

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 ██████████ 外25名

被告 国外2名

### 準備書面8

2021年10月29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



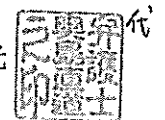
同

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 被告国は保持している画像データを開示すべきである。

被告国は、原告が求めていた肱川洪水予測システムの画像データについて、存在しないとして、書き写したデータを開示している（乙A21～乙A28）。

しかし、肱川洪水予測システムの画像データを保管していた四国地方整備局は、NHKに対して画像データを情報提供している。肱川洪水予測システムの画像データを保管するのにさほどのコストがかかるとは思えない。書き写せば、コストがかかるだけではなく、誤って書き写す恐れもある。

国土交通省はダム操作について検証の場という名称の検討委員会を開催しており（甲A11）、肱川洪水予測システムの画像データは重要な資料である。これを破棄することはおよそ考えられない。

そこで、早急な開示を求める。

なお、仮に、破棄したのであれば、いつ、だれの判断で、どのような理由から破棄したのか明らかにされたい。

第2 開示された肱川洪水予測システムのデータから明らかになったこと

1 野村ダム事務所の異常洪水時防災操作開始時間についての判断の誤り

野村ダム事務所所長は、7月7日午前5時50分、1時間後の6時50分に異常洪水時防災操作を開始すること決定し、同日6時03分に西予市に伝えている（甲B19の6）。この連絡は、野村ダム所長以下幹部4名の確認の署名がなされた野村ダム事務所から西予市に対する正式な連絡文書で行われている（甲B19の6）。

野村ダム事務所が放流操作を行う際に使用していた肱川洪水予測システムでは、異常洪水時防災操作がプログラムにはいつている（被告国準備書面3、54頁24行～）。被告国から開示された肱川洪水予測システムのデータ（乙A21の1）は、7月7日5時50分の時点には、30分後の6時20分に野村

ダム水位が異常洪水時防災操作開始の水位である169.4メートルを超えて、異常洪水時防災操作を開始することを示している。画像データでいえば、甲A27号証の右上の画像である。6時50分まで異常洪水時防災操作の開始を待つ余裕などなく、6時50分まで遅らせたのでは、ダムは満水になり、堰堤を越流することになって多大な被害を及ぼすことになる。

開示された肱川洪水予測システムのデータをみれば、午前5時20分の段階で60分後から70分後にかけて異常洪水時防災操作開始の水位（169.4メートル）を超えることがわかる（乙A21の4）。少なくともこの段階（午前5時20分）で異常洪水時防災操作開始1時間前の連絡をすべきであったことになる。

それにもかかわらず、午前5時50分に至るまで、異常洪水時防災操作開始1時間前の連絡をしないで、5時50分に6時50分から異常洪水時防災操作を開始するとした判断は、肱川洪水予測システムの画像を見ていないで行ったものであり、大きな判断の誤りといえる。

この大きな判断の誤りが原因で、6時20分にあわてて繰り上げて異常洪水時防災操作を行うことになり、異例の事前連絡をしないままの異常洪水時防災操作になったのである。

## 2 急激な放流量の増加をダム事務所に知らせていること

開示された肱川洪水予測システムの野村ダム・鹿野川ダムの両ダムについてデータでは、午前4時30分の時点で、野村ダムについては2時間後、鹿野川ダムについては3時間30分後に、両ダムの操作細則に定められている放流量増加の許容量をはるかに超える放流が予想されている。例えば、野村ダムでは6時30分から6時50分までの20分間の放流量は毎秒315.79立方メートルから毎秒637.23立方メートル、毎秒781.08立方メートルと、10分間ごとに毎秒321.44立方メートル、毎秒143.85立方メートルと増えている（許容量の約8倍）（乙A21の3）。鹿野川ダ

ムでは、7時00分から7時30分までの30分間の放流量は毎秒850.19立方メートルから毎秒1050.73立方メートル、毎秒1273.3立方メートルと毎秒1517.1立方メートルと、10分間ごとに毎秒200.54立方メートル、毎秒223.43立方メートル、毎秒223.80立方メートルと増えている（許容量の3倍以上）（乙A28-3）。

鹿野川ダムにおいて驚くべきことは、考えられないような急激な放流量の増加を肱川洪水予測システムが知らせていたことである。肱川洪水予測システムは、午前6時には80分後に毎秒902.58から毎秒4939.47と毎秒4000立方メートル増えることを知らせている。この放流量の増加は操作細則の許容限度（10分ごとに毎秒66立方メートル）を60倍も超えるものであり、極めて危険な放流量の増加といえる。肱川洪水予測システムは、その後60分間、同様に10分後毎秒2700立方メートルから5000立方メートルの放流量の増加になることを知らせている（乙A28の3）。

両ダム事務所長において急激な放流を回避しなければならないという意識、すなわち急激な放流をしないことが放流の原則であり、その具体的な許容量を定めた操作細則を順守する意識があったのであれば、2時間以上前にわかっていたことなので、回避の方法をとりえたはずである。回避の方法については後述する（5頁21行～）。

### 3 肱川洪水予測システムには急激な放流を回避するためのプログラムが組み込まれていないこと

肱川洪水予測システムでは、急激な放流量が予測されたとしても、その部分を点滅するなりして、注意を喚起するようなプログラムは組み込まれていない。急激な放流量を回避するためには、急激な放流量になる以前に、放流量を増やして急激な放流量の増加を回避することになるが、その回避するための放流量も設定されていない。放流量は手作業で変更することができるようになって

ているので、急激な放流量の増加を避けることは、ダム所長に委ねられていたといえる。

4 増やした洪水調節容量を使い切り、新たな対策の必要性を認識できたこと。

両ダムにおいては、気象庁が異例の記者会見をしたように、豪雨が予想されたために、操作規則の定められた洪水調節容量に新たに調節容量を加えている。野村ダムにおいては実績洪水貯留開始水位を3.5メートル下げて162.74メートルにして、250万立方メートルを加えて洪水調節容量を600万立方メートルに増やしている。鹿野川ダムにおいては実績洪水貯留開始水位を3.6メートル下げて77.45メートルにして、580万立方メートル増やして2230万立方メートルにしている。

しかし、豪雨に対応するために折角増やした洪水調節容量が、予想された長雨によって使い切ってしまうことを肱川洪水予測システムのデータが示している。7月7日午前2時の段階ですでにその状況である。野村ダムの場合には、午前2時の時点で2時間20分後の水位が166.25メートルになり（乙A21-4）、洪水貯留準備水位の166.2メートルを越えているし、鹿野川ダムでは、午前2時の時点で2時間10分後の水位が81.11メートルになり（乙A28の4）、予備放流水位の81.00メートルを越えている。

この肱川洪水予測システムのデータからは、午前2時の段階で、折角増やした洪水調節容量では、今後の豪雨に対して十分ではなく、最大流入量をカットするというダムの治水効果が発揮できなくなってきたことがわかる。今後、大規模洪水に対応しにくい操作規則の洪水調節規定（野村ダム17条、鹿野川ダム16条）に基づく放流をしていたのでは、十分な洪水調節が行えず、操作規則上の洪水調節規定上の放流方法ではなく、大規模洪水に対応できる形での放流を行う必要性について認識できる状況になっている。

### 第3 争点の明確化（審理の充実のために）

#### 1 平成8年変更の操作規則と大規模洪水への対応

原告は、最大流入量をカットできない場合にはダムが「対応」できなかったと考えて、平成8年変更の操作規則では、大規模洪水が起こった場合に対応できないと主張している。

これに対して、被告国は、平成8年変更の操作規則では大規模洪水に対応できないものではないと回答している。そして、求釈明の前提が異なるとして、被告国第2準備書面第5の7（39ページ）で回答したと述べている（被告国準備書面3，56頁24行～）。

しかし、被告国第2準備書面第5の7（39ページ）では、「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。」と述べているだけである。

被告国の回答は論点のすり替えである。原告は、雨量予測や大規模洪水の予測について述べているわけではない。大規模洪水が起こった場合に平成8年変更の操作規則では、最大流入量をカットできないと主張しているのである。その具体的な説明として、野村ダム工事誌の計画洪水を例にして（甲 Å 25）、平成8年変更の操作規則では、最大流入量をカットできないことを述べている（原告準備書面5，13頁5行～）。

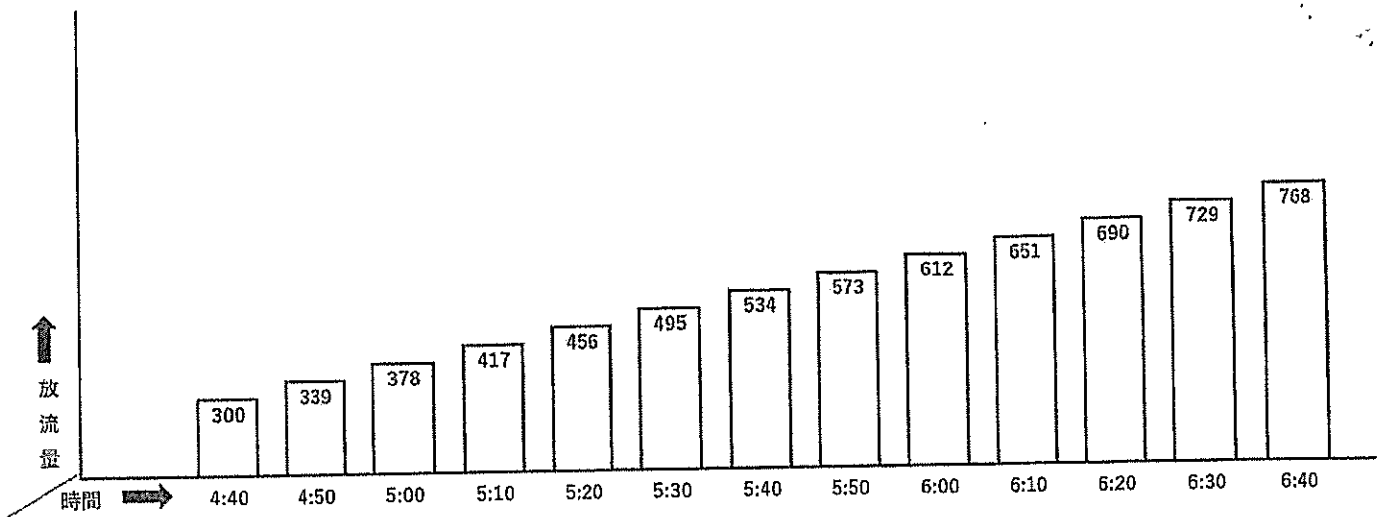
なお、各時間帯に何ミリ降るかという雨量を正確に予測は難しいかもしれないが、気象庁が異例の記者会見豪雨についての注意を喚起しており、大雨警報が出ていたことや雲の動きから見て、大規模洪水（最大流入量が野村ダムでは毎秒1000立方メートル以上、鹿野川ダムでは1500立方メートル以上）が起こることは容易に予測できたはずである。

## 2 異常洪水時防災操作と急激な放流禁止の関係

被告国は、「異常洪水時防災操作の実施中には急激な放流を禁止する法的義務はない。」と主張している（被告国準備書面3, 38頁15行～）。しかし、原告は、「異常洪水時防災操作の実施中」を問題にしているわけではない。確かに、「異常洪水時防災操作の実施中」においては、洪水調節容量を使い切って、ダムを守るために流入量と同じ量を放流する場合であるから、急激な放流量の増加を避けるために、放流量を少なくしようとしてもダムに貯める容量はない。そのために、「異常洪水時防災操作の実施中」においては急激な放流量の増加を回避する方法はない場合が多く、法的義務違反を問うことはできない。このことはすでに原告準備書面3の3ページ2行～で述べている。

原告が問題にしているのは、「異常洪水時防災操作の実施中」ではなく、異常洪水時防災操作を開始するまでの時間帯の操作についてである。急激な放流量の増加が予測された時点から、急激な放流量の増加になる異常洪水時防災操作開始時点までにおいて、下記の図のとおり、それを回避するために徐々に放流量を増加すべきであったということである。

例えば、すでに述べたように、肱川洪水予測システムでは野村ダムについて午前4時30分の時点において、6時30分から6時50分までの20分間の放流量は毎秒315.79立方メートルから毎秒637.23立方メートル、毎秒781.08立方メートルと、10分間ごとに毎秒321.44立方メートル、毎秒143.85立方メートルと増えていくことを予測している。4時30分の段階で肱川洪水予測システムを見ればそのことがわかるのであるから、下記の図のように、4時40分から6時50分までの間の130分間に10分ずつ操作細則が許容している増加量（毎秒39立方メートル）ずつ増やすことをすべきであったと主張しているのである。



上述したように、肱川洪水予測システムのデータから、1時間30分以上前に急激な放流量の増加がわかるのであるから、それを回避する方法は容易である。しかし、四国地方整備局は急激な放流量の増加について、その危険性やその回避措置についての認識が低く、急激な放流量の増加を知らせるシグナルを肱川洪水予測システムに組み込んだり、急激な放流量の増加を回避するための放流方法を組み込んだりしていない。

### 3 人命を守ることができた

急激な放流量の増加を避けようとするれば、急激な放流によって失われた人命を守ることができた。上記のように徐々に放流量を増やすようにすれば、4時40分から6時00分にかけて300立方メートルから600立方メートルに放流量が増える。川を見に行った者は、水位が上がっているのを見て、おのずと危険性を感じて避難をするはずである。川の水位が上がって危険が迫っているという情報は、ほかの者にも伝わるので、ほかの者も急いで避難をするようになる。

車で逃げようとした[ ]は、水位の上がない川の状況を見ていて、まだ時間があると考えていたため、避難が遅れた。急激な放流を避けるために徐々に放流量を増やしていれば、それを見て、[ ]は早めに車で避難できた。[ ]は近所の母の家に寄って母を救助して避難することができた。避難の準備をしていた[ ]は、危険が迫っていることを知って準備を急ぎ、家に閉じ込められないで避難できた。



#### 4 洪水調節規定の但書規定による操作といわゆるただし書き操作の関係

被告国は「イ 異常洪水時防災操作の開始に当たって水位により制限を設けることが不合理でないこと」と表題を付けて述べている（被告国準備書面3.42頁26行以下）。しかし、原告は、異常洪水時防災操作開始の水位を問題にしているわけではない。気象状況に対応するために、洪水調節規定に明示された放流方法の例外として行われる放流操作について、水位による制限を加える必要はないと述べている。

被告国の主張は、洪水調節規定の但書規定による操作といわゆる「ただし書き操作」を同義に理解しているもので、誤った理解である。国土交通省河川部のOBの中にも、そのように誤解している人が多い。このような誤解を招かないために、「ただし書き操作」の名称を「異常洪水時防災操作」に変更したのである。

洪水調節規定の但書規定は、気象状況に応じた放流操作をするために規定されたものであり、洪水調節規定の但書規定による操作の中の1つの操作方法としていわゆる「ただし書き操作」があるにすぎない。

洪水調節規定の但書は、通常、「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、この限りでない。」と規定されている。国土交通省本省が平成13年に示した記載例（甲A17）においても同様である。

野村ダムおよび鹿野川ダムのただし書き操作要領（甲A42，甲A43）は、「計画を超える洪水時における操作規則第16条に規定するただし書き操作（以下、「ただし書き操作」という。）については、この要領に定めるところによる。」と定めており、「計画を超える洪水時における」操作についてのものであるが、操作規則第16条ただし書は「ただし、水位が・・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場合

は、この限りでない。」と規定しており、「計画を超える洪水時における」操作に限っていない。

被告国は、令和2年変更の操作規則において水位の制限を設けていないのは、「異常洪水時防災操作に加えて特別防災操作を規定したからである。」と述べている（被告国準備書面3，44頁3行～）。しかし、「特別防災操作」という名称が使用され始めたのが最近のことであるとしても、「洪水後期に次の洪水が発生しないことが見込まれる場合等に、下流河川の浸水被害等を軽減させるため、・・通常よりも多くの流水をダムに貯留する操作」は、かなり以前から行われており、その根拠は但書規定である。

なお、被告国のように洪水調節規定の但書を解釈するのであれば、以前の鹿野川ダムの操作規則（甲A4の18条）や多くのダムの操作規則の洪水調節条項の但書に水位による制限規定がないことを説明できない。

#### 5 平成8年変更前の操作規則と異常洪水時防災操作回避について

被告国は、平成8年変更前の操作規則と異常洪水時防災操作回避について仮に平成8年変更前の操作規則であっても異常洪水時防災操作は回避できなかつたと述べている。しかし、被告国は、洪水調節容量を増やしたことを前提としていない。原告は、両ダムについて、洪水調節容量を増やしたことを前提として、変更前の操作規則であれば異常洪水時防災操作を回避できたと主張している（この点、原告に説明不足があった）。これは、気象庁が異例の記者会見をして大洪水への対策を呼び掛ける状況であったので、洪水調節容量を増やして対策を講じるのは当然のことであり、それゆえ、そのことを前提としている。

また、ここでは本件水害において異常洪水時防災操作を回避できたかどうかの問題になっており、操作規則以外については本件水害時にとられた措置を前提とするのは当たり前のことである。

ダム事務所の義務違反の点からは、長雨によって増やした洪水調節容量を使い切っているので、今後の豪雨に対して、操作規則に定められた洪水調節の規定の放流量では対応できないため、対応できるための措置が求められている。

#### 第4 被告国からの求釈明の回答

##### 1 操作規則の運用についてのダム所長の義務

第2の2ですでに述べたが、少なくとも7月7日午前2時の時点で、増やした洪水調節容量を使い切り、新たな対策の必要性を認識できたこと、そして、その後の予想される豪雨に対して、ダムを有効に活用して治水効果を上げるためには、中小規模対応の操作規則では不十分であり、大規模洪水に対応するための放流方法をとるべきであった。

##### 2 水位の急激な上昇について

第3の2ですでに述べた。水位の急激な上昇を招かなければ尊い人命が失われなかったことについても述べた。

#### 第5 被告国に対する求釈明

##### 1 肱川洪水予測システムについて

###### (1) 流入量の予測について

どのような計算で流入量を予測しているのか、その計算式を明らかにしてほしい。つまり、肱川洪水予測システムでは、まず雨量を予測し、その雨量予測から流入量を予測しているようである。

その場合、予想される雨量からどのような計算で流入量を算出しているのか。流域面積の中でダムに流入する時間に応じて、20分前は何%、30分前は何%という形で計算しているように見える。

###### (2) 異常洪水時防災操作を回避するためのプログラム

肱川洪水予測システムには、異常洪水時防災操作に入る場合についてはシステムに入っている。異常洪水時防災操作を回避するための放流方法についてのプログラムは入っていないのか

## 2 洪水調節条項の但書規定の水位の制限

被告国に誤解があったので、改めて釈明を求める。両ダムの平成8年変更の操作規則の洪水調節条項の但書規定について、ほかのほとんどのダムにはないのに、但書規定に水位の制限を設けた理由を明らかにされたい。

## 3 異常洪水時防災操作開始の事前連絡の時間

昭和59年の建設省河川局長通達では、「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。」と記載されている。野村ダムおよび鹿野川ダムは、流域の地方公共団体に対し、どのくらい前に異常洪水時防災操作開始の連絡することに決めていたのか。それとも明確に時間を決めていなかったのか

## 第6 被告西予市に対して

1 被告西予市は、本件水害当時、西予市野村町野村地区についてハザードマップの作成をしていない。平成30年6月までに、愛媛県に対して、ハザードマップの作成について働きかけを行ったり、作成について協議したことはなかったのか。西予市宇和町においてはハザードマップが作成されていたが、同じ市内で野村町野村地区に関して作成しなかったのはなぜか。

以上