

基本事件 令和2年(ワ)第29号 損害賠償請求事件
令和2年(ワ)第172号 損害賠償請求事件
令和2年(ワ)第197号 損害賠償請求事件
令和2年(ワ)第348号 損害賠償請求事件

原告 [REDACTED] 外23名

被告 国外2名

準備書面5


2021年3月17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 順一 


同

西嶋 吉光 

同

加納 雄二 

同

湯川 二郎 


同

八木 正雄 

同

山中 真人 

同

水野 泰孝 

弁護士奥島直道 復代理人

栗谷 しのぶ 

第1	被告国の主張に対する反論	- 3 -
1	被告国の反論に根拠が示されていないこと	- 3 -
2	公開されている放流量等のデータに関する矛盾について	- 3 -
3	異常洪水時防災操作に内在する危険性	- 4 -
4	洪水時の状況に対処できるように操作規則が運用されてきたこと	- 9 -
5	平成8年に変更された両ダムの操作規則の瑕疵	- 12 -
6	被告国の住民に対して直接周知する義務の範囲	- 20 -
7	肱川洪水予測システムの大きな欠点とダム管理の瑕疵	- 22 -
8	ダム事務所が切迫性・重大性を持った情報の提供を怠ったこと	- 27 -
9	急激な放流の基準とダム所長の裁量権逸脱	- 30 -
10	山鳥坂ダム工事事務所長の情報提供上の過失	- 31 -
第2	被告大洲市に対する反論	- 32 -
1	避難指示の遅れ	- 32 -
2	水位情報に依存した避難指示発令判断の誤り	- 33 -
3	放送内容の不備	- 34 -
4	道路の不閉鎖に係る過失	- 35 -
第3	被告西予市に対する反論	- 36 -
1	避難指示の伝達について	- 36 -
2	■■■■■の場合	- 37 -
3	■■■■■の場合	- 37 -
4	被告西予市の避難指示に係る不作為	- 38 -
5	被告西予市の責任の本質	- 39 -

第1 被告国の主張に対する反論

1 被告国の反論に根拠が示されていないこと

被告国は、原告の訴状に対して反論しているが、反論を裏付ける根拠や書証を示していない。

また、被告国は、原告が求めた釈明に十分に回答していない。以下に述べる反論は、被告国から釈明に対する回答があった場合に、改めて補充する。

2 公開されている放流量等のデータに関する矛盾について

(1) この点について、被告国は、まず、「流入量や放流量はダムコンで計測あるいは算出されたデータをそのまま表示したものであって改ざんはないし、四国地方整備局は、原告らがいうような「放流データの不合理性」を認めてはいない。」（準備書面1，9頁23行～）と述べている。

他方、「野村ダム・鹿野川ダムの操作に関する情報提供等に関する検証等の場のとりまとめ」には、(4)ダム関係諸量データにおいて、「ダム管理用制御処理設備に記録されたものをそのまま転記したものであり、これらのデータに不整合（流入量より小さなダム流下量（放流量）の時間帯に貯水位が低下）が生じている原因は現時点では不明であるが・・・」（甲A11，16頁6行～）と記載されている。しかし、流入量より小さなダム流下量（放流量）の時間帯に貯水位が低下するという「データの不整合」が生じていたことは、その原因が合理的に説明できない以上、放流データの数値が不合理なものであったということとほぼ同義である。

また、異常洪水時防災操作の開始前やその終了後の放流データには不整合がない一方、異常洪水時防災操作を行っている間に放流データの不整合が生じている。「ダムコンで計測あるいは算出されたデータをそのまま表示した」のであれば、計算式で自動的に算出されるデータに、特定の期間のみ不整合が生じるとは考え難い。データ算出にあたって人為的なものが加わって

いると考えるのが自然である。

(2) また、被告国は、「流入量よりも放流量が少ないにもかかわらずダムの貯水位が下がっているように記録される箇所が生じるのは、ダムの貯水位はリアルタイムで直接計測して表示できるのに対し、ダムへの流入量は直接計測することができないため一定時間当たりの貯水位の変化に基づく計算式から算出して表示されるという取扱いの違いなどによるものである。」（準備書面1，9頁15行～）と述べている。

しかし、この被告国の説明はデータの矛盾ないし不整合について何らの答えになっていない。流入量が操作規則に定められた計算式に基づいて算出されていることは、原告らも把握しており、訴状でもそのことを指摘している。そのうえで、原告らが問題にしているのは、異常洪水時防災操作の際の流入量はその計算式に当てはめて算出された数字ではないということである。すなわち、異常洪水時防災操作の前後の時間帯における流入量は、計算式に当てはめて算出された数値のとおりになっているのに、異常洪水時防災操作の時間帯の数値だけが整合していない。「ダムへの流入量は・・貯水位の変化に基づく計算式から算出している」という被告国の回答は、このデータの不整合に対する説明になっていない。被告国は、原告の釈明に誠実に答えるべきである。

3 異常洪水時防災操作に内在する危険性

(1) 異常洪水時防災操作の回避

野村ダム事務所及び山鳥坂ダム工事事務所の所長は、本件災害発生時において、大規模洪水発生の危険性が予見可能であった。また、両ダム事務所長は、最大流入量をカット（削減）するためのダムの治水容量を確保するために、事前の放流量を増やすべきであったにもかかわらず、それを怠り、その結果、最大流入量そのまま放流するしかない状態に陥り、異常洪水時防災操

作を回避することを怠った。

(2) 被告国の危険性への不認識

被告国は、異常洪水時防災操作に内在する危険性を十分かつ適切に認識すべきであったのに、その危険性を認識していない。

被告国は、「異常洪水時防災操作は、ダムの操作規則等に基づき、ダムが満水に近づいた場合に放流量を流入量に近づける操作であり、それ自体が必ずしも危険な操作であるとはいえない。ダムが満水に近づいており、洪水を調節する量が少なくなっていることから、大きな流入量が継続すれば、下流河川の水位が上昇する可能性があるが、それが直ちに下流住民の危険につながるわけではない。」(準備書面1, 10頁19行～)と異常洪水時防災操作の危険性を否定し、また、「同水害は、野村ダム及び鹿野川ダムの異常洪水時防災操作によって生じたものではなく、両者の間に因果関係はない。」

(準備書面1, 10頁6行～)として、水害との因果関係を否定している。

この被告国の主張は、「流入量に近い水量を放流しても危険な放流ではない。」という考えに基づくものである。国土交通省四国地方整備局河川部の長尾純二氏(現 大臣官房技術調査官)も同様に、記者会見において「最終的には流入量と同じ、ほぼ同じような量を流すようになりますけども、この操作でもダムより流量が大きくなることはありませんので、当然ながら被害を拡大するとか、ダムが被害を拡大するといったことはありません。」と述べている(甲A30)。

(3) 河川管理の特質

しかし、「流入量に近い水量を放流しても危険な放流ではない。」という考えは、異常洪水時防災操作の危険性についての認識不足であり、河川の管理、河川における構造物による治水の基本的な考え方を正しく理解していない。

被告国は、準備書面2で河川管理の特質について、以下のように述べてい

る。

「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。」（準備書面2・9頁24行～）。

（4）河川管理の特質から導き出される異常洪水時防災操作の危険性

ここで被告国が河川管理の特質として述べていることは、河川が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、ダムを設置して治水事業を達成することが予定されている、ということである。

そうであれば、ダムを設置したことのみをもって、河川の通常備えるべき安全性を確保し、治水事業を達成できたとは言えず、ダムは予想される洪水等による災害に対処できなければならない。しかし、異常洪水時防災操作は、満水になったダムを守るために、流入量と同程度の放流を行う操作である。大規模洪水の際に、流入量と同じ水量をダムから放流したのでは、予想される洪水等による災害に対処していることには到底ならず、かえって河川が内包している災害の危険性を顕在化させてしまうことになる。このように

異常洪水時防災操作は、大規模洪水の場合に河川が内包している災害の危険性を顕在化させるものであるから、流域住民を極めて危険な状態に置くことになる。それゆえ、流域住民を極めて危険な状態に置かないようにするため、できる限り異常洪水時防災操作を行わないように努めるべきである。

(5) 異常洪水時防災操作と最近の災害の現状

また、被告国の主張は、ここ2・3年間に起こった水害被害について、異常洪水時防災操作が、被害を大きくしている事実をも看過している。

異常洪水時防災操作は、放流量を急激に増やすものであり、激流を招き、下流域住民の生命・身体・財産に危険を及ぼすおそれのあるものである。近年に生じたダム放流による水害の多くは、異常洪水時防災操作によって惹起されたものである。異常洪水時防災操作の危険性を指摘した文献は枚挙に尽きない。

本件の平成30年の放流による被害を見れば、異常洪水時防災操作が下流域住民の生命・身体・財産に損害をもたらすおそれのあるものであることは明らかである。それをあえて「直ちに下流住民の危険につながるわけではない。」と主張するのは、異常洪水時防災操作の危険性に対する認識の欠如といえる。

異常洪水時防災操作が下流住民の生命・身体・財産に損害をもたらすおそれがあるからこそ、操作規則とは別に、ただし書き操作への移行手続きや一般への周知について特則を定めているのである。ダム所長が地方自治体に対して、「異常洪水時防災操作を実施します。」と連絡しているのは、その危険性を認識していたからである。

(6) 異常洪水時防災操作の危険性を国土交通省も認めていること

治水事業を行う上で異常洪水時防災操作を避けることが必要であることは国土交通省も認めている。

国土交通省が発行している事前放流と補償に関する記事（甲A29）に

は、異常洪水時防災操作（記事の中の図では、「ただし書き操作」と記載）を避けるために事前放流が行われることが記載されている。また、異常洪水時防災操作が危険なものであるため、記事中の図では、「洪水被害の発生」と記載した上、異常洪水時防災操作を避けた場合には「治水効果発揮」と記載して、その被害を避けるために事前放流を実施した場合の補償についてまで論じているのである。

（7）異常洪水時防災操作回避についての被告国の不認識

被告国は、異常洪水時防災操作の回避について、「異常洪水時防災操作は、気象・水象、流入量及び貯水位の予測等を踏まえ、必要に応じて操作規則等に基づいて行うものであって、その回避そのものがダム操作における目的とされているものではなく、流入量が減少した場合には、結果として避けられるものである。」（準備書面1，11頁6行～）と述べている。

このような被告国の主張も、異常洪水時防災操作の危険性を認識していないことの証左である。異常洪水時防災操作をするということは、流入量をそのまま放流すること、すなわち下流域における浸水等の被害をそのまま惹起させるおそれのあるものである。このような浸水被害を生じないようにするためには、可能な限り異常洪水時防災操作を回避することが必要である。それこそがダム操作の目的である。それゆえ、前述した国土交通省が発行している事前放流と補償に関する記事（甲A29）において、図で異常洪水時防災操作を回避した場合を「治水効果発揮」と記載しているのである。

（8）異常洪水時防災操作における過放流

異常洪水時防災操作における過放流（流入量よりも多い水量を放流すること）について、被告国は、「「今後の流入量を過大に予想して、流入量以上に放流することも多い。」とする点は、ダム操作は操作規則等に基づいて行われるものであって、事実と異なる。」（被告国準備書面1，10頁25行～）と述べている。

しかし、ダム事務所が操作規則に基づいてダムの操作を行っていたとしても、実際の現場において、流入量の予想を過大に行い、ダムが満杯になることを免れるために、結果として流入量よりも多く放流する場合がある。このことは、朝日新聞の記事において過放流として記載され、四国地方整備局河川課長渡辺健二氏が過放流を認める説明をしていたことも記載されている（甲A26）。

4 洪水時の状況に対処できるように操作規則が運用されてきたこと

(1) 操作規則を理由にする被告国の主張

被告国は、ダム事務所が事前の放流量を増やさず異常洪水時防災操作を開始したことについて、操作規則に従って放流操作を行ったのであるから、ダム事務所には責任がないとして、異常洪水時防災操作を避けるためには、事前の放流量を増やすべきであったが、操作規則に定めがないので放流量を増やすことができなかつたと主張している。

(2) 操作規則によって対応できない事態での運用

この点、ダムの放流については、各ダムについて操作規則が作成されているが、それはあくまでも洪水による災害の発生を防止するための手段に過ぎない。操作規則によって対応できない事態においては、それに対応するために操作規則を臨機応変に運用し、洪水による災害の発生を防止する必要がある。そのため、ダム管理事務所長には、操作規則を硬直的に運用せず臨機に適切な処置を講じることのできる裁量権が認められている。そして、操作規則では対応できないことが容易に認識できたにもかかわらず、操作規則を硬直的に運用し、状況に応じて適切に処置を講じずに災害の発生を防止することができなかつた場合には、ダム管理事務所長の裁量権の逸脱濫用となる。

この点、大迫ダム訴訟一審判決（昭和63年7月13日）（控訴審では

原告勝訴的和解で終了)は、「ダムを設置・管理する者はダムの管理を操作規程に従って行いさえすれば十分であるとは限らず、不測の事態に対しては、ダムによる災害を防止するために臨機に適切な処置をとる義務を負う。また、河川管理者の承認を受けた操作規程でも、河川法など関係法規の趣旨にあわないものについては、ダムを設置管理する者が当該操作規程に従ったことをもっては当然には免責されない。」(甲A24)と述べている。

(3) 本件水害時における操作規則に縛られない運用と被告国の説明

現に、本件水害の際にも、野村ダム管理事務所及び山鳥坂ダム工事事務所は、操作規則上の規定の有無にかかわらず、野村ダムにおいては事前放流を行い、鹿野川ダムにおいては治水容量を増やすなどの操作を行い、一定程度の裁量権を行使し、操作規則に縛られない運用を行っていた。

しかし、被告国は、この事前放流や治水容量を増やしたことの根拠について、「平成17年9月洪水の際の野村ダムの事前放流は、野村ダム操作規則等の定め枠内で実施されたものであり、野村ダム操作規則に規定されていない操作を行ったものではない。」(準備書面1, 17頁14行～)と述べて、操作規則の「貯留された流水を放流することができる場合」についての「特にやむを得ない理由があるとき」(野村ダム規則22条1項3号, 鹿野川ダム規則21条1項3号)という箇所をあげている。

(4) 被告国の主張する操作規則の規定が根拠にならないこと

しかし、被告国が事前放流の根拠としている規定(野村ダム規則22条1項3号, 鹿野川ダム規則21条1項3号)は、修理工事などのために貯めていた水を流す場合について定めた規定であり、洪水調節のための放流操作について定めたものではない。

洪水調整のための事前放流について操作規則に定めるのであれば、洪水調節の条項のところに明記されるはずである。国土交通省は、本件水害後に、事前放流が治水対策として重要であることを再認識し、新に野村ダム事前放

流実施要領（甲A44）として、事前放流水位や事前放流の範囲という事前放流の基本的事項を定めている。

また、平成8年変更前の鹿野川ダムの操作規則（甲A4）においては、23条11号に「特にやむを得ない理由があるとき」という被告国が根拠としている21条1項3号と同様の規定を置きながら、洪水調節を定めた18条では「知事は気象・水象その他の状況により特に必要と認める場合においては次に各号に定めるところによらないことができる。」と定めていた。

被告国が言うように、23条11号の「特にやむを得ない理由があるとき」を根拠にするのであれば、あえて同じ操作規則の18条にただし書きの規定を置く必要がない。

（5）四国地方整備局の担当課長も根拠がないことを認めていること

野村ダム操作規則に事前放流の規定がないことは、国土交通省四国地方整備局河川部の長尾純二氏（現 大臣官房技術調査官）も、記者会見の場で、「事前放流の件は、今の操作規則に事前放流をするっていうことは書かれてません。ですから、今の操作規則で言うと350万トンを確保してれば洪水調節量はいいという事になってるんですけども、今回、台風7号から続く大きな洪水が予測されるということで、水を利用している利水者の方のご理解を得て、その利水容量の部分を事前放流で3.5メートル下げさせていただいた。」（甲A32）と明言している。

（6）ダム所長の認識と裁量権の逸脱濫用

本件水害の場合、操作規則の洪水調節の条項に定められた放流量を継続し、事前の放流量を増やさなければ、治水容量を使い果たして満水になっていたであろうということを、ダム事務所長は十分認識していたはずである。

長尾調査官の発言（「ダムの容量は無限ではなく、限りがありますので、えー、降水量が甚大で今回のように長期化すれば満水に近づいてくるので、えー、だんだん調節できる量が少なくなってきます。」）（甲A32）には

それが窺える。

以上のことから、ダム所長には、操作規則を硬直的に運用し、状況に応じて臨機に適切に処置を講じずに災害の発生を防止することができなかつたので、裁量権の逸脱濫用が認められる。

5 平成8年に変更された両ダムの操作規則の瑕疵

(1) 想定された洪水に対処できないという瑕疵

野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則について、被告国は、「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いる」（被告国準備書面2，19頁8行～）と述べて、操作規則に瑕疵がないと主張している。

(2) この点、「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う。

前述したように、河川管理の特質から、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、ダムを設置するなどの治水事業を行うことによって達成される。そのため、設置されたダムは、想定される洪水による災害に対処できるものでなければならない。そのダム設置の目的達成のために、操作規則が定められているのであるから、操作規則の内容は、予想された洪水による災害に対処できるものであることが必要である。

仮に、操作規則が、想定された洪水による災害に対処できないものであれば、想定される洪水による災害を招くことになりかねず、そのような操作規則自体が危険なものであり、瑕疵ある操作規則といえる。

ダム建設は、基本計画が作成されて、想定される計画洪水に対応すべく設計・建設されるものであるから、当然に想定される計画洪水に対応できる規模のものになっている。それにもかかわらず、操作規則が予想される計画洪水に対処できないということは、予想される洪水による災害を防止できないことに

なる。そのため、そのような操作規則は、想定された洪水による災害を防ぐというダムの目的を失わせるだけではなく、内包している危険性を顕在化し、ダムの安全性を失わせるものになるから、瑕疵ある操作規則といわざるを得ない。

(3) 平成8年に変更された操作規則が計画洪水に対処できないこと

本件洪水時に運用されていた鹿野川ダム及び野村ダムの操作規則は、平成8年に変更された操作規則であるところ、これらの操作規則は、変更前の操作規則とは異なり、計画洪水に適切に対処することができないものとなっていた。この点について、鹿野川ダムも野村ダムも同様の操作規則を定めていたことから、平成8年変更による野村ダム操作規則（以下、「野村ダム操作規則」という。）を例に、以下に説明する。

野村ダムは、毎秒1300立方メートルの流入量を想定して、ダムで毎秒300立方メートルの水量を貯留し、毎秒1000立方メートルを放流することによって被害を避けるという洪水調整計画に基づいて建設されている（野村ダム工事誌 甲A25）。毎秒1300立方メートルの流入量は、大規模な洪水に該当するものである。

しかし、野村ダム操作規則は、毎秒1300立方メートルの最大流入量について、ダムで毎秒300立方メートルの水量を貯留し、残りの毎秒1000立方メートルを放流するという洪水調整計画に対処できるものになっていなかった。

すなわち、ダムへの流入量が毎秒1300立方メートルにまで達するには、その時々雨量に応じてある程度の時間を要するものであり、直ちに毎秒1300立方メートルに達するのではない。多くの場合、4、5時間経過して流入量が増えて毎秒1300立方メートルになる。野村ダム工事誌（甲A25）の洪水調節計画の洪水調整図（甲A25、11頁）においても、同様の状況が示されている。すなわち、この洪水調節計画の「洪水調整図」では、最大流入量

になる4時間前から1時間前までの平均流入量が毎秒800立方メートル以上という想定で作成されていた。

他方、野村ダム操作規則を適用して、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ないとすると、毎秒500立方メートルの水量をダムに貯めることになる。水位が167.9メートルに到達して直ちに放流量を毎秒400立方メートルに変更し、ゲートの開度をそのまま維持しても、放流量は毎秒500立方メートル程度しか増やすことができず、異常洪水時防災操作水位の169.4メートルまで1.5メートルしかない（残りの容量が約100万立方メートル）。すなわち、最大流入量が毎秒1300立方メートルになる前に、異常洪水時防災操作に入らざるをえなくなる。その結果、後に生じる最大流入量（毎秒1300立方メートル）をそのまま放流することしかできなくなる。最大流入量をそのまま放流することは、ダムで毎秒300立方メートルの水量を貯留し、残りの毎秒1000立方メートルを放流するという洪水調整計画に対処できず、想定された洪水に対処できないことを意味する。

（4）想定される計画洪水に対処可能な例外規定がないこと

被告国が、平成8年時点において、計画洪水に対処することを真摯に検討して操作規則の変更をしていたのであれば、計画洪水に対処するための規定を洪水調節規定の例外規定として定めることができ、事前放流を適切に実施することによって、本件洪水による被害を防ぐことができたはずである。

国土交通省河川局河川環境課長・同局治水課長が、平成13年に示した「国土交通省所管ダムの操作規則及び操作細則に関する記載例について」において、記載例15条（洪水調節）では、「所長は、次の各号に定める方法により洪水調節を行わなければならない。ただし、気象、水象その他の状況により特に必要があると認める場合においては、この限りではない。」と記載して、例外的な規定を操作規則の中に設けている。

このような規定を操作規則上においておけば、気象庁からの気象予報により、大規模洪水（計画洪水）が起こる可能性が高いと思われる場合には、上記の例外規定を適用して、計画洪水に対処できる操作を行うことができる。

このような例外規定は、鹿野川ダムの平成8年変更より、かなり以前の時期から各ダムの操作規則において存在していた。現に、既に述べた鹿野川ダムの平成8年変更前の操作規則（昭和37年）の18条ただし書きでは、「ただし、知事は気象・水象その他の状況により特に必要があると認める場合には、各号に定めるところによらないことができる。」と定められていた（甲A4）。

ところが、平成8年変更の両ダムの操作規則では、「水位が標高169.4メートル以上にある場合で」（野村ダム17条，甲A1）「水位が標高87.5メートル以上にある場合で」（鹿野川ダム16条，甲A2）と記載して、例外規定の適用範囲につき、あえて水位による制限を設けている。この定められた水位は、治水容量の8割の水位である。そのために、定められた水位以上にならなければどのように気象・水象が変化しても対応できず、定められた治水容量の8割を超えた段階では、その後にかような方法を講じても、十分に対応できる余地がなくなっており、例外規定によって計画洪水に対処できる余地を失わせている。

なお、国土交通省は、さすがに水位によって例外規定の適用範囲を制限するのは、気象・水象が変化しても対応できないため、本件水害後に変更された令和1年の操作規則においては、水位による制限を取りやめている（甲A38，甲A39）。

（5）被告国の操作規則の解釈の誤り

野村ダム及び鹿野川ダムの操作規則における洪水調節の条項（野村ダム17条，鹿野川ダム16条）のただし書きについて、被告国の解釈には誤りがある。

被告国は、準備書面1において、「野村ダム操作規則17条ただし書きは、「水位が標高169.4メートル以上にある場合で気象、水象その他の状況により特に必要があると認める時は、この限りではない。」として、異常洪水時防災操作を定めるところ、」（準備書面1, 49頁5行～）とし、「鹿野川ダム操作規則16条ただし書きは、「水位が標高87.5メートル以上にある場合で気象・水象その他の状況により特に必要があると認める時は、この限りではない。」として、異常洪水時防災操作を行う場合を定め」（準備書面1・50頁 13行～）としている。

しかし、これらのただし書き規定は、異常洪水時防災操作を定めたものではない。洪水調節条項の各号に定める放流の原則規定に対して、気象、水象その他の状況に対応するための例外的な規定である。この例外的な規定が適用される場合のひとつとして、異常洪水時防災操作があるに過ぎない。気象、水象その他の状況に対応するための例外的な規定であるから、洪水調節規定の各号に定められた放流量よりも少なく放流する場合もある。

既に述べたように、通常、このような例外規定には、水位による制限はない。国土交通省河川局河川環境課長・同局治水課長が平成13年に示した「国土交通省所管ダムの操作規則及び操作細則に関する記載例や、鹿野川ダムの平成8年変更前の操作規則18条ただし書きでは「ただし、知事は気象・水象その他の状況により特に必要があると認める場合においては、各号に定めるところによらないことができる。」と定めている。

平成8年の操作規則変更の際、それまでの操作規則の定め方や、国土交通省河川局河川環境課長・同局治水課長が平成13年に示した操作規則の記載例に反して、水位による制限を設ける必要はなかった。不必要な水位の制限を設けた規定とのつじつまを合わせるために、異常洪水時防災操作だけを定めた操作規則の規定ではないのに、異常洪水時防災操作を定めたものと主張しているのである。

(6) 平成8年改定の両ダムの操作規則の対応力（対処力）

この点に関して被告国は、「平成8年の両ダムの操作規則の変更は、中小規模洪水に対してより多くの洪水をダムに貯留することができる操作規則としたものであり、「大規模洪水に対応できない操作規則」にしたものではない。また、これらの操作規則の変更が平成30年7月豪雨における水害を引き起こしたわけではない。」（準備書面1，19頁11行～）と述べている。

しかし、被告国は平成8年改定の操作規則が大規模洪水に対応できることについて何らの根拠も示していない。現に、平成8年改定の操作規則が大規模洪水に対応できなかつたことは明らかである。

ここでいう大規模洪水への対応とは、洪水調整計画に則り、流入量の一部をダム内に貯水して流入量よりも少ない水量を放流することにある。流入量をそのまま放流する事態を招き、その結果として下流域の被害を惹起したことが、ダムが対応できなかつたこと、すなわち、ダムによる治水が機能せず、大規模洪水に対応できなかつたことを意味する。

前述したように、河川管理の特質として想定される洪水等による災害に対処すべく、ダムを設置して治水事業を行うことが予定されているのである。大規模洪水の際に、流入量と同じ水量を放流したのでは、想定される洪水等による災害に対処していることにはならない。流入量の一部をダムに貯水して、放流量を少なくし、被害の発生を防止して初めて、想定される洪水等による災害に対処したといえる。

平成30年の水害の場合には、両ダムとも異常洪水時防災操作に入り、最大流入量とほぼ同等の水量を放流しているわけであるから、「対応（対処）できなかつた。」といえる。

(7) 異常洪水時防災操作と基本計画

異常洪水時防災操作は、以前においては、ただし書き操作と呼ばれている。

国土交通省は、ただし書き操作について、「計画規模を超える洪水時におけるただし書き操作の運用の改訂について」（昭和59年6月、河川局長通達）を出し、当該通知において、ただし書き操作について、「計画洪水を越える場合のただし書き操作」と定義している。

つまり、異常洪水時防災操作とは、あくまでも想定されたダム計画に対する例外として位置づけられた操作である。計画洪水の範囲内であれば、それに対処できるようにダムが設計され、運用されるようになっているから、異常洪水時防災操作を開始する必要性はない。計画洪水の範囲を超えた場合に限り異常洪水時防災操作を開始するものであるからこそ、「計画洪水を越える場合のただし書き操作」という記載をしているのである。

このことから、計画洪水に対処できず、異常洪水時防災操作を取らざるを得ないように操作規則を変更することは、ダムの基本計画において予定されていない。

(8) 平成8年の操作規則変更の適正手続違反

野村ダム及び鹿野川ダムは、特定多目的ダム法に基づいて建設された多目的ダムであり、その基本計画を変更するにあたっては、同法第4条4項に基づく手続きが必要となる。すなわち、基本計画の変更は、建設された当該ダムによる治水計画の基本的変更になり、当該河川の治水事業の大きな変更につながるため、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基本計画に定められるべき、又は定められたダム使用权の設定予定者の意見をきくなどの特別の手続きが法定されている。基本計画の変更は各地方整備局の権限で変更できるものではない。

基本計画に定められた計画洪水に対処できない操作規則に変更することは、実質的な基本計画の変更といえる。すなわち、例えば野村ダムにおいては、最大流入量毎秒1300立方メートルを300立方メートルカットして1000立方メートル放流することが基本計画として定められているところ、操作規則

を、対処可能な最大流入量を毎秒1000立方メートルに変更し、最大流入量毎秒1300立方メートルの場合に対処できないようにすることは、実質的には、野村ダムによる治水計画の基本的事項の変更を意味するはずである。

しかし、四国地方整備局は、平成8年において、操作規則の変更という手続きだけを行っており、ダムの基本計画変更の手続きを経していない。これは、法が定める適正手続きの趣旨を実質的に潜脱する手続違反であると言わざるを得ない。

(9) 本件の操作規則の変更は大東水害訴訟判決の射程範囲外である

被告国は、大東水害訴訟判決を引用して、操作規則の瑕疵の問題について、瑕疵を是正するのに時間的制約と技術的制約があると主張する。

しかし、本件における平成8年に変更された操作規則の瑕疵は、前述した基本計画の変更のような特別な法定の手続きが定められているものではなく、変更の必要性が認識された時点で早期に変更可能なものであった。

現に、平成8年の操作規則の変更は平成7年の水害を受けて1年以内に変更されており、平成30年の変更についても、水害の発生から1年以内で行われている。

1年以内で操作規則が変更されているということは、時間的制約や技術的制約があるとは言えない。したがって、大東水害訴訟判決の射程は本件には及ばない。

(10) 客観的事情の変化に対する被告国の認識不足

被告国は、平成8年変更の操作規則が大規模洪水に対応できなかったことに関して、「平成30年7月当時において、平成8年の操作規則変更時の前提となった条件等に変化はなかったから、大規模洪水に対応することができる操作規則に是正する必要性は認められなかった」（被告国準備書面1.20頁4行～）と述べている。

しかし、被告国の前提となる条件に変化はなかったという主張は事実には反す

る。平成8年以降、気候変動による大規模災害が世界的に増加していることは周知の事実である。気候変動により、低気圧が停滞して、雨量が多くなっていることによって、大規模洪水の頻度が増えている。大規模洪水の頻度が増えているということは大災害が生じる頻度が増えていることを意味する。このように、水害について大きな状況の変化が生じていることは明らかである。

さらに、このような変化を受けて、国土交通省は、平成13年、社会資本整備審議会に河川分科会を設置し、ダム操作や雨量予測などについて数多くの提言（答申）をまとめている。被告国は、遅くとも平成13年以降、気候変動による大規模洪水によって被害が発生しうる頻度が増えていることを認識しており、操作規則を早期に変更することが求められていた。

6 被告国の住民に対して直接周知する義務の範囲

この点に関して被告国は、「河川法48条、特定多目的ダム法（以下「特ダム法」という。）32条並びに野村ダム操作規則26条及び鹿野川ダム操作規則25条は、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を目的としており、下流域の河道外に居住する住民に対して直接周知する義務を規定したものではない。」と述べている（被告国準備書面1，22頁21行以下）。

河道とは、河川の流水が流れ下る部分で、通常は堤防又は河岸と河床で囲まれた部分をいう。国の主張では、堤防の中にいる住民に伝えればよく、堤防の外にいる流域住民に対しては放流による危険性を伝えなくてもいいことになる。

しかし、そもそも、法がダム事務所に対して直接周知する義務を課した趣旨は、ダム放流により、生命身体に危険を及ぼす流域住民に対して、危険性を周知し、未然に被害の発生を防止することにある。そうであれば、当然危険が及ぶであろうと予測される範囲の住民を周知の範囲に含めなければ、操作規則等で周知の義務を定めた意味がない。堤防を越えて住宅にまで被害が及ぼうとしているのに、川から堤防までの間にいる人だけに伝えればいいというのでは、法の趣旨は

失われてしまう。

大洪水が起きようとしている状況下で、誰が堤防内の河道内にいるというのであろうか。河道内に人がいるような状況は考えられず、実態を無視した主張であることは明らかである。

さらに国土交通省河川部が監修している例規集の解説（甲A37）では、ただし書き操作開始の一般への周知について、以下のように記載している。

「本操作領域に基づき計画最大放流量以上の放流を行う場合には、下流河川において洪水氾濫のおそれがあるので、ただし書き操作の開始に当たっては、地元関係機関等が時間的余裕をもって住民の避難等の適切な措置が行えるよう、ただし書き操作への移行を予告するための通知を行うものとし、通知を行うに際しては、洪水到達時間を考慮し、原則としてただし書き操作開始のおおむね1時間前に関係機関に到達するよう努めるものとする。また、一般への周知として、関係機関の行う措置を補完するため必要な警報を実施するものとする。警報の実施については、事前に関係機関と十分に連絡調整を行い、地域の水防連絡体系の一環として位置づけておき、洪水時の的確な情報連絡及び水防活動に資するようになる。このため、十分な時間的余裕をもって局長承認を受ける必要があり、事前に申請書及び添付資料の様式を定めておく必要がある。」（甲A37、205頁、206頁）

当該例規集の解説には、河道内に限られるような記載は一切ない。「関係機関の行う措置を補完するため必要な警報を実施する。」という記載からは、河道内に制限されず、流域住民を対象としていることが明らかである。

また、同例規集の解説は、「一般に周知させるための施設」について、「ダム設置者が貯水池からの放流を行うに当たって、その危険を一般に周知させる必要のある範囲は、貯水池からの放流量の増加の影響がある程度以上に及ぶ地域とし、それぞれの地点の流量が洪水量以下の場合においてほぼ30分に30cm程度の水位上昇があれば一応ある程度の影響があると考えたい。」（甲A37、49

1 頁) として、「貯水池からの放流量の増加の影響がある程度以上に及ぶ地域」を周知対象に想定した記載となっている。周知対象を河道内に限るのであれば、このような記載をしないはずである。

加えて、同例規集の解説の注) においては、「その下流に人家が展開しているものにあつては、・・必要な場合警告を周知徹底できるよう・・」(甲 A 3 7, 4 9 2 頁) と記載しており、河道内に限るのであれば、「人家が展開しているもの」という記載にはならない。

7 肱川洪水予測システムの大きな欠点とダム管理の瑕疵

(1) 雨量予測の精度について

この点について被告国は、「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、野村ダム管理所長において、本件降雨が野村ダムに対していつの時点でどの程度の最大流入量となる降雨をもたらすかを正確に予測することはできなかつた。」と述べ(準備書面 1, 1 4 頁 1 7 行～), また、「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り、実際の雨量との間に大きなかい離があることも相当な頻度で起こり得る以上、現時点では、ダムの適正な管理を目的とする操作規則に、このような気象予測の現状を踏まえてもなお、気象予測を活用して柔軟にダムを操作することを可能とする定めを反映させることは困難といわざるを得ない。」(準備書面 1, 2 1 頁 6 行～) と主張する。

確かに、あくまでも予測とは不確実性を内包するものであるため、雨量予測と実際の雨量との間にある程度の誤差が生じることはやむを得ない。しかし、だからと言って、「客観的かつ正確に予測することは不可能」とまで断言することは不相当である。ある程度の範囲内での雨量予測は実際の雨量と整合性を持つのであり、そのような雨量予測が可能であるからこそ、被告国は「肱川洪

水予測システム」を導入して、雨量を予測し、それに基づいてダム放流を行っているのである。今日の気象予測技術から言えば、気象予測を不可能にするほどの大きなかい離が生じることは考え難く、「実際の雨量との間に大きなかい離があることも相当な頻度で起こり得る」という被告国の主張は事実を反する。

翻って言えば、許容しがたい大きなかい離が生じるような洪水予測システムを導入しているとすれば、そのような瑕疵あるシステムの導入自体に被告国の責任が生じることになる。既に準備書面3で述べたように、野村ダム所長や山鳥坂ダム工事事務所長に雨量予測に関する過失があったか、雨量予測に使用された肱川洪水予測システムに瑕疵があったことが強く推認される。それを逃れるために、被告国は上記のような主張をしているとしか言えない。

国土交通省が平成13年に示した操作規則の記載例によれば、記載例15条（洪水調節）において、「所長は、次の各号に定める方法により洪水調節を行わなければならない。ただし、気象、水象その他の状況により特に必要があると認める場合においては、この限りではない。」と記載し、ダム所長に対して「気象の状況により特に必要があると認める場合」に広い裁量権を与えている。このようにダムの操作において一般的に広い裁量権を許容しているのは、気象予報に相当程度の信頼性が認められることを前提としているからである。被告国がいうように気象予測に信頼性がないのであれば、ダム所長に気象状況に応じた広い裁量権を与えることは現実的ではない。

さらに、雨量予測と実際に誤差が生じるのであれば、雨量予測をそのまま鵜呑みにしてダム管理（放流操作）をするのではなく、誤差が生じることを十分考慮して行うべきである。

（2）四国地方整備局の水害予報の不備

国土交通省は各地方整備局に水災害予報センターを置いている。しかし、被告国は、「四国地方整備局河川部水害予報センターは、雨量予測や降雨の際の

各ダム事務所への情報提供を所掌事務とはしておらず、現にこれを行っていない。」（被告国準備書面1.18頁15行～）として、折角設置した水害予報センターを適切に機能させていない。

国土交通省河川局は、「平成21年4月より全8地方整備局に水災害予報センターをおき、新たに①水災害の監視・予測の実施や高度化、②水災害の監視・予測、予警報、水位情報等に関する情報収集や情報提供③気候変化による水災害への影響の分析、評価④都道府県河川管理者や水防管理者に対する支援などを実施することといたしました。」（甲A13）とし、水災害に関する情報提供の機能を担うことを謳っている。その中では、①水災害の監視・予測の実施や高度化として、高度な洪水予測システム（分布型モデル等）の導入と運用が取り組み例として記載されている。水災害予報センター設置から平成30年の水害まで9年が経過している。にもかかわらず、四国地方整備局は、当然に予定されていた機能を適切に果たしていなかったといえる。

（3）肱川洪水予測システムの重大な欠陥

野村ダム事務所は、平成30年7月7日午前5時の時点で1時間後の6時から7時までの雨量を11ミリ程度と予測していた。そして、異常洪水時防災操作の開始時刻について、被告国準備書面2において、「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つ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。」（被告国準備書面2，35頁6行以下）と述べている。

これらの予測は、肱川洪水予測システムに基づく予測である。しかし、国土交通省が本件のダム放流について検証した場で配布した書面（甲A11）によ

れば、国土交通省は、肱川洪水予測システムの予測精度について、過大・過少となる場合があることを認めている（甲A11，4頁，144頁）。

洪水予測システムによる予測が過大又は過少となる可能性があることについては、それ自体がシステムの重大な欠陥であり、平成30年7月の本件水害の時点ですでに国土交通省は認識していた。すなわち、国土交通省は、洪水予測システムの有効性と課題を調査検討したうえで、巨額を投じて購入し使用してきた。また、平成30年までの実際の使用の過程で、洪水予測システムの予測精度に重大な欠陥があることを認識していたはずである。

また、認識していたのであれば、当然、洪水予測システムに重大な欠陥があることをそのまま放置して雨量予測をするのではなく、その欠陥を補修するか、または予測精度を高めるために、他のシステムを併用するなどして、肱川洪水予測システムの重大な欠陥を補いながら洪水を予測すべきであった。にもかかわらず、被告国が、肱川洪水予測システムの重大な欠陥を認識しながらその状況を漫然と放置して運用を継続していたのであれば、その運用自体に河川管理上の瑕疵又は過失が認められることになる。

なお、国土交通省によれば、肱川洪水予測システムの欠陥である予測精度については、過大・過少のいずれの場合も想定される。この点、過大の予測に基づく場合には、避難の必要性が客観的にない状況下で避難指示が出る可能性があるものの、洪水予測に不確実性が存在する以上、人の生命身体への損害を回避するためにはやむを得ない措置であったと評価することができる。

これに対して、過少に予測した場合、問題はより重大である。過少予測によって少ない流入量を前提としてダム放流を行い、実際には予測と異なる大量の流入量が生じた場合には、急激な大量の放流を行う結果になり、取り返しのつかない生命身体財産への損害を流域住民に与えることになるからである。そのような結果の招来を未然に防止するためには、肱川洪水予測システムの予測のみを鵜呑みにするのではなく、予測に対して、幅を持って数値を受け止め、過

少予測による被害の発生を未然に防止するようにはしなければならない。また、過少予測ではないかと疑われるような状況においては、併用されているはずのほかのシステムその他の客観的データとの整合性を考慮し、過少予測を修正して、運用すべき必要がある。

しかし、国土交通省の説明によれば、過少予測に基づいてダム管理を行わないようにするための努力を行っていた事実はない。また、過少予測を回避するためにほかのシステム等を併用していたとの事実もない。「予測ができない。」と言って開き直っているのが実情である。

(4) ダム管理の瑕疵又はダム管理事務所の過失

被告国は、肱川洪水予測システムでは、平成30年7月7日午前5時に1時間後の午前6時台の雨量を11ミリ程度と予測し、その後雨が少なくなるとの予測を示していたと述べている（被告国準備書面2，35頁9行～）。

本件水害当日の雨雲の動きを見れば、同年7月7日午前5時から20ミリ以上の雨量を示す雨雲（雨雲レーダー）が野村ダム流域に接近していたことが明らかである。

被告国は、準備書面1において、「野村ダム及び鹿野川ダムでは、本件降雨においてダム操作を行うに際し、松山地方気象台による気象情報（乙A16号証10枚目以降、乙A17号証9枚目以降）のほか、一般財団法人日本気象協会が提供する降雨予定を用いて、各ダムが最大流入量を迎える時間とその量を予測している。」（52頁24行～53頁2行）と主張している。

しかし、松山地方気象台による気象情報（乙A16号証10枚目以降、乙A17号証9枚目以降）は、7月6日16時33分時点で「7月8日にかけて大雨になるおそれがあります。」「（多い所）6日18時から7日18時までの24時間降水量（多い所）南予300ミリ」との情報を公表しており、7日6時を境に、雨が弱まるとの予測になってはいない。

そればかりか、松山地方気象台による気象情報のレーダー雨量図によれ

ば、7月7日5時の状況の図では、30ミリから50ミリの雨量を示す強い雨雲が野村ダム流域に近づいているのが見える。

以上のことから、明らかに、肱川洪水予測システムの予測とほかの気象予測資料とは雨量予測が大きく異なっており、このことから、ダム事務所は、過少予測を疑うべき状況にあったといえる。また、被告国が主張するように、現に松山地方気象台による気象情報や一般財団法人日本気象協会が提供する降雨予定を用いて予測をしていたのであれば、流入量が減少するであろうというような予測をしたはずはない。

それにもかかわらず、漫然と肱川洪水予測システムの予測を過信してダム管理を行っていたことについて、管理上の瑕疵もしくはダム事務所の過失が認められる。

この管理上の瑕疵もしくは過失により、事前通知を欠いた繰り上げ放流（異常洪水時防災操作）を行うという、ダムからの情報提供として類のないような大きな過ちをしているのだから、被告国が責任を免れる余地はない。

8 ダム事務所が切迫性・重大性を持った情報の提供を怠ったこと

(1) 被告国は、西予市・大洲市などの関係機関に対して、ダム事務所が「切迫性を持った放流情報の伝達を行なわなかった」ことを否認している（被告国準備書面1，23頁10行）

しかし、被告国は、「野村ダム・鹿野川ダムの操作に関わる情報提供等に関する検証等の場（とりまとめ）」においては、以下のように記載して、

「切迫性を持った放流情報の伝達を行なわなかった」ことを認めている（甲A11，37頁下段）。

まず、同とりまとめには、「ダム操作に関する情報が市の避難情報発令に直接結びつかなかった。浸水想定区域図が未指定であった。ダム放流量と想定される浸水リスクの認識共有が必要」と記載されている。

浸水被害の恐れがある状況では、流域住民の生命身体の損害を未然に防止するため、避難情報の発令が極めて重要である。「結び付かなかった。」ということは、機能しなかったということであるから、「ダム操作に関する情報が市の避難情報発令に直接結びつかなかった。」ということは、ダム事務所からのダム操作に関する情報が避難情報として機能しなかったことを被告国自身が認めていることを意味する。

「ダム放流量と想定される浸水リスクの認識共有が必要」ということは、ダム事務所と大洲市・西予市が認識を共有しておらず、ダム事務所から大洲市・西予市に対して浸水リスクが伝えられていなかったことを意味している。換言すれば、放流によって浸水被害が生じる可能性のあることが伝えられていなかったのである。

また、同とりまとめには、「市が避難情報発令を判断するための情報提供等の充実が必要」と記載されており、この記載からは、被告国自身が、ダム事務所からの情報提供が充実したものでなかったことを自認していることがわかる。

さらに、同とりまとめは、「放流警報の内容が伝わるように改善することが必要」として、放流警報の内容が流域住民に伝わっていなかったことを認めて、「切迫感や重大性を伝わるように改善することが必要」として、切迫感や重大性を住民に伝えるよう改善することの必要性を指摘している。さらに、「住民の適切な行動に繋げるための情報提供が必要」として、住民が適切な行動をとれるような情報提供をすべきことを被告国に対して要請している。

- (2) このダム事務所から大洲市・西予市に対する情報提供が不十分であったことについては、四国地方整備局河川管理課長の渡辺健二氏も認めている。渡辺健二氏は「異常洪水時防災操作の時には、まあ、流量は増えるというような話はしてたと思うんですけど、まあ、ここまでの大きなもので家が浸かる

という切迫感のある話を、まあ、我々が事前に出ていたかと言われれば、ちょっとそこまでは、まあ、正直出来てなかったと思います。ですから、そういうことも含めて、あの、より住民に伝わりやすい方法は、あの、お互い、あの、検討していきたいと思っています。」と述べている（甲A34）。

（3）平成27年の社会資本整備審議会の答申

被告国は、社会資本整備審議会の答申（甲A14）について、「「洪水警報等と洪水予報等の運用の改善」を「速やかに検討に着手し、早期実現を図るべき対策」（甲A14号証11ページ⑥）にそれぞれ挙げているのであって、これらを「直ちに是正すべき事項」としているのではない。」（準備書面1，23頁5行～）と述べている。

しかし、この答申を見れば、社会資本整備審議会が、是正に向けた検討に速やかに着手するとともに、洪水警戒に関する対策を「早期実現を図るべき対策」として早期に実施すべきという答申を示していることが明らかであり、防災対策は人命にかかわる課題である以上、「直ちに是正すべき事項」といっても過言ではない。また、社会資本整備審議会が答申を出していたことから、少なくとも平成27年12月時点において、洪水情報の提供に係る情報提供プロセスを是正すべき状況が客観的に存在しており、国が、その状況を十分に認識していたことは疑いのない事実である。

答申が出された平成27年12月から平成30年の本件水害までに、2年8か月が経過している。審議会が「速やかに検討に着手し、早期実現を図るべき対策」と提言していること、防災対策が人命にかかわる課題であることに鑑みれば、情報提供プロセスの是正は1年程度で実現されるべきことであった。現に、平成30年の水害を受けて、被告国は、切迫性を持った情報提供のための変更を半年以内に行っている。すなわち、国土交通省河川部が答申を真摯に受け止めていれば、平成30年の水害前に是正することが

十分可能だったのであり、社会資本整備審議会の答申を「直ちに是正すべき事項」ではないと独善的に解釈して漫然と放置し、是正措置を直ちに行わなかったことについて、被告国には不作為の違法がある。

9 急激な放流の基準とダム所長の裁量権逸脱

(1) 細則で禁止される急激な放流の基準

原告準備書面3で述べたように、ダムの操作規則の大原則には、「ダムからの放流によって下流に急激な水位変動を与えてはならない。」という放流の原則がある。両ダムの操作規則も、この放流の原則を当然の前提として、同様の規定が設けられている。この原則の具体化として、下流に急激な水位変動を与えないため、一定時間内に増加させ得る放流量には、一定の限度がある。この限度については、両ダムの操作細則において最大増加放流量が定められている。

野村ダム操作細則9条によれば、10分間の放流量の増加量は、毎秒34立方メートル以内とされている。野村ダムでは平成30年7月7日午前6時20分から6時40分までの20分間の放流量が約毎秒950立方メートル増えているので(甲A9)、最大増加放流量を大きく上回っており、操作細則を著しく逸脱していることが分かる。

他方、鹿野川ダム操作細則9条によれば、10分間の放流量の増加量は毎秒50立方メートルとされている。にもかかわらず、鹿野川ダムでは、同日午前7時35分から7時55分までの20分間の放流量が約毎秒1150立方メートル増えているので(甲A10)、同様に著しく逸脱していることが分かる。

両ダムの操作細則9条には、ただし書で「気象、水象その他の状況により特に必要があると認める場合」に例外を規定しているが、例外の場合でも「流入量の時間的な増量と等しい水量を限度として」しか、放流量を増やすことはできない。野村ダムでは午前6時20分から6時40分までの20分間の流入量

が約毎秒430立方メートル増えているだけであり、毎秒950立方メートルと等しい水量とは到底いえない。鹿野川ダムでは午前7時35分から7時55分までの20分間の流入量は約毎秒450立方メートル増えているだけで、毎秒1150立方メートルと等しい水量とは到底いえない。従って、例外として認められる限度を著しく超えている。

(2) 急激な放流量になることが事前に示されていた

重要なことは、ダム所長が、急激な放流量になることを予想し得ない状況にあったわけではなく、肱川洪水予測システムにおいては、数時間前から急激な放流量になることが示されていたことである。それにもかかわらず、ダム所長は、急激な放流量になることを回避する措置を一切講じなかった。放流の原則として操作規則に規定され、具体的基準が操作細則で明示されているにもかかわらず、それを順守せずに漫然と放流量を増加させたという点について、ダム所長には裁量権の逸脱濫用があったと言わざるを得ない。

なお、大迫ダム一審判決は「本件放流は、放流量の増加率が貯水池への流入量の増加率よりも大きい急激なものであった点でダムの管理に瑕疵があったことが極めて強く推認される。」(甲A24)と述べている。

10 山鳥坂ダム工事事務所長の情報提供上の過失

山鳥坂ダム工事事務所長は、大洲市に対して放流情報を伝えているが、野村ダムの状況を全く伝えていない。

野村ダムと鹿野川ダムは連動しており、野村ダムの情報は山鳥坂ダム工事事務所に伝わっているはずである。

野村ダムは、平成30年7月7日午前6時20分に異常洪水時防災操作に入っている。山鳥坂ダム工事事務所は、野村ダムが異常洪水時防災操作に入ったこと、及び、野村ダムがそれまでの予想を著しく上回る1750トンもの放流をすることを把握していたはずである。

しかし、下流域の浸水リスクにつながる重大な状況の変化が生じているにも

かかわらず、そのことが大洲市には伝えられていない。

第2 被告大洲市に対する反論

1 避難指示の遅れ

(1) 平成30年7月7日午前6時20分時点

被告大洲市が避難指示を出したのは、平成30年7月7日午前7時半である。そのかなり以前に、被告大洲市は、鹿野川ダムを管理している山鳥坂ダム工事事務所から、放流量及びただし書き操作の可能性に係る情報提供を受けていた。

すなわち、同日午前6時20分、山鳥坂ダム工事事務所長は、大洲市長に対し、「2004年、2005年を上回る過去最大の流入量・放流量になる見込みであること、及び毎秒850立方メートルに放流量を上げた後、7時半頃にただし書き操作に入る見込みである」（被告大洲市準備書面（1）10頁3行～）との情報提供を電話連絡により行った。

この際、7時半頃に異常洪水時防災操作に入る見込みであることに加え、「2004年、2005年を上回る過去最大の流入量・放流量」になるという放流量の規模についても伝えられていた。

平成16年（2004年）、平成17年（2005年）とは、ダムの放流によって大洲市の市街地が浸水被害を被ったときのことを指しており、西大洲地区ではコンビニエンスストアの天井まで浸水被害を受けるほどの状況であったのであるから、「2004年、2005年を上回る過去最大」という情報を聞けば、被告大洲市は、直ちに、過去の浸水被害を上回る規模の放流量になること、住民の生命身体に重大な危害を及ぼすおそれが極めて高いことを十分認識できたはずである。しかも、山鳥坂ダム工事事務所の上記情報提供から異常洪水時防災操作の開始までには、1時間程度の猶予しか残されていなかった。

被告大洲市としては、住民の生命身体を守るために、午前6時20分の情報

提供を受けて、直ちに避難指示を出すべきであった。この時点で避難指示を出さなかった被告大洲市長には裁量権の逸脱が認められる。

(2) 平成30年7月7日午前6時50分時点

さらに、同日午前6時50分、山鳥坂ダム工事事務所長は、大洲市長に対し、「鹿野川ダムが今後毎秒3000立方メートルから最大6000立方メートルの放流見込みで、現在通行可能となっている道路も追って冠水が予想される」（被告大洲市準備書面（1）10頁13行～）と情報提供している。しかし、被告大洲市は、この連絡を受けても、直ちに避難指示を決定しなかった。

被告大洲市は、「当市では、大洲市地域防災計画において、肱川の外水氾濫を対象として肱川の水位観測所の水位をもとに地区別に避難勧告等の発令基準を設定しているため、今後、肱川の水位がどのように上昇するのか、ピーク時の水位やその時間はいつ頃になるのかといったより詳細な情報を得る必要があったことから、山鳥坂ダム工事事務所長からの電話後すぐに大洲河川国道事務所に対し、肱川の今後の水位状況について助言を求めた。」（被告大洲市準備書面（1）10頁19行～）と主張している。

しかし、毎秒3000立方メートルから毎秒6000立方メートルという放流量は、過去の水害の放流量の数倍の水量である。平成16年と平成17年の市街地の浸水被害が、毎秒2000立方メートル程度の放流量により発生したことに鑑みれば、最大で3倍の放流量が予想されることになる。被告大洲市は、この放流量の情報から、住民の生命身体への危険発生が差し迫った状態にあることを十分に予見可能であった。被害を最小限に食い止めるため、この時点で直ちに避難指示を出すべきであり、水位を検討する必要性などないはずであった。

2 水位情報に依存した避難指示発令判断の誤り

被告大洲市は避難情報の発令について、「河川洪水の場合、肱川の外水氾濫

を対象として肱川の水位観測所の水位をもとに地区別に避難勧告等の発令基準を設定し、この水位を超え、なお上昇することが予想される場合に、避難情報を発令している。」（被告大洲市準備書面（1）6頁3行～）と述べている。

しかし、既に述べている様に、水位情報に依らずとも、過去の放流量と比較すれば、その放流量から、危険性を客観的に予見することが十分に可能であった。避難情報が住民に行き届くには時間がかかる上、ダムから放流された激流が水位観測所にたどり着くまでには時間を要するため、水位情報の確認を待っていたのでは、迅速かつ的確に避難情報を発令することができない。

また、水位観測所は、大川地区と大洲市の左右に分かれる市街地を結ぶ肱川橋に設置されており、大川地区より上流にはない。水位に頼って判断をしていたのでは、水位観測所の上流にある肱川町地区は警報が出せないことにもなる。

3 放送内容の不備

被告大洲市の避難指示を伝える放送の内容は、「こちらは、防災大洲市役所です。大洲市災害対策本部から、避難指示をお知らせします。肱川の水位が上昇し、堤防を超えることが予想されます。今回の水位は過去最大の水位で、これまで浸水していない場所でも浸水の恐れがあります。ただちに、避難所へ移動するか、高いところへ避難せよ。」（被告大洲市準備書面（1）11頁15行～）というものであった。

しかし、この放送内容ではどの地域のどこの場所の堤防を越えるおそれがあるのかを住民が認識することができない。

また、放送では、山鳥坂ダム工事事務所から得た放流量についての情報が住民に伝えられていない。大洲市民は、過去何度もダムからの放流によって被害を受けている。そのため、どの程度の放流量でどの程度の被害が生じるのかを予測することができる。仮に、毎秒3000立方メートル～6000立方メー

トルという放流量が伝えられれば、流域住民は、相当の浸水被害を受けることを自ら予測して、直ちに相当程度の高台へ避難することができたはずである。

放流量についての情報提供がなかったために、流域住民は、この程度の高さであれば充分であると思つてある程度高い所へ避難させたが、それ以上の浸水であったために、過大な被害を受けることになった。例えば、肱川町の住民は、肱川中学校のグラウンドであれば大丈夫だろうと考えて車などを避難させたが、グラウンドが2メートルを超える浸水被害を受けて、車は流された。

4 道路の不閉鎖に係る過失

山鳥坂ダム工事事務所は、午前6時50分に「現在通行可能になっている道路もおつて冠水が予想される。」（被告大洲市準備書面（1）10頁17行～）との情報を提供し、道路が冠水する可能性があることを伝えていた。

しかし、被告大洲市は、放流によって冠水すると予想される大洲市肱川町の道路の閉鎖をしなかった。そのため、大洲市肱川町では、道路で車を走行していた女性が車ごと流されて、死亡している。

被告大洲の準備書面によれば、同日午前6時00分、大洲河川国道事務所長から大洲市長に対し、「大洲第2で、8時30分に水位が5.78mに達する見込み。国道56号線では、ダイナム前交差点から松ヶ花交差点を6時より通行止めとする。」（被告大洲市準備書面（19頁23行～）と連絡があり、大洲河川国道事務所は、東大洲から新谷地区の国道56号線について通行止めをしている。被告大洲市は、道路冠水のおそれについての情報を把握した時点で、市道を通行止めにするのが可能であった。それにもかかわらず、肱川町の地域については通行止めをせず、被害拡大を未然に防止しなかった。ダムからの放流水を直接的に受ける肱川町こそ、通行止めをすべきであった。

第3 被告西予市に対する反論

1 避難指示の伝達について

被告西予市は、「消防団員が避難指示の出ていることを伝えた。それにもかかわらず避難しなかったのは、避難をしなかった者の責任である。」として、被告西予市には責任がないと主張する。

しかし、被告西予市には、市民に対して正確かつ十分に避難指示を出すべきであったのであり、避難指示が出ていることを消防団に伝えただけでは、市民に切迫した危険性に係る情報を伝達したことにはならない。現に、消防団員から避難指示が出ていることを伝えられても、直ちに避難しなかった市民が多かった。

既に第3準備書面で述べたように、防災無線からの放送は、悠長であり、切迫した危険性を伝えるものではなかった。また、水位上昇の事実がないにもかかわらず危険な水位になったとの誤った内容の放送をして市民を混乱させた。さらに、その放送が屋内の高いところに逃げれば大丈夫という内容であったために、屋外に避難する必要性がないと誤信した市民もいた。

避難指示を伝える消防団員においても、放流の開始時期や放流量に関する基本的な情報が知らされていなかったことに加え、異常洪水時防災操作によって急激に水量が増えることも知らされていなかったため、市民に危険性を適切に伝えることができなかった。

このことは、消防団の分団長のインタビュー（甲B22）が如実に表している。分団長は、避難指示という言葉だけでは不十分であり、伝えた人の中でも、避難する人と避難しない人に二分されたこと、また、家に水が入ってくるような状況下においても家に留まろうとする者がいたと述べている。家屋内が浸水する状況下で家に留まろうとする者がいたのは、浸水の地域や程度を適切に伝えられていなかったために、屋内の高いところに避難すればよいとの防災無線の内容を誤信したからであると推測される。

2 ■■■■■の場合

亡くなった■■■■■を訪問した消防団員は、■■■■■に対し、「水が来るかもしれない。」と伝えたものの、「水が来るかもしれないこと」を適切に伝えることができたかどうか心配だったため、逃げ出す準備をしていたという話を聞いて、伝えたことが確認できたと述べている。

つまり、消防団員が住民に対して、浸水被害の危険性について、徹底して伝えたわけではなかったことが窺われる。徹底して伝えていたのであれば、伝えているかどうかを心配するということはないはずである。伝えた内容も「水が来るかもしれない」という程度であり、急激に水量増えることや、家の天井を越えるぐらいまで水が来て生命に危険を及ぼす可能性があることは伝えられていない。切迫性をもった伝え方であったとはいえない。

3 ■■■■■の場合

消防団員が午前6時前に自宅に訪問した際、■■■■■（以下、■■■■■という。）だけではなく、■■■■■や■■■■■もいた。消防団員から、直ちに避難しなければならないという切迫した情報が伝えられていれば、■■■■■は直ちにそのことを■■■■■や■■■■■に伝え、一緒に避難しようとしたはずである。このとき■■■■■は、避難指示が出ていることを消防団員から伝えられたただけだったようであり、切迫性を持った状況になったという情報を受け取ったわけではなかったことが窺われる。

■■■■■は、その後、心配になって何度か川を見に行き、それほど川の水位が上がっていない状態を確認している。6時過ぎに■■■■■が仕事に出かける際、近所の人から家に尋ねてきて、■■■■■は「まだ道路から3メートルぐらいあるので大丈夫。」という話をしていた。川の水位を見て安心して、直ちに避難の行動に移らず、家屋内で仕事の準備を行っていた。

るおそれのある住民に対して、迅速に必要な情報を提供するという対応を一切講じなかった。災害時活動状況記録には、状況が急変したことについてすら全く記載がない。

本来であれば、被告西予市として、危険な状況に事態が急変したことに鑑み、住民が直ちに避難行動に移り、安全な高台に避難することができるよう、あらゆる手段を尽くして、危険な状況に事態が変化したことを直ちに住民に伝えるように尽力すべきであった。しかし、この時点においても、被告西予市の災害対策本部内においてさえ、情報の共有がされていなかった。消防団にも伝えられていなかったことは言うまでもない。

5 被告西予市の責任の本質

原告らは、個々の消防団員の活動を批判するつもりは一切ない。被告西予市の防災本部の責任こそが問題の本質である。被告西予市は、異常洪水時防災操作の危険性を看過し、ダムの放流情報を適切に入手し把握することに努めず、異常洪水時防災操作により差し迫った危険が及ぶ状況であることを消防団員に伝えていなかった。そのために、消防団員から住民に対して伝えられた情報が不十分で、切迫感を持ったものではなかったことから、危険が迫っていることが伝わらず、住民の多くが避難行動をとることができなかった。

以上のことから、消防団が避難指示を伝えたというだけでは、被告西予市からの情報提供としては不十分であった。適切に避難指示をすべき義務を懈怠したという点に、被告西予市の責任の本質がある。

以上

