余地はない。

**3 ②西予市に対する通知について、野村ダム管理所長の行為に国賠法上の違法は認められないこと**

(1) 特ダム法 3 2 条 1 項に規定された関係市町村長等に対する通知の趣旨及び内容

前記 2 (2) のとおり、特ダム法、水防法及び災害対策基本法の規定からすれば、洪水に際して行われる水防活動やその際の住民の避難等は、水防法又は災害対策基本法等に基づき、市町村長又はこれを監督する都道府県知事等の責任において実施されるべきものであって、ダム所長の責任において行われるわけではない。このことに照らせば、特ダム法 3 2 条 1 項において関係市町村長等に対して通知すべきことが定められた趣旨は、これによって、市町村長等が行う下流域の防災活動に寄与する情報を提供する点にある。そうすると、同項の通知は、飽くまで市町村長等がその責任において行う防災活動を補佐するためのものであるといえることができる。

また、ダムの操作は、降雨のダムへの流入量を予測して行うものであるところ、気象予測から特定の場所の時間的、地域的な降雨量を正確に予測することは著しく困難である。すなわち、被告国第 1 準備書面 4 4 ページで述べたとおり、現在の気象予測の精度においても、実際に降った降水量と予測値との間には、一般におおむね半分から 2 倍までの誤差があり、短時間の間でさえ時間雨量に係る予測値と実績に大きなかい離が生じかねないのであり、実際にも、野村ダムの数時間前の降雨・流入量予測と実績値とは大きくかい離していた（甲 A 1 1 号証 1 6 及び 1 7 枚目、被告国第 1 準備書面 5 7 及び 5 8 ページ）。このように、現在の気象予測の精度では、当該予測時以降の雨量を客観的かつ正確に予測することは不可能であるから、当然、ダムへの流入量について現今の技術力でこれを正確に予想することも困難である。このことからすれば、いつ、どのような量の流水をダムの操作によって放流するかにつき時間的な余裕をもって正確に判断するのは著しく困難であり、事柄の性質上、その判断は、時々刻々と変化する気象状況等を踏まえた緊急を要するものとならざるを得ない。したがって、放流の通知については、放流



の判断そのものの技術的、時間的制約のもとで行われることが前提となるため、これを行うに当たっての制約は厳しいものとなることを考慮しなければならない。

そうすると、ダム所長による通知が特ダム法32条1項に適合するものであるかどうかは、当該通知の趣旨が市町村長等がその責任において行う防災活動に寄与する情報を提供する点にあることに鑑み、放流の判断そのものに技術的、時間的制約がある中において同活動に寄与する情報が提供されたかどうか、ダムの操作による放流がいかなる状況で行われたかを踏まえた上で判断されるべきであり、当該通知が同条の趣旨に反する不合理なものでない限り、国賠法1条1項の適用上違法になることはないというべきである。

## (2) 野村ダム管理所長に西予市に対する通知義務違反は存在しないこと

ア 野村ダム操作規則26条は、ダムから放流することによって流水の状況に著しい変化を生ずると認める場合において、これによって生ずる危害を防止するため必要があると認めるときは、細則で定めるところにより、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執らなければならないと規定し（甲A1号証）、野村ダム操作細則13条は、同細則別表第1に掲げる関係機関に対する通知は、同細則11条各号に定める放流を行う約1時間前に行うものとする旨規定している（甲A5号証）ため、その趣旨が問題となる。

この点、野村ダム操作規則26条は、特ダム法31条及び同法施行令17条に基づき、同条2号の「放流の際にとるべき措置に関する事項」として同法32条1項及び同法施行令18条を受けて定められ、野村ダム操作細則13条は、同操作規則26条に基づいて定められたものであるところ、特ダム法32条1項は、放流に関する通知は「あらかじめ」行う旨規定しているにとどまり、同項を受けた同法施行令18条も、前もっていつまでに通知をすべきかについての時間の定めを置いていない。これは、上記(1)

で述べたとおり、当該通知の対象となる放流というダム操作は技術的、時間的制約の下で行われるものであり、放流が必要とされる具体的状況を離れて一律に通知の時期を定めることができないからである。少なくとも、気象予測の精度に関する技術的な制約が解消されない限り、関係機関に対し、異常洪水時防災操作の開始時刻をその約1時間前に正確に通知することは、現実的に不可能であり、野村ダム操作細則13条の趣旨を検討する上でも、通知の対象となる放流というダム操作が上記の技術的、時間的制約の下で行われるものであることは、十分に念頭に置く必要がある。

しかも、野村ダム操作細則13条においても、「放流を行う約1時間前」とおおよその時間が定められているにすぎないのであり、当該規定自体が、一定の幅を持った時間で通知が行われることを許容しているものといえる。

以上によれば、野村ダム操作細則13条が放流を行う約1時間前に関係機関に通知する旨を定めているのは、防災活動に資する情報を関係機関に事前に提供するための目安を示すものにすぎず、通知の具体的時期について、野村ダム管理所長に職務上の法的義務を課すものではないとみるべきである。

イ そして、本件降雨の発生した平成30年7月7日における実際の通知の状況をみると、野村ダム管理所長は、西予市野村支所長に対し、午前2時30分頃には、異常洪水時防災操作が不可避であり、これを午前6時50分頃に予定していることを通知していた。しかし、その後、午前3時37分には、異常洪水時防災操作の開始時刻を30分前倒して午前6時20分から開始する可能性があることを、午前4時30分には同様に午前6時20分に開始する予定であることを、逐次通知した（以上につき、甲A11号証33及び34枚目、被告国第1準備書面53ページ）。

そうすると、野村ダム管理所長は、西予市野村支所長に対し、平成30

年7月7日午前3時37分及び同日午前4時30分の2度にわたり、異常洪水時防災操作を午前6時20分から開始する予定があることを通知したものであり、住民の避難指示等、西予市の防災活動に資する情報は、異常洪水時防災操作が実際に行われる3時間近く前の時点から提供されていた。

その後、野村ダム管理所長は、同日午前5時50分、異常洪水時防災操作を午前6時50分頃に行う旨の通知を行った。この通知において異常洪水時防災操作の開始時刻を同日午前6時50分としたのは、同日午前5時20分ないし50分の時点では、同日午前6時20分前後に最大流入量を迎え、以後は雨量が減少に転じることが予測されていたことから、最終的に流入量と同程度の放流量とするにあたり、できるだけ放流量が少なくなるよう、開始時刻を30分遅らせてなるべくダムで貯留し、ダムへの流入量の低下を待って異常洪水時防災操作に移行することとしたためである。しかし、この通知後、野村ダム流入域における実際の雨量が増加するとともに、最大流入量の予測の値が急増し、ダムの貯水位が早期に洪水時最高水位を超えることが見込まれたことから、野村ダム管理所長は、異常洪水時防災操作を30分前倒しせざるを得ず、結果的に、同日午前6時20分に開始することとなったものである。

野村ダムの異常洪水時防災操作について、実際の開始時刻と同日午前5時50分に西予市野村支所長に通知した開始時刻とに30分のずれがあるのは、流入量の予測に関する事情の変更が原因である。

ウ 以上の諸事情を踏まえれば、野村ダム管理所長には放流の約1時間前に放流に関する通知を行うべき職務上の法的義務までは認められないし、同所長が西予市に対して行った実際の放流に関する通知は、特ダム法32条1項の定めや同項の趣旨、野村ダム操作規則等の定め等に照らして、何ら不合理なものではない。

したがって、野村ダム管理所長は、西予市に対し、異常洪水時防災操作を開始する旨の通知を適切に行っていたものであって、野村ダム管理所長に職務上の法的義務違反は存在せず、国賠法1条1項の適用上違法になることはないというべきである。

#### 4 結論

以上によれば、山鳥坂ダム工事事務所長が行った周知及び野村ダム管理所長が行った通知には、いずれも、国賠法1条1項の違法はない。

#### 第5 被告国に対する求釈明に対する回答

##### 1 「(1)」について

###### (1) 「イ」について

「鹿野川ダム操作記録」(甲A10号証)は、ダム操作を行った時点でデータを記録して表示したものであるが、鹿野川ダムリアルタイムダム諸量一覧表は、10分ごとの観測値を表示したものである。鹿野川ダム操作記録に平成30年7月7日午前7時10分から同日午前7時35分までの記録がないのは、その間にダム操作が行われなかったからである。

###### (2) 「ロ」について

誤った放流データは作成されていない。

###### (3) 「ハ」について

上記(2)のとおり、放流データは誤っているものではない。鹿野川ダムリアルタイムダム諸量一覧表は、ダム管理用制御処理設備(いわゆる「ダムコン」)に表示されたデータをそのまま公開したものである。

###### (4) 「ニ」について

原告らがいう「市民団体からの指摘」が何を指すのか不明であるが、上記(2)及び(3)のとおり、放流量に関する唯一の記録は、ダム管理用制御処理設備(ダムコン)に表示されたデータである。

(5) 「ホ」について

上記のとおり、放流データは誤っているものではない。

2 「(2)」について

本件降雨においては、野村ダムの最大放流量は、平成30年7月7日午前7時43分における毎秒1799立方メートル、鹿野川ダムの最大流入量は、同日午前8時42分における毎秒3800立方メートルであり、これらのピーク時刻の差を流下に要した時間と考えるのであれば、その差は約1時間であった。

3 「(3)」について

各時間における最大流入時間及び最大流入量の予測（6時間先予測）は、次のとおりである（同表中、日時はいずれも平成30年7月7日を指し、最大流入量の単位は、立方メートル毎秒である。）。

鹿野川ダム流入量予測結果

予測日時	最大流入量時間	最大流入量
午前0時00分	午前6時00分	978.04
午前2時00分	午前8時00分	2390.06
午前4時00分	午前8時10分	1722.89
午前4時30分	午前7時20分	2393.14
午前5時00分	午前7時30分	1815.2
午前5時30分	午前8時00分	2779.77
午前6時00分	午前7時40分	4958.02
午前6時30分	午前7時50分	4406.32
午前7時00分	午前8時00分	4744.01

野村ダム流入量予測結果

予測日時	最大流入量時間	最大流入量
午前0時00分	午前6時00分	598.92
午前2時00分	午前8時00分	996.44
午前4時00分	午前6時30分	843.52
午前4時30分	午前5時20分	990.2
午前5時00分	午前6時20分	940.94
午前5時30分	午前6時10分	1000.89
午前6時00分	午前6時30分	1753.64
午前6時30分	午前7時00分	1734.69
午前7時00分	午前7時30分	1938.77

4 「(4)」について

(1) 「イ」について

ア 「どの時点での事前放流のことを述べているのか」について

平成30年7月5日午前9時30分から同月6日午後8時50分までの35時間20分で、貯水位を標高165.05メートルから標高162.74メートルまで低下させた事前放流を指している。

イ 「『あれ以上の量』とは毎秒300立方メートル以上のことをいうのか」について

「あれ以上の量」とは、本件降雨前に実施した事前放流実施時の貯水位の低下速度（1日当たり約1.58メートル）を指している。

(2) 「ロ」について

ア 「流入量が毎秒400立方メートルを超えて、水位が上がっている段階でも同じことを考えていたのか。」について

野村ダム管理所長は、本件降雨に備えてダム容量の約半分に当たる600万立方メートルまで洪水貯留開始水位を下げる事ができたことから、その頃の時点において、「それなりに準備できた」と考えていたものである。その後流入量が毎秒400立方メートルを超え、野村ダムの水位が上がった段階では、ダム操作規則に従ってダムを適切に操作することに専念していた。

イ 「気象庁が異例の記者会見をしたことは知っていたのか。その気象庁の記者会見では何年に一度の豪雨と言われていたのか。」について

気象庁が平成30年7月5日、6日、7日及び8日に記者会見を実施したことは知っていたが、記者会見において「何年に一度の豪雨」とは言われていなかった。

(3) 「ハ」について

電話連絡である。

5 「(5)」について

(1) 「イ」について

「大規模洪水」について厳密な定義があるわけではないが、平成8年の野

村ダム及び鹿野川ダムの操作規則変更時には、平成7年7月洪水よりもはるかに大きな洪水を想定していた。

(2) 「ロ」について

上記(1)のとおり、明確に大規模洪水とそれ以外の洪水とをしゅん別することができるものではないが、本件洪水は、大規模洪水に該当するものと理解している。

(3) 「ハ」について

前記第2の3(15ないし20ページ)で述べたとおりである。

6 「(6)」について

被告国第1準備書面18ページのとおり、四国地方整備局河川部水災害予報センターは、降雨の際に各ダム事務所に対して情報を提供する事務を所掌しておらず、本件降雨の際、各ダム事務所に対して、特に情報を提供していない。

7 「(7)」について

平成8年当時はもちろん、現在の気象予測の精度においても、当該予測時以降の雨量を客観的かつ正確に予測することは不可能であるため、どのような規模の洪水が起こるかを予測すること自体が困難であるという制約の下での回答となるが、操作規則に従ってダム操作する前提で変更している。

8 「(8)」について

原告らが指摘する「野村ダムと鹿野川ダムの貯留量に余裕を保ちつつ、中下流部で浸水被害が発生した」とは、平成7年7月洪水における野村ダムの貯水率が80.53パーセント(同月3日午後5時時点、空き容量251万9000立方メートル)、鹿野川ダムの貯水率が76.8パーセント(同月4日午後0時49分時点、空き容量692万立方メートル)であり、いずれもダムの洪水調節容量が空いていたにもかかわらず、中下流域に浸水被害が生じたことを意味している。

以上