

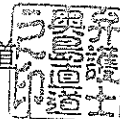
基本事件 令和2年(ワ)第29号 損害賠償請求事件
 同第172号, 同第197号, 同第348号, 同第509号
 令和3年(ワ)第254号, 同263号 損害賠償請求事件
 原告 入江 須美 外30名
 被告 国 外2名

準備書面11

2022年8月5日

松山地方裁判所民事1部 御中

上記原告ら代理人 弁護士

奥島 直道 

同

草薙 順 


同

西嶋 吉光 

同

加納 雄二 

同

湯川 二郎 

同

八木 正雄 


同

山中 眞人 

同

水野 泰孝 

弁護士奥島直道 復代理人

栗谷 しの 

第1 平成8年変更前の操作規則の適用と異常洪水時防災操作の回避

- 1 平成8年変更前の野村ダムの操作規則14条の洪水調節規定は、国土交通省河川部が平成16年に示した操作規則の参考例に基づいているし、全国の多くのダムにおいて同じような規定が置かれている。

この平成8年変更前の野村ダムの操作規則14条の洪水調節規定の各号を適用して放流操作を行えば、本件平成30年水害において、異常洪水時防災操作を回避することができて、堤防を越えて浸水被害を受けることはなかった。

このことは、四国地方整備局が作成した平成8年変更前の野村ダムの操作規則14条を適用して放流操作をした場合の別紙のシミュレーションを見れば明らかである。

- 2 別紙のシミュレーションによれば、異常洪水時防災操作を回避できず、最大放流量が毎秒1400トンを超えることになっている。

しかし、このシミュレーションでは、野村ダムが平成30年7月6日の段階で治水容量を250万トン増やしたことが考慮されていない。

野村ダム事務所は、水害の生じた平成30年7月7日の前日、治水容量をそれまでの350万トンから、予想される大規模洪水に対応するために250万トン増やして600万トンにして事前に水位を下げて洪水調節を行っている。放流操作の適法性を判断する場合、前日に増やした250万トンを加えて判断しなければ、適正な判断はできない。

- 3 別紙のシミュレーションによれば、午前7時50分ぐらいの段階でダムが異常洪水時防災操作の水位に達して異常洪水時防災操作に入っている。しかし、前日に増やした250万トンを加えると、午前7時50分の段階で異常洪水時防災操作の水位にならない。別紙シミュレーションの黄色部分の水量は約150万トン（毎秒4

00×60×60＝144万トン) であり、増やした250万トンで十分に対応できる。

- 4 平成8年変更後の操作規則17条の洪水調節規定の本文の条項では、中小規模洪水対応の内容であるため、大規模洪水に対応できない。このことは野村ダム事務所及び鹿野川ダムを管理する山鳥坂工事事務所においては十分に認識できた。それゆえ、操作規則17条の洪水調節規定の但書の条項を適用して、気象状況に対応した操作、すなわち大規模洪水に対応できる平成8年変更前の操作規則14条各号を適用して放流操作をすべきであった。

第2 西予市の責任について

- 1 災害対策基本法56条は、「市長が法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたときは、当該予報若しくは警報又は通知にかかる事項を住民に伝達しなければならない。」と規定している。この趣旨は、災害時における警報等の重要性及び過去の災害において警報伝達の手遅れや曖昧な処理が問題とされがちであったことに鑑み、防災の第一次責務者たる市長の予警報等の伝達義務を明確化し、住民等に対する予警報等の徹底を期するためである。

この趣旨から、市長は住民に対して予警報等の情報を正確に伝える必要がある。野村ダム事務所と西予市では、西予市において、西予市野村町の水害対策を西予市野村支所が担当していることから、野村ダムの放流情報は西予市野村支所に通知することになっていた。

野村ダム事務所は、河川法48条の規定に基づいて、西予市（西予市野村支所）に対し、ダム放流の情報を通知している。しかし、西予市長は、野村ダム事務所から通知を受けた放流に関する情報を住民に伝達しなかった。

- 2 7月7日午前5時10分までの野村ダム事務所からの通知

野村ダム事務所は、西予市に対し、7月7日午前5時10分までに、現在は放流量が毎秒300トンと少ないが、異常洪水時防災操作が開始されることによって放流量が急激に増えて、避難の必要がある程度に浸水被害を受ける可能性があることを伝えていた（甲A11，甲B19）。しかし、西予市長は、避難指示を出しただけで、「異常洪水時防災操作が開始されること」、「放流量が急激に増えること」、「避難の必要がある程度の浸水被害を受ける可能性があること」を住民に伝えなかった。

そのために流域住民の避難が遅れた。避難が遅れたのは、西予市のそれまでの防災対策や当日の情報伝達にも原因があった。

西予市は午前5時10分に避難指示を出したが、今までダム放流を前提とした訓練をしたことがないために、住民は避難指示の意味を十分に理解できていなかった。これまで野村ダムでは異常洪水時防災操作開始によって急激に水量が増えたことがなく、異常洪水時防災操作の危険性についての認識が弱かった。

西予市は、担当していた土居野村支所長が中心になって放送内容を考えて、緊急放送で3回にわたり避難指示を伝えた。しかし、その内容は「肱川が氾濫する恐れのある水位に達しましたので、野村地区に避難指示を発令しました」であった。この緊急無線放送では、異常洪水時防災操作が開始されて急激に水位が上がるということが伝えられていない。また、この緊急放送では、すでに「水位が氾濫するおそれに達した」と放送していた。まだ危険な水位に達していないにもかかわらず、「氾濫するおそれの水位に達した」という内容であった。そのため、心配をして川の様子を見に行った住民は、それほど水位が上がっていないのに「氾濫するおそれのある水位に達している」という緊急放送に対し、「大げさだ」という印象をもった。そして、大したことにならないから避難する必要はないだろうと考えて、避難するのを控えることになった。

消防団員が住民に対して避難指示を伝えても、住民は、「川を見てみ、こんなんで逃げよったら笑われるぞ」と言って、2軒に1軒は避難しなかった（甲

B36)。川の近くに住んでいた元町長の池田忠孝氏は、消防団から避難指示を伝えられても、避難の必要がないと考え、自宅に留まり避難しようとはしなかった（甲B24）。

それゆえ、西予市長は、ダム事務所からの情報を住民に伝えたとはいえ、そればかりか避難しなくてもいいと住民が受け取るような誤った情報を伝えた。西予市長の住民に対する放流情報の伝達は不十分であり、災害対策基本法56条に違反する。

3 平成30年7月7日午前6時08分の野村ダム事務所からの通知

(1) 野村ダム事務所は、西予市に対して、同日午前6時03分に送達したファックスにおいて異常洪水時防災操作に入ることを伝えた（甲B19の6）。そして、その5分後の午前6時08分には電話で、「放流量が毎秒1750トンになること」、「大変なことになること」を通知した（甲A11, 34頁）。

(2) 放流量が毎秒1750トンに増えることの意味

放流量が毎秒1750トンに増えるという野村ダムからの通知は、それまでのダム事務所からの通知の内容が家屋浸水の可能性についてのものだったのに対し、可能性ではなく、確実に家屋が浸水被害を受けること、しかも家屋が飲み込まれて、家屋の2階の天井まで浸水する程度の水量であることを知らせるものであった。

西予市野村町の市街地を流れる肱川は毎秒1200トンの流量を前提として、それに耐えるように堤防整備がなされており、毎秒1750トンという放流量は、容易に堤防を越えて住居の2階の天井にまで達する程度の放流量である。それゆえ、この野村ダム事務所からの通知は、住民の生命・財産を侵害するきわめて危険な放流が行われるという意味であった。「大変な事になる。」と伝えたのはそのためである。

しかも、5分前の午前6時03分には野村ダム事務所よりファックスで異常洪水時防災操作を開始する旨の連絡がなされていた。それまでの放流量が毎秒296トンであったことを考えると（甲B19-6）、異常洪水時防災操作開始によって6倍に近い放流量が急激に増えることを意味していた。

西予市は、野村ダムからの放流情報については、野村ダム事務所からの情報提供に頼っていた。野村ダムからのそれまでの放流に関する情報は、西予市消防本部消防長佐藤克也氏が「放流量は当初聞いていた毎秒985トンどころではないぞ。」と新聞取材に答えているように（甲B37）、最大放流量の予測が毎秒1000トンを超えるものではなく、堤防を越えて家屋の床上浸水に至ることを予測できるような内容ではなかった。西予市は、万が一の場合を考えて、早めに避難指示を出したけれども、床上浸水被害を予想していたわけではなく、それゆえ、おのずと避難指示の伝え方も切迫性を持ったものではなかった。

このような状況であったので、西予市に対する毎秒1750トンに増えるという放流量の知らせは、最悪というべき方向への状況の変化を意味しており、越水に飲み込まれる住宅内にいる住民に早急に伝えるべき重要な情報と言えた。

(3) 午前6時08分の時点での流域住民の避難状況

午前6時08分の時点では、多くの住民は避難所に避難していなかった。池田元町長は午前6時過ぎに避難所に避難していたのが自分以外に1名であったことを取材で答えている（甲B24）。消防団員として住民に避難指示を伝えていた井関啓介氏は、「とりあえず逃げてください。」と求めても避難してくれるのは2軒に1軒ぐらいたったと述べている（甲B36）。西予市野村支所長である土居氏も午前6時を過ぎても避難所に避難する人が少なかったことを認めている（甲B37）。

流域住民は、異常洪水時防災操作が開始されて放流量が急激に増えることや、家屋の2階の天井にまで達する程度の放流がなされることを知らず、最悪の場合で堤

防を越えて浸水してきたとしても、床下浸水の程度と考えて、多くの住民が自宅に留まっていた。

(4) 西予市の認識と伝達義務

西予市は、午前6時過ぎの段階で、避難所に避難している住民が少なく、自宅に留まっている住民が多いという住民の避難の状況から、住民が浸水被害による生命侵害の危険性について把握できていないことを認識していた(甲B22)。そうであれば、異常洪水時防災操作開始によって急激に放流量が増えることに加えて、その放流量が毎秒1750トンというそれまでの放流量の6倍を超える放流量になることを知らされたのであるから、浸水被害を受ける区域内の住居内に留まっている住民に対し、危険が迫っていることを十分に認識することができた。それゆえ、予想を超える放流量の増加による危険性を住民に早急に知らせて、強く避難を促す必要があった。

(5) 伝達の方法と避難の時間

西予市は、午前6時08分の時点で、住民に対し、野村ダム事務所から伝えられた情報、すなわち、毎秒1750トンに放流量が大きく増えて、住民に危険が迫っていることを知らせようと思えば、知らせる方法はあった。

イ SNSで消防団員を経由して住民に伝える方法

西予市は、午前6時30分に消防団員に対して、川からの退去を指示している。この指示は、主にSNSを使用して行われた。そうであれば、同じようにSNSを使って、状況が変わり、急激に放流量が増えて2階の天井まで水が来ることを消防団員に伝え、消防団員から住民に知らせることができた。

ロ 防災無線での緊急放送

西予市は、避難指示を出したことについて、午前5時10分、同35分、午前6時01分に、防災無線で知らせている(甲A11, 34頁)。この防災無線を

使って住民に知らせることもできた。西予市の責任者がマイクを握って、音量を上げて、状況が変わり、家屋に留まっていたはいけないことを伝えることができた。

ハ 消防車のサイレンやマイクで、状況の変化を知らせる。

サイレンやマイクの音量を上げて伝えれば、住民は今までとは違う危険な状況が生じたことを知ることができて、避難することができた。

ニ 時間的にも可能であった

上記のような伝達方法を駆使して流域住民に伝えれば、午前6時20分過ぎには流域住民に伝えることができた。住民は、今までとは異なり、大量の放流がされることを知って、慌てて避難したはずである。5分もあれば、浸水被害を受けない場所に避難することができた。そうすれば、生命を奪われることはなかった。堤防を越えて浸水が始まったのは午前6時40分ぐらいからである。

西予市は、消防団員に対して午前6時30分に川の付近からの退去指示を出している。この指示に基づいて川の近くにおいて退去した消防団員は、河川の氾濫による被害を受けていない。このことは午前6時30分時点での緊急連絡でも時間的には間に合ったことを表している。

(6) 西予市の伝達義務違反（過失）

以上のことから明らかなように、西予市長は、災害対策基本法56条に基づき、野村ダム事務所からの連絡を受けて、流域住民に対して、大量の放流量が急激に増えて、堤防を越えて家屋の2階の天井にまで達する程度の浸水被害を受けることを知らせる義務があった。しかし、西予市長はそれをしていないので災害対策基本法56条違反である。

4 西予市長の義務違反と因果関係

(1) 生命侵害と西予市長の義務違反

西予市長に上述した義務違反がなくて、ダム事務所から伝えられた放流量の増加についての情報を住民に伝えていれば、住民は避難することができたので、
が生命を失うことはなかった。

すなわち、
は、家で避難の準備をしていて、急に浸水被害を受けて、屋外に逃げられず死亡した。家が冠水する水量になることや急激に水位が上がることを知らされていれば、もっと早く避難して危難を免れることができたので、
の死亡と西予市長の上記義務違反との間には因果関係がある。

も、川を何度も見に行って水位を確認していたが、家を飲み込むような水で急激に浸水被害を受けることを知らず、避難が遅れ、車で避難しようとして水没によって車が運転できず車内で死亡した。家が冠水する水量になることや急激に水位が上がることを知らされていれば、もっと早く避難して危難を免れることができた。堤防を越えて自宅や道路が冠水することや急激に水が増えることが知らされていれば、
は早めは
を連れて避難することができた。従って、両名についても因果関係が認められる。

(2) 物的損害と西予市長の義務違反

西予市長の違反がなければ、原告らは、家屋が浸水被害を受けて、屋内の貴重な物を毀損してしまうことを知る事ができた。そして、それを免れるために、原告らは、重要な物を浸水被害から逃れるために、運び出すことができた。原告らが受けた物的損害のうち2割については西予市長の義務違反との間には因果関係がある。

第3 大洲市の責任

- 1 大洲市長は、西予市長と同様に、災害対策基本法56条に基づき、ダム事務所からの情報を住民に伝える義務がある。

2 鹿野川ダムを管理している山鳥坂ダム管理事務所は、大洲市に対して、7月7日午前6時20分、「平成16年、平成17年をこえる放流量になる 道路が冠水する」と連絡した(甲A11, 36頁)。平成16年、17年には大洲市街地が浸水被害を受け、大洲市西大洲地区のコンビニの天井まで浸水被害を受けている。同日及びその前日には大洲市市街地内での降水量は少なく、大洲市民は多大な浸水被害を受けるような放流がなされるとは考えていなかった。それゆえ、この平成16年、17年を超える放流量という情報は、住民の避難を促すうえでは非常に重要な情報であった。それゆえ、大洲市長は、早急に避難指示を出して危険性を住民に伝えて避難を促す必要があった。しかし、大洲市長はこの平成16年、17年を超える放流になるという情報を一切住民に伝えなかった。

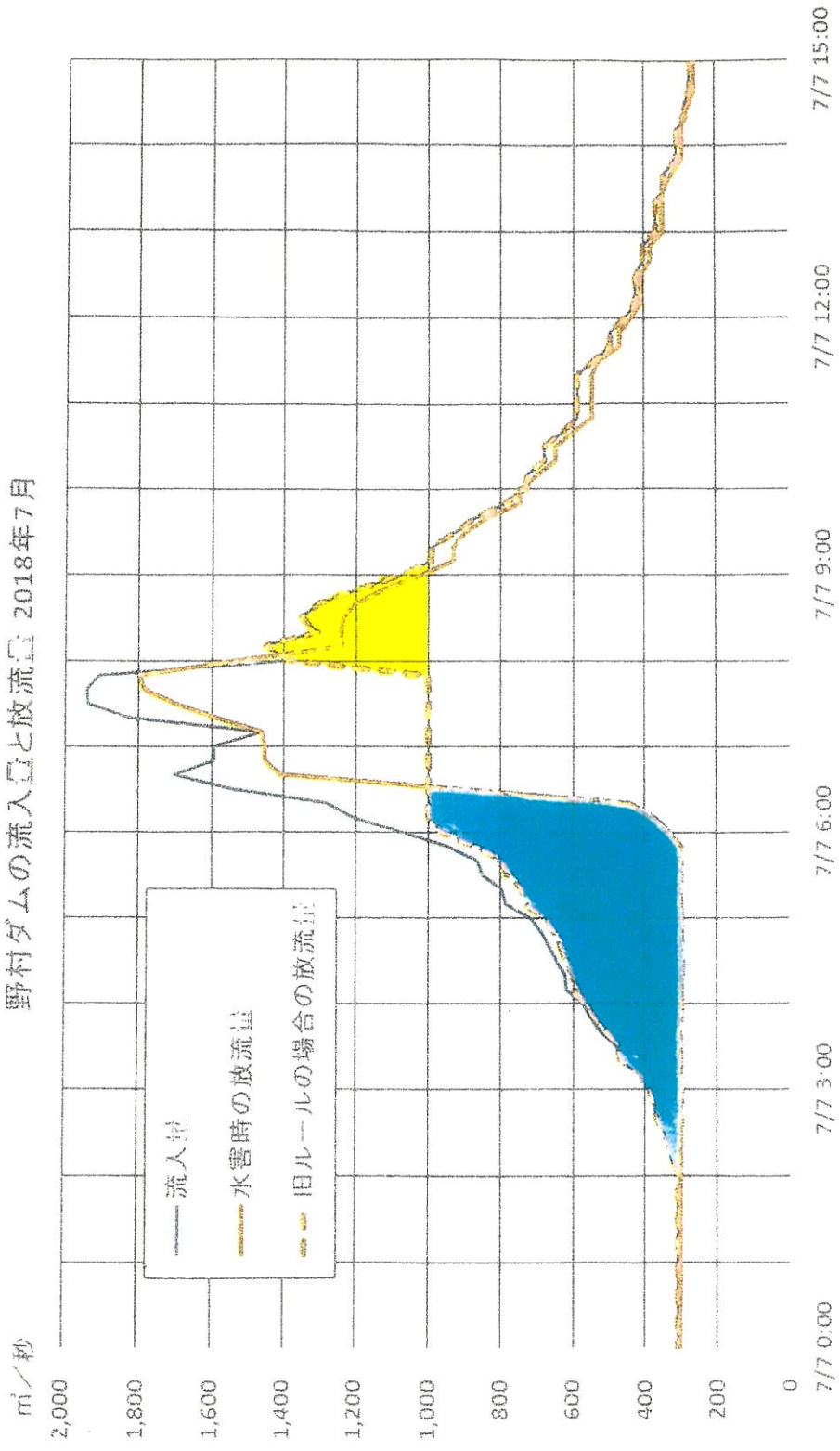
3 また、山鳥坂ダム工事事務所は、同日午前6時50分、大洲市に対して、放流量が毎秒6000トンになることを通知してきた(甲A11, 36頁)。これまで大洲市に大きい水害をもたらした場合であっても、鹿野川ダムからの放流量は毎秒2000トン程度であった。毎秒6000トンという放流量は、その三倍の放流量であるから、大洲市街地が浸水被害を受けることは確実であり、多くの人命を失う放流量の通知であった。それゆえ、大洲市長は、早急に避難指示を出して危険性を住民に伝えて避難を促す必要があった。しかし、大洲市長は、この情報を住民に知らせることをしなかった。

以上のことから、大洲市長には災害対策基本法56条違反がある。

4 大洲市長の上記違反がなければ、原告らは、家屋が浸水被害を受けて貴重なものが毀損してしまうことを知ることができた。そして、それを免れるために、原告らは、重要なものを浸水被害から逃れるように運び出すことができた。原告らが受けた物的損害のうち2割については大洲市長の義務違反との間には因果関係がある。

以上

野村ダムの流入量と放流量 2018年7月



ダム流入量・放流量・貯水量の計算：国土交通省 水資源管理センター

