

判決言渡期日	令和4年7月22日午後2時00分 (301法廷)		水戸地方裁判所民事第1部
事件番号	平成31年(ワ)第100号 損害賠償請求事件	担当部	裁判長裁判官 阿部 雅彦 裁判官 原 彰一 裁判官 小林 遼平
原告	片倉一美外31名		
被告	国		

判 決 要 旨

主 文

1 被告は、次の各原告に対し、次の金員及びこれに対する平成27年9月10日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

- 5 (1) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円
- (2) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円
- (3) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円
- (4) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円
- (5) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円
- (6) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 万円
- (7) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円
- (8) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円
- (9) 原告 [] (原告番号 []) につき [] 円

10 2 前項の各原告のその余の請求及びその余の原告らの請求をいずれも棄却する。

3 訴訟費用は、別紙訴訟費用負担一覧表（添付略）記載のとおりとする。

4 この判決は、1項に限り、本判決が被告に送達された日から14日を経過したときは、仮に執行することができる。ただし、被告が別紙担保一覧表（添付略）記載の各原告に対し同表中「担保金額」欄記載の各担保を供するときは、当該原告との間で仮執行を免れることができる。

事実及び理由の要旨

第1 請求

被告は、原告らに対し、別紙請求一覧表（添付略）中「原告氏名・商号」欄記載の各原告につきぞれぞれ同表中「請求金額（円）」欄記載の金員及びこれに対する平成27年9月10日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

5 平成27年9月に発生した台風の影響により、関東地方において記録的な降雨が観測され、この降雨により鬼怒川の水位が高くなり、茨城県常総市内の流域において、その水位が現況堤防高を越え、又は堤防が決壊し、これによる流入水が常総市内に広がる氾濫が発生した。

10 本件は、当時、常総市内の若宮戸地区、上三坂地区、水海道地区に居住しある
いは主たる事業所を有していた原告らが、鬼怒川を管理していた被告に対し、被告には、①若宮戸地区について、堤防の役割を果たしていた砂丘を保全するため
に当該砂丘を含む区域を河川区域に指定するべきであったにもかかわらずこれを怠り、当該砂丘が太陽光発電事業者により掘削された、又は、②若宮戸地区について、他の地区に優先して改修整備するべきであった堤防整備を放置した改修
15 計画（本件改修計画）が格別不合理である、さらに、③上三坂地区について、現
況堤防高の低い箇所があったのに優先的に堤防整備を行うことを計画していなか
った本件改修計画が格別不合理であるという河川管理の瑕疵があったと主張
して、国家賠償法2条1項に基づき、損害金合計3億5870万5819円及び
これに対する遅延損害金の支払を求めた事案である。

20 1 関係法令等の定め

（省略）

2 前提事実

（1）当事者等

25 原告らは、いずれも常総市内に住居所又は主たる事業所等を有していた者である。

被告は、国土交通大臣を河川管理者として、一級河川である利根川水系鬼怒

川の利根川合流点より 101.5 km の地点から利根川合流点までの直轄管理区間を管理していた。

(2) 鬼怒川の概要及び流域の特性等

鬼怒川は、栃木県と群馬県との県境近くにある鬼怒沼（標高約 2040 m）
5 を水源とし、守谷市野木崎にて利根川に合流する、幹川流路延長 177 km、流域面積 1761 km² の一級河川である。

(3) 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨（本件降雨）

ア 本件降雨の状況

平成 27 年 9 月に発生した台風 18 号の影響により、同月 7 日から 11 日までに観測された総降雨量は、関東地方では、9 月の月降水量平年値の 2 倍を超えた箇所があり、鬼怒川流域においては、上流域の流域平均最大 24 時間雨量は観測を開始した昭和 13 年以来最多であり、流域平均 3 日雨量も最多を記録した。

また、鬼怒川の上流域において、昭和 11 年以降で時間雨量データが収集できた洪水のうち、上位 10 の洪水では、時間当たりの流域平均雨量 20 mm 以上の降雨が発生したのは多くて 5 時間程度であったところ、本件降雨では、1.1 時間にわたって発生した。

イ 鬼怒川における水位及び河川の流量等

(ア) 水位

鬼怒川の水位については、本件降雨に伴い、鬼怒川の各観測地点で観測史上 1 位を記録し、計画高水位を超過した箇所が生じた。

(イ) 河川の流量

河川の流量についても、鬼怒川の各観測地点において、過去最大となる流量が記録された。

(4) 本件溢水等による鬼怒川の氾濫（本件氾濫）の発生

ア 常総市若宮戸地区

若宮戸地区は、左岸に堤防が整備されていない区間であったが、鬼怒川の河道と住民らの居住地等との間には幅広い土地が存し、左岸 25.35 km 地点付近には「十一面山」と呼ばれる砂丘（本件砂丘）があったが、平成 26 年 3 月頃、太陽光発電事業者により縦断方向長さ約 200 m にわたって掘削された。

本件降雨のあった平成 27 年 9 月 10 日、本件砂丘の存する左岸 25.35 km 地点付近において、本件溢水が生じ、氾濫が発生した。

イ 常総市上三坂地区

上三坂地区の左岸 21.0 km 地点付近（本件上三坂地区地点）においては、平成 27 年 9 月 10 日午後 11 時 11 分には、河川水が堤防を越える越水が確認され、同日午後零時 50 分頃に本件決壊が生じ、氾濫が発生した。

本件決壊の発生した仕組みは、鬼怒川流域における記録的な大雨により、鬼怒川の水位が大きく上昇し、決壊区間において水位が計画高水位を超過し堤防高をも上回り、越水が発生し、その越水により川裏側で洗掘が生じ、川裏法尻の洗掘が進行・拡大して、堤体の一部を構成する緩い砂質土（A s 1）が流水によって崩れ、小規模な崩壊が継続して発生して、決壊に至ったというものであった。越水前の浸透によるパイピング（水位差のために砂質地盤の中にパイプ状の水の流れが発生し、土砂と水が噴き出す現象。）については、堤体の一部を構成し堤内地側に連続する緩い砂質土を被覆する粘性土の層厚によって発生したおそれがあるため、決壊の主要因ではないものの、決壊を助長した可能性は否定できない。現地では、当初約 20 m の決壊幅が、時刻が経過するごとに広がり、最終的には約 200 m 幅に達した。

ウ 常総市水海道地区

水海道地区は鬼怒川と小貝川に挟まれた低地であるところ、若宮戸地区及び上三坂地区からの流入水により、浸水が発生した。

エ 常総市内の被害

若宮戸地区、上三坂地区、水海道地区を含む常総市においては、その約3分の1の面積に相当する約4.0km²の地域が浸水し、常総市役所も孤立するという状況が生じた。

茨城県の公表資料によれば、宅地及び公共施設等の浸水がおおむね解消するまでに10日を要し、人的被害60名、住宅被害8540件に及んだとされている。

(5) 鬼怒川における本件氾濫発生当時の改修計画

鬼怒川については、本件氾濫当時、河川法上の河川整備計画が策定されていなかったため、経過措置により、平成9年改正前の河川法16条に基づく平成10年策定の利根川水系工事実施基本計画（平成7年工実）の一部を河川整備計画とみなすとされていた。そのため、本件氾濫発生当時鬼怒川における改修計画として法令上有効であったものは、平成18年策定の利根川水系整備基本方針（本件基本方針）及び平成7年工実の一部（本件整備計画）であった。

3 争点

- (1) 若宮戸地区の本件砂丘を含む区域を河川区域に指定しなかったことが河川管理の瑕疵に当たるか否か。
- (2) 本件改修計画が若宮戸地区の堤防整備を放置して優先度の高くない地点の堤防整備を優先するものであり、それが格別不合理であるといえるか否か。
- (3) 上三坂地区の堤防整備を他の地区よりも後回しにしたものとして、本件改修計画が格別不合理であるといえるか否か。
- (4) 被告が賠償するべき損害の範囲。

4 争点に対する当事者の主張

- (1) 若宮戸地区の本件砂丘を含む区域を河川区域に指定しなかったことが河川管理の瑕疵に当たるか否か。

(原告らの主張)

本件砂丘の位置、その果たしていた役割及び被告の認識からすれば、本件砂

5

丘は河川法6条1項3号括弧書き及び河川法施行令1条1項1号の「地形上堤防が設置されているのと同一の状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地」に当たり、かつ、同法6条1項3号の「第1号に掲げる区域と一体として管理を行う必要があるもの」に当たるから、被告は、本件砂丘を含む区域を河川区域に指定して、本件砂丘の有していた段階的安全性を保全するべきであったが、これを怠った。被告が本件砂丘を含む区域を河川区域に指定しなかつたことにより、本件砂丘の所有者らが本件砂丘の樹木を伐採したり土地を掘削したりして、本件砂丘の地盤高が計画高水位より2m以上下回る状態となり、本件砂丘が有していた段階的安全性が損なわれた。

10

したがって、被告が若宮戸地区の本件砂丘を含む区域を河川区域に指定しなかつたことは河川管理の瑕疵に当たる。

(被告の主張)

15

本件砂丘は堤防の役割を果たしていたとはいえず、被告が本件砂丘を堤防の役割を果たすものとして扱っていたとはいえない。若宮戸地区における堤防の不存在は「改修の遅れ」の問題であり、かつ、これが河川管理の瑕疵に当たるか否かは、本件改修計画が格別不合理であるといえるか否かによって判断されるべきである。若宮戸地区の本件砂丘を含む区域を河川区域と指定するかという点は、本件改修計画の前提となるものではなく、本件改修計画の格別不合理性とは無関係である。

20

したがって、若宮戸地区の本件砂丘を含む区域を河川区域に指定しなかったことが河川管理の瑕疵に当たるとの原告らの主張は失当である。

(2) 本件改修計画が若宮戸地区の堤防整備を放置し優先度の高くない地点の堤防整備を優先するものであり、それが格別不合理であるといえるか否か。

(原告らの主張)

25

若宮戸地区は他の地区に優先して改修整備をするべき地区であったから、若宮戸地区に堤防を整備することなく他の地区的堤防整備を優先していた本件

改修計画は格別不合理である。

(被告の主張)

改修計画の合理性を判断するには、河川管理の特質に由来する財政的、時間的、技術的及び社会的諸制約を考慮する必要がある。

5 鬼怒川の整備は、本件整備計画に基づき、長期的な整備目標を定めた本件基本方針に沿って計画的に実施されており、河川管理の一環としての工事の進め方に格別不合理、不相当なところはなかった。また、本件氾濫を発生させた本件降雨は極めて異例のものであった。さらに、鬼怒川における河川工事の進捗状況は、利根川水系の他の河川等と比較して、特段遅延していた状況にあったとはいえない。改修計画は全体として格別不合理であるかが検討されるべきであり、若宮戸地区という一地点の堤防整備計画の不存在をもって本件改修計画の格別不合理性が認められる余地はない。

したがって、本件改修計画は格別不合理であるとはいえない。

10 (3) 上三坂地区の堤防整備を他の地区よりも後回しにしたものとして、本件改修計画が格別不合理であるといえるか否か。

15 (原告らの主張)

堤防決壊の最大の要因は洪水位が現況堤防高を越えることによる越水であり、現況余裕高の低いところから順に越水する可能性が高いことは明らかであるから、現況余裕高が低く流下能力の小さい箇所から堤防整備を行わなければ段階的安全性が向上することはない。

20 鬼怒川の下流区域については、最小余裕高の小さい地点が優先的に整備されなければならなかった。また、鬼怒川の右岸は基本的には台地になっているのに対し、左岸は盆状の後背湿地で、上流側から下流側にかけて縦長で地盤高が少しづつ低下しているという地形になっており、その最下流部に水海道地区の市街地が広がっていたことからすれば、右岸よりも左岸の堤防整備が優先されるべきであった。本件氾濫時において、最も優先して整備されるべきであった

本件上三坂地区地点を含む左岸19.5ないし21.5km地点の堤防整備がされず、優先度の低い区間を優先して整備した本件改修計画は、格別不合理である。

被告は、鬼怒川の改修のために最小流下能力により算出した治水安全度を設定し、それに基づいて改修を実施した。この最小流下能力はスライドダウンの方法を用いて算出されたスライドダウン流下能力を前提とするものであるところ、スライドダウン流下能力は、堤防の幅及び高さに係る安全度の評価において役に立たず、現況堤防高及びその流下能力を前提に検討するべきであり、被告の設定した治水安全度を前提とする時期・順序で堤防整備を行った本件改修計画は格別不合理である。

10

(被告の主張)

15

鬼怒川の堤防整備は、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、下流部から上流部へと改修を進めるという下流原則に則り、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り、河川管理の一般水準及び社会通念に照らして本件改修計画が全体として格別不合理であったとはいえない。

20

左岸20kmないし21km地点の堤防整備よりも先に他の区間の堤防整備が行われたのは、治水安全度が低い区間がどの程度の長さで連続しているかや用地買収の状況等を踏まえ、原則として下流原則に則り、総合的な考慮に基づくものであって、相応の理由があったことは明らかであり、左岸21km地点の治水安全度が1／10超であって、早急に堤防を整備すべき箇所に当たらなかつたことを考慮すれば、本件改修計画及びその実施が格別不合理であるとはいえない。

25

堤防の安全度評価については、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

5

河川水浸透に対する安全性を一つの基準として、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てい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おり、堤防の物理的な高さのみによって行うことは適切でない。堤防が決壊する原因是、越水だけに限られるものではなく、本件決壊においても浸透によるパイピングが決壊を助長した可能性は否定できないとされている。そうすると、堤防決壊要因として、浸透等の越水以外の原因を無視することはできない。

10

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

(4) 被告が賠償するべき損害の範囲

(原告らの主張)

15

原告らに対しては、①住宅自体の費用に関する損害、②家財に関する損害、③避難生活慰謝料（自宅にて生活の場が水没して不便な生活を余儀なくされたこと、避難生活を余儀なくされたこと、家族の別離・二重生活を余儀なくされたこと、自身に要介護・障害・持病がある中で避難生活を余儀なくされたこと、要介護者あるいは乳幼児（小学校入学以前）の世話をしながら避難生活を余儀なくされたことに対する慰謝料）、④その他慰謝料（生命・身体の安全が侵害される危険を経験した場合、写真、アルバム、ビデオ等思い出の品を失った場合の各慰謝料）が賠償されるべきである。

20

(被告の主張)

否認又は知らない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

25

(省略)

2 本件改修計画の内容

(省略)

3 争点(1) (若宮戸地区の本件砂丘を含む区域を河川区域に指定しなかったことが河川管理の瑕疵に当たるか否か。)

(1) 判断の準則

ア 国家賠償法2条1項にいう營造物の設置又は管理の瑕疵とは、營造物が通常有するべき安全性を欠いて他人に危害を及ぼす危険性のある状態をいい、このような瑕疵の存在については、当該營造物の構造、用法、場所的環境、利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的、個別的に判断するべきものである。ところで、一般に河川は、管理の開始当初から上記の安全性を有しているものではなく、洪水等の自然的原因による災害をもたらす可能性を内包し、治水事業を経て逐次その安全性を高めていくことが予定されているものであるところ、治水事業については、議会が国民生活上の他の諸要求との調整を図りつつ配分を決定した予算の下で必要性、緊急性の高いものから逐次改修を実施していく他はないという財政的制約、長い工期を要するという時間的制約、流域全体について総合的に調査検討の上、緊急に改修を要する箇所から段階的に、また下流から上流に向けて行うことを要するなどの技術的制約、流域の開発等による雨水の流出機構の変化や治水用地の取得難等の社会的制約が内在するものである。したがって、河川が通常予測し得る水害を未然に防止するに足りる安全性を備えるに至っていないとしても、そのことから直ちに河川の管理について瑕疵があるとするることはできず、河川の備えるべき安全性としては、原則として、上記諸制約の下で施行されてきた治水事業の過程における改修、整備の段階に対応する安全性をもって足りるものとせざるを得ない。そして、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、上記諸制約

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得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（最高裁平成8年7月12日第二小法廷判決・民集50巻7号1477頁参照）。

イ ところで、河川の備えるべき安全性が上記諸制約の下で施行されてきた治水事業の過程における改修、整備の段階に対応したものであるとすると、河川管理者には、河川法1条所定の災害の発生を防止するなどの河川管理の目的に照らし、そのような段階的な安全性が損なわれないように適切に河川管理をするべき義務があるというべきである。このことは、改修後の河川についてその河川管理施設等を適切に管理することだけでなく、改修計画を策定した時点で想定された安全性が損なわれないように管理するべきことを含むものと解される。なぜなら、河川の改修計画においては、上記諸制約の下で長期間にわたる治水事業の過程の中で必要性、緊急性の高いものから順に改修が実施されるのが通常であり、一定の治水安全度を有し、改修の優先度が低いとされた箇所については、改修がされるまでの間、その安全性が維持されることが改修計画の前提とされており、また、事後的に当該箇所の安全性が損なわれるようなことがあったとしても、上記諸制約から計画の時期を繰り上げ、又は工事の順序を変更するなどの改修計画の変更を迅速に行うことは容易でなく、未改修の段階でも現状の治水安全度を確保するべきであると解されるからである。

そして、既存の河川管理施設等の治水安全度が損なわれないようにすることは、河川管理者がその権限を適切に行使することにより達成できるものであり、上記諸制約の下で施行される治水事業そのものではないから、この点において河川の管理に瑕疵があるといえるかどうかは、改修計画が格別不合理であるか否かといった基準とは別に、河川管理者に権限が付与されている趣旨・目的に照らし、河川管理者による権限の不行使が不適切であり、それ

により河川の備えるべき安全性を欠くに至ったか否かという観点から判断されるべきである。

ウ この点に関し、河川法は、河川区域内の土地について、占用、土石等の採取、工作物の新築等、掘削等を行う場合には河川管理者の許可が必要である旨を定めており、河川管理者は、河川管理に支障を生じさせるような開発行為を制限することができる（河川法24条ないし27条）。そのような河川管理者の許否権限が及ぶ範囲である河川区域については、河川法6条1項各号がこれを定めているところ、同1号及び2号が法律上当然に河川区域となる場合を定めるのに対し、同3号は「堤外の土地（政令で定めるこれに類する土地（中略）を含む。（後略））の区域のうち、第1号に掲げる区域と一体として管理を行う必要があるものとして河川管理者が指定した区域」と、河川管理者の指定によって初めて河川区域となる場合を定めている。ここにいう「堤外の土地に類する土地」とは、「地形上堤防が設置されているのと同一の状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地（後略）」をいうものであり（河川法施行令1条1項1号）、同号の「一体として管理を行う必要があるもの」として河川管理者が河川区域に指定するべきか否かについては、河川区域の指定が私権の制約を伴うものであり、地権者との調整を要することなどを踏まえると、河川管理者の合理的な裁量に委ねられていると解される。もっとも、前記イに説示のとおり、河川管理者には、災害の発生を防止するために河川を適切に管理するべき義務があり、そのために上記掘削等の許否の権限が付与され、その権限を行使する前提として河川区域の指定が必要となることからすると、上記河川法の趣旨・目的に照らし、同号の要件に該当する場合には、災害の発生防止の観点から、適切に河川区域の指定がされなければならないものと解される。したがって、特定の土地につき、同号の要件に該当するものと認められ、かつ河川法上の規制が及ばないことにより重大な被害が発生することが具体的に予見できる場合には、私権の制約に優越

する利益があることは明らかであるから、特段の事情がない限り、河川管理者には河川区域に指定するべき義務があるというべきである。

以上を踏まえると、河川管理者において、上記の場合に当たるものとして特定の土地を河川区域に指定するべきであったにもかかわらず、これを怠つたために河川が備えるべき安全性を欠いて他人に危害を及ぼす危険性のある状態となった場合には、被告の河川管理に瑕疵があるものと解するのが相当である。

以上に述べたところを前提として、被告が本件砂丘を含む区域を河川区域に指定しなかったことが河川管理の瑕疵に当たると認められるか否かにつき、以下、検討する。

(2) 本件砂丘を河川区域に指定するべき義務違反の有無

ア 本件砂丘は「地形上堤防が設置されているのと同一の状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地」に当たるか否か

本件砂丘は、若宮戸地区の左岸24.5kmないし26km地点に存在しており、上流側の端である左岸26km地点付近及び下流側の端である左岸24.6km地点付近は、それぞれ上流及び下流の堤防と接していたから、「堤防に隣接する土地」と認められる。

また、^{やまとつきてい}山付堤とは、丘陵地と平野部が接する付近で、平野部には堤防が築かれているが、丘陵地部分では丘陵地が堤防としての役割を果たしているものを意味するところ、本件砂丘は、上流及び下流の堤防と接する地点からほぼ鬼怒川の流形に沿った形状をしており、国土交通省の地形調査において、実態的に堤防のような役割を果たしている地形（自然堤防）として挙げられ、現況堤内地には計画高水位を上回る部分が存在しないが、本件砂丘の地盤高を含むことで現況堤防高が計画高水位を上回るとされ、山付堤として堤防の役割を果たすものと扱われていたことからして、「地形上堤防が設置されているのと同一の状況を呈している土地」に当たるものと認められる。この点、

本件砂丘の一部が治水安全度の基準に満たない箇所があり、若宮戸地区にも改修計画が存在していたとしても、それにより若宮戸地区が山付堤であったことや被告が本件砂丘に堤防としての役割を認めていたことが否定されるものではない。

5 したがって、本件砂丘は、「地形上堤防が設置されているのと同一の状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地」に当たると認められる。

イ 本件砂丘は「一体として管理を行う必要があるもの」として河川管理者が河川区域に指定するべきであったか否か

(ア) 被告は、現況堤防高に対してスライドダウン評価を行い、最小流下能力を算出することで治水安全度の決定を行っており、現況堤防高の数値は治水安全度を評価する上で重要な指標となるものである。また、本件改修計画においては、治水安全度を年超過確率 $1/30$ （1年間にその規模を超える降雨が1回以上発生する確率が $1/30$ であることを意味する。以下、年超過確率の記載を省略する。）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段階に分類して設定し、 $1/30$ の規模の洪水を安全に流下させることを目標に、 $1/30$ 未満の箇所を整備箇所とし、 $1/10$ 未満の箇所は早期に堤防整備が必要な箇所と設定していた。

そして、若宮戸地区の左岸 24.5 km ないし 26 km 地点は無堤防区間であり、現況堤内地盤高が計画高水位を大きく下回っていたが、その治水安全度は、現況堤内地盤高ではなく、本件砂丘を含む範囲の現況地盤高に基づいて算出され、おおむね $1/30$ の規模の洪水に耐え得るものと設定されていたから、被告は、本件砂丘があることを根拠にして、若宮戸地区について、当面の目標である $1/30$ の規模の洪水を安全に流下させができる程度の安全性が備わっているものと扱っていたものと認められる。このことは、平成16年3月当時、若宮戸地区の左岸 $24.$

5 kmないし26km地点について、無堤防区間であるとして築堤詳細設計が行われ、地山（本件砂丘）の尾根をベースに設定した堤防法線形が検討されていたこと、25.5kmないし26km地点の区間の左岸は、背後の地山が高く、計画高水位以上となっていたことを理由に、堤防整備の対象外とされていたこと、また、平成27年度には、平成24年には自然堤防の一部が民間開発により掘削されたことを理由に堤防整備について検討されており、本件砂丘を生かした築堤計画や本件砂丘の掘削状況を考慮した堤防整備が検討されていたことなどからも裏付けられる。被告の事業再評価資料においては、以上のことを前提として築堤計画や改修の優先順位等が検討されており、若宮戸地区が、平成23年度事業再評価資料では当面7年間及びおおむね20ないし30年間の整備区間に含まれず、平成26年度事業再評価資料でも、その一部についてのみおおむね20ないし30年間の整備区間とされていたから、相当長期間にわたり本件砂丘の現状が維持されることが想定されていたものである。

そうすると、おおむね1／30の規模の洪水を安全に流下させができる程度の安全性を有していた本件砂丘について、堤防区間と併せて山付堤としてその現状を維持することは、若宮戸地区の治水安全度を維持する上で極めて重要であったというべきであり、これは例え一部において地盤高が1／30の基準を満たさない箇所があったとしても変わらない。したがって、本件砂丘については、その現状を維持するために、これを河川区域として管理を行う必要があったものと認められる。

(イ) そして、昭和55年ころまでの間に本件砂丘は大きく減少していたから、被告において、以後に本件砂丘が掘削等によりさらに損なわれてその尾根がより低くなる可能性は十分に認識することができたというべきであり、また、本件砂丘の掘削等がされ、現況地盤高が計画高水位を大きく下回るなどして、その治水安全度が1／10の規模の洪水にも耐え得ないものと

なった場合には、当該箇所に築堤されるまでに相当長期間を要することを考慮すれば、その間に1／10の規模の洪水が発生し、氾濫が生じる蓋然性を具体的に予見できたというべきである。

さらに、被告は、若宮戸地区で氾濫が発生した場合には多数の地域住民の生命・身体・財産に重大な被害が及び得ることは容易に予見できたものと認められる。このことは、遅くとも平成26年時には、鬼怒川左岸25.35km地点が破堤した場合を想定した浸水解析結果である最大浸水深図が存在したことからも明らかである。

(ウ) したがって、本件砂丘を含む区域は3号地の要件に該当するものと認められ、かつ、被告には当該土地を河川区域に指定するべき義務があったというべきである。

(3) 小括

以上の次第で、被告は、本件砂丘を含む区域を河川区域として指定すべきであったにもかかわらず、これを怠っていたものであり、そのために本件砂丘が掘削され、計画高水位を大きく下回る地盤高となり治水事業の過程における改修、整備の段階に対応した河川が備えるべき安全性を欠いて他人に危害を及ぼす危険性のある状態となったから、若宮戸地区に係る河川の管理については、本件改修計画の格別不合理性（争点(2)）について検討するまでもなく、この点において、河川管理の瑕疵があったものと認められる。

4 争点(3)（上三坂地区の堤防整備を他の地区よりも後回しにしたものとして、本件改修計画が格別不合理であるといえるか否か。）

(1) 判断の準則

前記3(1)に説示のとおり、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、上記諸制約の下で

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得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るべきである。そして、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、改修計画が全体として上記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、未改修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ることはできないと解するべきである（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頁参照）。

そして、鬼怒川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であったことから、以上に述べたところを前提として、本件改修計画が格別不合理なものであったと認められるか否かにつき、以下、検討する。

(2) 本件改修計画の格別不合理性の有無

ア 本件改修計画は、治水安全度を設定した上で、様々な要素を総合的に勘案しながら、3段階に分けた治水安全度のうち低い箇所を優先的に整備するというものである。このような本件改修計画の内容からすれば、治水安全度は優先的に整備をするか否かを決定するに当たり重要な考慮要素であるから、治水安全度の設定自体が不合理であるか否かは、本件改修計画全体が格別不合理であるか否かを検討する上で重要な要素となるものである。そこで、まず、治水安全度の設定が不合理であったか否かについて検討する。

イ 本件改修計画における治水安全度で想定されている流量値は、鬼怒川の各水位流量観測所において観測された過去の水害発生時等の最大流量値を考慮したものであることがうかがわれる。

また、治水安全度は治水経済調査マニュアル（案）に記載された方法により算出された最小流下能力を基に設定されたものであるが、治水経済調査マニュアル（案）は、単に費用対効果分析のみでなく、河川整備基本方針及び河川整備計画の策定・変更の際に行う治水経済調査にも参照されるものであり、治水経済調査マニュアルに記載された堤防の安全性評価の手法はこのよ

うな策定・変更においても当然に有用なものと考えられ、実際に、3 kmないし30 km地点ではこのような手法により設定された治水安全度に沿った改修が進められたのであるから、治水経済調査マニュアル（案）に記載された方法であることのみをもって、不適当な方法により治水安全度が設定されたとはいえない。

ウ 他方、治水安全度を算出するための最小流下能力は、現況地盤高からスライドダウン評価を行い、スライドダウン堤防高から更に1.5 mを控除した高さを基礎として算出されており、このような算出方法に従うと、最小流下能力は、現況地盤高から算出される流下能力よりも小さく評価されることになる。この点、利根川水系における過去約80年間における堤防決壊が起きた32箇所のうち、28箇所が堤防越水による決壊であること、堤防の安全性評価において、堤防システムとしての安全性を検討するべきであり、堤防越水は上下流に比べて相対的に低い箇所から発生することが多く、洪水処理能力との関係では堤防の高さから安全性を把握することが重要であるとされていることに照らせば、スライドダウン堤防高ではなく、現況堤防高を基に安全性を把握することも、堤防整備の考え方の一つとしてあり得ないではない。

しかしながら、利根川水系における過去約80年間における堤防決壊が起きた事例には、越水による堤防決壊に比べると数自体は少ないが、漏水による堤防決壊が合計4箇所生じていること、越水がない堤防決壊において、パイピングによる場合や堤体内への河川水の浸透により最終的に裏法すべりが発生して堤防が崩壊する場合等が挙げられていること、本件決壊においても、主要因ではないものの、越水前の浸透によるパイピングが本件決壊を助長した可能性を否定できないとされていることなどからすれば、パイピングや堤体内への河川水の浸透等による漏水を原因とする堤防決壊の危険性を全く無視することはできないというべきである。河川管理施設等構造令（案）

において、計画高水流量の多さに応じて堤防の天端幅として要求される長さが長くなつております（同構造令6条）、基本的に堤防の法勾配が2割以上の緩やかな勾配とすることとされていること（同構造令7条）に照らせば、パイピングや堤体内への河川水の浸透等を原因とする堤防決壊を防止する観点から、安全性を確保するために堤防に一定の幅があることが要求されているものと認められる。そうすると、堤防整備においては、堤防の高さが重要であるとともに、越水以外による堤防決壊を防止する観点からの検討も必要であるというべきである。

このような堤防整備に関する考え方からすれば、現況堤防高を基礎とし、堤防の幅に係る安全性からスライドダウン評価を行った上で最小流下能力を算出し、これにより治水安全度を算出するという方法は、パイピングや堤体内への河川水の浸透等を原因とする堤防決壊に対する安全性を一定程度担保しつつ、越水による堤防決壊に対する対策として堤防の高さを基に安全性を検討したものということができ、治水安全度の評価方法として相応の合理性を有するものというべきである。なお、スライドダウン評価をするとても、スライドダウン堤防高における堤防幅を前提として評価すれば足り、そこからさらに1.5mの余裕高をとる必要はないとの考え方もあり得るところであるが、前記のような安全な堤防整備の観点からすれば、1.5mの余裕高を考慮することが格別不合理なものであるとまではいえない。

エ この点、上三坂地区の左岸21.0km地点は、平成23年度の詳細な測量の結果、約20.98km地点と約21.47km地点で計画高水位をそれぞれ数cm下回っており、また、同地点の現況堤防高として測定された部分の天端幅がかなり狭くなっていたことが認められることからすれば、上記地点について優先的に改修すべき箇所として計画されるべきとの考え方もあり得たところである。

しかしながら、前記のとおり、本件改修計画における治水安全度は、現況

堤防高を基礎としつつ、スライドダウン評価を行って堤防の幅に対する安全性を考慮しているから、現況堤防高の天端幅がかなり狭く、いわば堤防としての実力を備えているのがより低い位置の高さと考えるべきであるとすれば、それはスライドダウン評価により考慮されているから、むしろ本件改修計画における治水安全度の設定が合理的なものであることをうかがわせる事情というべきである。また、上三坂地区については、平成23年度の詳細測量結果が判明するまでは計画高水位を下回る地点は確認されていなかつたのであり、同詳細測量結果により判明した計画高水位との差も数cmに止まるものであったから、現況堤防高を考慮しても同地区が一定程度の安全性を備えていたということはでき、他にも被告の設定した治水安全度の低い地点が存在したことや河川の改修については様々な諸制約が存在することなども踏まえれば、特定の時点における上三坂地区に関する改修の時期、順序等が改修計画の格別不合理性を基礎づけるものとはいえない。

オ 以上によれば、本件改修計画における治水安全度の設定が格別不合理であったということはできない。

(3) 実際の改修状況

ア 次に、実際の改修状況に照らして検討するに、必ずしも下流原則に則っていない箇所や治水安全度の低い箇所を優先していない箇所が存在するが、河川の改修には諸制約が存在するのであるから、改修計画の趣旨に反しない限り、その時点における状況に応じて柔軟に対応することも想定されているものというべきである。実際、治水安全度の低い順に堤防整備等を行わなかつた箇所については、橋を架ける計画に伴い行ったことや下流区域における全体的な地盤沈下に伴い治水安全度が変化したが、それ以外の状況に変化がないことなどを理由とするものであり、改修計画の趣旨に反するものであったとまでは認められない。

イ また、鬼怒川の上三坂地区の11kmないし21.0km地点までの区間

については、右岸側は基本的に台地になっていたのに対し、左岸側は鬼怒川と小貝川に挟まれた盆状の後背湿地で、上流側から下流側にかけて縦長で地盤高が少しづつ低下していく細長い凹み状の低地の地形（谷底平野）となつておる、この低地の最下流部に水海道地区の市街地が広がっていたことからすれば、上三坂地区周辺においては、右岸よりも左岸で堤防決壊等が発生した場合の被害が大きかったことがうかがわれ、このことは、左岸を優先する考慮要素にはなり得る。また、上三坂地区の本件決壊が発生した地点は、治水安全度が1／10未満の規模の洪水に耐え得ない部分を含んでいたのであり、同地点付近において決壊が生じた場合の被害状況を想定した報告書も存在することからすれば、同地点を優先する考慮要素がなかったとはいえない。

しかしながら、上三坂地区で本件決壊が発生したのは左岸21.0km地点付近であったところ、同地点よりも下流に治水安全度が同程度の箇所が複数存在していたのであり、下流原則に則ると上三坂地区をより下流の箇所に優先する必然性はなく、実際、基本的に下流の治水安全度の低い箇所が多く整備されており、本件改修計画に沿った改修整備が行われていたものである。また、鬼怒川の改修は、治水安全度のみでなく、用地買収の状況や流域の状況の変化も考慮して進められてきたものであり、下流原則と治水安全度等の優先度を踏まえつつ、できる箇所から堤防整備を進めてきたものといえるから、そのような改修状況が本件改修計画の格別不合理性を基礎づけるとはいえない。

ウ 加えて、上三坂地区の左岸21.0km地点における洪水位は、計画高水位を約20cm上回るものであり、本件氾濫発生当時の雨量、水流量、過去の水害発生時の状況との比較等の観点からしても、本件の降雨が異例の雨量、水流量、水位であったことは明らかである。完成堤防と同等の安全性をより早期に備えることが望ましいことはいうまでもないが、前記のとおり、河川

の改修については様々な諸制約が存在することに照らせば、改修中の河川である鬼怒川について、当時の改修段階において求められていた安全性を欠いていたとは認められない。

(4) 以上次の次第で、この点において、本件改修計画が格別不合理であったとまで
5 はいうことはできず、本件決壊の発生につき、河川管理の瑕疵があつたものと
は認められない。

5 争点(4)（被告が賠償するべき損害の範囲）

(1) 被告の河川管理の瑕疵と相当因果関係のある損害を被つた原告の範囲

ア 以上に説示のとおり、若宮戸地区における本件溢水については、被告において本件砂丘を含む区域を河川区域として指定するべきであったにもかかわらずこれを怠つた河川管理の瑕疵があり、他方、上三坂地区における本件決壊については、本件改修計画が格別不合理であるということはできず、被告において河川管理の瑕疵があつたとはいえない。したがつて、被告は、国家賠償法2条1項に基づき、原告らの主張する損害のうち、若宮戸地区に係る河川管理の瑕疵と相当因果関係のある損害の限度において、これを賠償するべき責任を負うものというべきである。

イ 次に、本件溢水が発生した若宮戸地区において、太陽光発電事業者による掘削により、掘削箇所である左岸25.35km地点付近の現況地盤高が低くなり、まさに当該掘削箇所において本件溢水が発生したものであつて、仮に被告が本件砂丘を河川区域に指定し、掘削により現況地盤高が洪水位を大きく下回ることを防止できていれば、浸水被害の程度及び範囲が相当程度小さいものになつていたと認められる。この点、本件溢水が発生した左岸25.35km地点付近はもともと本件砂丘を含めても現況地盤高が計画高水位を約1m下回つており、洪水位も若干下回つていたから、たとえ本件砂丘が掘削されていなくとも一定程度の溢水が発生した可能性は否定できないが、若宮戸地区においては破堤には至らなかつたことからすれば、本件砂丘が保

全されていた場合には浸水被害の程度及び範囲が相当程度小さいものになっていたものと優に推認されることから、このことによつても、本件溢水と浸水被害との間の相当因果関係は否定されない。

以上によれば、若宮戸地区での本件溢水により浸水被害を受けたと認められる原告については、同地区に係る被告の河川管理の瑕疵によって損害が生じたものと認められる。

ウ そこで、若宮戸地区に係る河川管理の瑕疵により浸水被害を受けたというべき原告の範囲について検討するに、本件氾濫発生当時、主文1項に掲げた原告ら9名ほか法人である原告1名（若宮戸地区原告ら）の住居所及び主たる事業所は若宮戸地区にあり、それ以外の原告らの住居所は上三坂地区及び水海道地区にあったことが認められる。そして、上三坂地区の左岸22.0km地点で堤防が決壊した場合を想定した浸水解析結果では、上三坂地区及び水海道地区の原告らの住居所が浸水範囲に含まれているが、若宮戸地区原告らの住居所又は主たる事業所は含まれていないこと、上三坂地区は若宮戸地区の下流側に位置し、一般に浸水地域は下流側に広がると考えられることからすれば、若宮戸地区原告らは同地区での本件溢水により浸水被害を受けたものと認められるが、上三坂地区及び水海道地区に住居所を有する原告らは、本件溢水だけではなく、上三坂地区での本件決壊をも原因として浸水被害を受けたものと認められ、上記原告らについて、仮に本件溢水がなければ同程度の浸水被害を受けることはなかったと認めるに足りる証拠はない。そうすると、若宮戸地区での河川管理の瑕疵と相当因果関係のある損害が生じたと認められる原告は、若宮戸地区原告らに限られるというべきである。

(2) そこで、本件氾濫によって若宮戸地区原告らに生じた損害について、証拠に基づいて検討の結果、主文1項の各原告につき、同項に認定した各金額の損害の発生が認められる。

なお、損害額の算定につき補足して説明するに、家財の被害については、本

来、原告において損害の発生及びその額を個別具体的に立証することを要するが、河川からの流入水により浸水被害を受ける家財は多種多様であり、かつ、その広範囲に及ぶことが想定されるから、個別の家財の種類、形状、金額等を正確に記録した資料を有していないことはある程度やむを得ないというべきである。また、浸水被害発生後の再取得時の領収書等を保管しておくことはさほど困難ではないと思われるが、いずれにしても、上記領収書等のみにより多種多様かつ広範囲に発生する家財の被害全体を評価することは困難であることに照らせば、このことによつても、原告らの損害額の立証の困難性は左右されない。このような事情を考慮すれば、家財の被害による損害額は損害の性質上その額を立証することが極めて困難であるものというべきであり、民事訴訟法248条により、相当な損害額を認定するのが相当である。そして、国税局・税務署が作成した資料である「大雨等の災害により被害を受けられた方へ(所得税及び復興特別所得税の全部又は一部の軽減)」(国税局資料)は、災害によって住宅や家財等に損害を受けた場合の確定申告において、所得税及び復興特別所得税の全部または一部を軽減するための方法を記載したものであり、住宅や家財の被害について合理的な推計を前提に課税上有利な方法を選択することを認めたものであつて、同資料の別表が世帯毎での平均的な家財額を前提に減価償却や被害割合等を考慮しており、被告からこれらの数値自体が不合理であるとの具体的な反論がないことなどに照らせば、同資料の別表に基づき原告らの損害を算定することは、相応の合理性があるといるべきである。ただし、浸水による被害割合について、実際の被害状況を別途個別的に認定できる場合には、それによるのが相当である。

また、慰謝料については、各原告につき、本件に表れた一切の事情を考慮して、その主張する避難生活慰謝料(自宅にて生活の場が水没して不便な生活を余儀なくされたこと、避難生活を余儀なくされたこと、家族の別離・二重生活を余儀なくされたこと、自身に要介護・障害・持病がある中で避難生活を余儀

なくされたこと、要介護者あるいは乳幼児（小学校入学以前）の世話をしながら避難生活を余儀なくされたことに対する慰謝料）、その他慰謝料（生命・身体の安全が侵害される危険を経験した場合、写真、アルバム、ビデオ等思い出の品を失った場合の各慰謝料）を算定した。

5 なお、若宮戸地区原告らのうち、[REDACTED] 1名については、証拠によりその被害額を認定の結果、これが保険等によると思われる損害の填補額を上回らないことから、これを超える損害が認められない。

第4 結論

よって、原告らの請求は、国家賠償法2条1項に基づき、主文1項の各原告が被告に対して同項の損害金合計3927万9897円及びこれらに対する本件氾濫の発生の日である平成27年9月10日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める限度で理由があるからその限りにおいてこれらを認容し、上記原告らのその他の請求及びその他の原告らの請求はいずれも理由がないからこれらを棄却することとし、訴訟費用の負担につき民事訴訟法61条、64条、65条1項ただし書きを、仮執行の宣言につき同法259条1項及び3項をそれぞれ適用して、主文のとおり判決する。

以上