

令和2年(ワ)第29号、第172号、第197号、第348号、第509号、令和3年(ワ)第254号、第263号 損害賠償請求事件

原告 椿本紀代ほか31名

被告 国ほか2名





第6 準備書面

令和4年11月18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

- 川 野 裕 代
- 中 村 卓 代
- 仁 科 良 彦 代
- 大 谷 しずか 代
- 加 地 憲 行 代
- 坂 本 俊 彦 代
- 二 宮 洋 樹 代
- 山 影 優 介 代
- 山 本 卓 男 代
- 和 泉 雅 春 代
- 溝 渕 真 司 代
- 白 土 晶 通 代
- 兜 晶 子 代

柳	忠	和	
酒	卷	政	夫 
三	宅	和	志 
松	坂	幸	二 

- 第1 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則に瑕疵がないこと 5
- 1 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則に係る瑕疵の有無は、大東判決及び安曇川判決の示した判断基準を踏まえて判断されるべきであること5
- (1) 大東判決及び安曇川判決の示した判断基準5
- (2) 平成8年変更後の操作規則に係る瑕疵の有無は、大東判決及び安曇川判決の示した判断基準を踏まえて判断されるべきであること7
- 2 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、大東判決及び安曇川判決の示した考慮事情を適切に考慮した上で策定されたこと9
- (1) 過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質及び降雨状況を適切に考慮したこと9
- (2) 流域の地形その他の自然的条件を適切に考慮したこと11
- (3) 土地の利用状況その他の社会的条件を適切に考慮したこと13
- (4) 操作規則の変更を要する緊急性及びその程度を考慮したこと15
- 3 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、その内容において、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こと16
- (1) ダム操作規則が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かどうかは、ダム下流域の洪水被害を防止又は軽減することができるかどうかで評価すべきこと16
- (2) 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、発生頻度の高い中小規模の洪水に対して優れた洪水調節効果を発揮するものであること 18
- (3) 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、中小規模洪水に対する洪水調節効果を発揮するものであり、かつ、大規模洪水にも対応できないものではないこと19
- (4) 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、本件降雨におい

ても洪水調節効果を発揮したこと	21
(5) 小括	22
第2 原告らの主張に対する反論	23
1 平成8年変更後の操作規則は、平成7年7月洪水への対応のみを企図して策 定されたものではないこと	23
2 平成8年変更後の操作規則は、大規模洪水に対応できないものではないこと	24
3 両ダム所長に平成8年変更前の操作規則に基づく操作を行う義務はないこと	25
第3 原告ら8月22日付け上申書の求釈明事項に対する回答	25
1 第1について	25
2 第2について	25
3 第3について	26

被告国は、本準備書面において、野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則に瑕疵がないことについて主張を補充した上で、原告らの令和3年9月8日付け準備書面7（以下「原告ら準備書面7」という。）、原告ら準備書面8、原告らの令和4年8月5日付け準備書面11（以下「原告ら準備書面11」という。）及び原告らの同年8月22日付け上申書（以下「原告ら8月22日付け上申書」という。）に対し、必要と認める範囲で反論及び回答を行う。

なお、略語等は、本準備書面で新たに定めるもののほか、従前の例による。

第1 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則に瑕疵がないこと

野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年操作規則変更の経緯及び検討内容は、被告国の令和4年8月15日付け第5準備書面（以下「被告国第5準備書面」という。）で詳細に述べたところであり、被告国第5準備書面で述べた上記経緯及び検討内容を前提として、両ダムの平成8年変更後の操作規則に瑕疵がないことを明らかにする。

1 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則に係る瑕疵の有無は、大東判決及び安曇川判決の示した判断基準を踏まえて判断されるべきであること

(1) 大東判決及び安曇川判決の示した判断基準

ア 被告国第2準備書面第2の2(3)ア（12及び13ページ）において述べたとおり、大東判決は、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り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、被告国第2準備書面第2の2(3)イ(13ページ)で述べたとおり、安曇川判決は、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特性、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定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。

(2) 平成8年変更後の操作規則に係る瑕疵の有無は、大東判決及び安曇川判決の示した判断基準を踏まえて判断されるべきであること

河川管理の瑕疵の有無について大東判決及び安曇川判決の示した判断基準は、上記(1)のとおりであるところ、治水ダムや多目的ダムは、洪水調節を目的とし、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る上、法的にみても、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(河川法3条1項、2項)。それゆえ、その操作方法について定める操作規則の策定、変更は、正に河川管理の一内容としての性質を有するものにほかならず、したがって、平成8年変更後の操作規則に係る瑕疵の有無は、河川管理の瑕疵の有無の問題として把握するのが相当である。

また、被告国第5準備書面第1の1(7及び8ページ)でも述べたように、治水ダム又は多目的ダムが、将来の防御目標として設定していた規模の降雨に対し、洪水調節をすることによって目標どおりに下流域の洪水を防ぐことができるようにするためには、当該ダムについて必要な洪水調節容量及び放流能力が備わっているだけでなく、ダムの下流域においても、河道整備の目標が達成され、ダムからの放流水を安全に流下させるだけの流下能力、治水安全度を有している状態にあることが併せて必要になる。しかるところ、被告国第5準備書面第2の2(1)(12及び13ページ)で述べたとおり、平成7年当時の肱川においては、愛媛県管理区間の菅田地区等並びに国の直轄管理区間の大洲市及び長浜町において堤防未整備の箇所があり、上下流間の治水安全度が均衡していない上、全体としての治水安全度は1/3年確率(3年に1度程度の規模の降雨により被害発生が見込まれる状態)以下であるな

ど、河道の治水安全度が大幅に不足しているという状況にあった。このように、平成8年の操作規則の変更は、当時の肱川流域において財政的制約や社会的制約等の諸制約によって堤防が未整備の地区が存在するなど河川整備の途上であり、かつ、河川整備と同様に山鳥坂ダムの整備についても完成までには時間を要する状況にあったために、その当時のダムの洪水調節容量及び放流能力の範囲内で洪水調節を行うに当たって、計画洪水以下の規模の洪水であっても洪水規模によってはある程度の被害が生じることは避けられない状況下で行われたものである。

かかる状況を前提に、下流域の洪水被害をできるだけ軽減することを目指して、既設ダムが有する洪水調節容量及び放流能力を十分に活用することができるようにするための新たな操作規則を策定するに当たっては、いかなる規模の洪水に対する洪水調節を重視するか、いかなる地域におけるどのような被害発生防止を重視するか等の様々な点において、河川管理者によるその河川特性、河川全流域の自然的・社会的条件等あらゆる観点からの総合的な判断を必要とするのであって、その性質上、あるべき操作規則の内容が一意に定まるものではない。また、河川整備が財政的、技術的及び社会的諸制約の下で相応の期間をかけて実施されるべき事業であり、ダムの洪水調節の在り方もまた河川整備の状況に大きく影響され得ることからすれば、河川整備の途上において、独りダムの洪水調節のみによって通常予測し得るあらゆる水害（上記のとおり、これにはダムが将来の防御目標として設定していた規模の降雨によるものも含まれる。）を未然に防止することは不可能である。

以上のようなダム操作規則の意義、ダムと河道との関係、そして、平成8年操作規則変更時の具体的状況を考慮すると、平成8年変更後の操作規則に係る瑕疵の有無について判断するに当たっても、大東判決及び安曇川判決の示した上記判断基準を踏まえた判断を行うべきであり、平成8年変更後の操作規則の瑕疵の有無は、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、変更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、その内容が、財政的、技術的及び社会的制約の下での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欠いていることが明白であるといえるか否かによって判断されるべきである。

2 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、大東判決及び安曇川判決の示した考慮事情を適切に考慮した上で策定されたこと

(1) 過去に発生した水害の規模、発生頻度、発生原因、被害の性質及び降雨状況を適切に考慮したこと

ア 肱川流域においては、昭和18年7月から平成8年の操作規則の変更までの50年余りの間に、宅地浸水以上の被害を生じた洪水だけでも、戦後最大の洪水である昭和20年9月洪水を含み15回にわたって発生していた(乙A2号証・4ページ)。また、洪水の主な発生原因は、梅雨前線又は台風あるいはその複合であり(同号証・同ページ)、降雨の地域分布は一様ではなく、各洪水間でばらつきがみられた(乙A66号証・本件報告書5-15ページ)。

イ 平成8年操作規則変更は、野村ダムが完成した昭和57年以降においても、野村ダム及び鹿野川ダムの洪水調節容量が十分に活用されず、それほど大規模とはいえない降雨によっても浸水被害が度々発生してしまうことが避けられないと考えられたことなどから変更が検討されたものであり(被告国第5準備書面第1・7ないし11ページ)、過去に発生した水害の規模及び発生頻度を踏まえ、操作規則の変更の必要性が認識されたことを契機に行われたものである。

そして、具体的な操作規則の内容の検討に当たっては、被告国第5準備書面第2(11ないし32ページ)で述べたとおり、あらゆる洪水被害を防ぐことは不可能であることから、新たな操作ルールによって防ぐべき洪

水被害の目標を、肱川下流域の中でも氾濫面積が広く、市街化が進み浸水戸数が多いことから、ひとたび氾濫が生じた場合に甚大な被害が生ずるおそれのある東大洲地区の宅地浸水と定義した上で、同地区において宅地浸水被害が発生する流量（毎秒2200立方メートル）を目標流量として設定し、これに対応する両ダムのダム地点における対応流量及び洪水調節開始流量を検討した上、考え得る複数の操作ルール案を、過去に実際に発生した洪水（実績8洪水等）や、過去に実際に発生した洪水の規模を拡大・縮小して得られる洪水（実績11洪水を基にした計55洪水）に適用したシミュレーションによって各操作ルール案の洪水調節効果の評価を行うという方法がとられた。また、上記の対応流量の算出に当たって、既往の全洪水の平均と小田川流域の雨量が多かった洪水の平均のそれぞれについて検討を行い、また、実績8洪水及び実績11洪水の選定に当たって、洪水の発生原因に偏りが無いことや降雨の地域分布特性に偏りが無いことが条件とされるなど、過去の水害の規模、頻度、発生原因、被害の性質及び降雨状況が配慮されていた（乙A66号証・本件報告書5-13及び5-55ページ）。

このように、平成8年の操作規則変更は、そもそもの契機としても肱川流域において過去に発生した水害の規模、発生頻度等に係る認識が前提にあり、実際の検討過程においても、過去に発生した水害の規模、発生頻度を考慮するほか、被害の性質に着目して洪水防御の目標を定め、過去に発生した水害の発生原因や降雨状況等が一様でないことを踏まえてシミュレーションの対象とする洪水に偏りが無いよう配慮するなどした上で、複数の操作ルール案について洪水調節効果の評価を行い、新操作規則の策定にまで至ったものである。

ウ 以上より、平成8年変更後の操作規則は、過去に発生した水害の規模、発生頻度、発生原因、被害の性質及び降雨状況を適切に考慮して策定さ

れたものと評価することができる。

(2) 流域の地形その他の自然的条件を適切に考慮したこと

ア 被告国第1準備書面第2の2(26及び27ページ)、同第2の5(34ないし39ページ)などでも述べたとおり、肱川流域には、以下のような自然的条件がある(乙A1号証1ないし13ページ、15及び16ページ、40及び41ページ参照)。

まず、気候的な特性としては、瀬戸内型気候と太平洋型気候の中間的な性質を示しており、梅雨期と台風期に降雨が多い。

次に、地形的な特性をみると、肱川は、その名称が示すように中流部において「ひじ」のように大きく曲がっており、幹川流路延長が103キロメートルあるのに対して、源流から河口までの直線距離はわずか18キロメートルしかない。また、西予市鳥坂峠(標高460メートル)に源を発し、流域の大部分を山地が占める割に河床勾配が緩い(河口から上流に向かって、順に、下流感潮区間(河川の河口付近で水位や流速に海の潮汐が影響を与える区間)で1/2300、祇園大橋～鹿野川ダムで1/730～930、鹿野川ダム～野村ダムで1/220～390)上に、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には狭隘なV字谷が形成された全国的にも珍しい先行性河川である。加えて、流域面積の割には支川が多い(流域面積1210平方キロメートルは全国55位であるのに対して、支川数474河川は全国5位である。)という特徴もある。そして、中流部の大洲盆地において支川が集まり、洪水が集中しやすい地形特性を有している。

さらに、平成8年当時までに実施されてきた河川整備事業の進捗状況をも踏まえて、改めて肱川流域の地形的特性を確認すると、肱川流域は上記のような気候的特性及び地形的特性があいまって、特に大洲盆地では江戸時代から洪水の常襲地域として多数の洪水被害を受けてきたため、治水に

については江戸時代から様々な取組がされており、昭和19年に着手された
園の直轄改修工事以降、本格的な治水事業が実施されてきた。しかしなが
ら、大東判決でもいわれるとおり、治水事業は一朝一夕にして成るもので
はなく、下流優先の原則（上流の河川整備を先行することによって、下流
では従前より水量が増え洪水被害が増大してしまうことを防ぐための技術
的制約）に従って下流の流下能力を増加させた上で上流を整備する必要が
あるものの、肱川流域においては、狭隘なV字谷が形成され山脚が迫って
いるという河道特性と人家が連担している状況から、下流の河道拡幅は困
難であった。このため、肱川においては、特に上流と下流の河川整備の進
め具合を調整することが重要であり、下流の整備が完了するまで暫定的な
堤防を整備するなど、上下流のバランスを図りながら徐々に治水安全度を
向上させていくという手法によることが必要であった。また、下流の河川
整備の方法についても、沿川平地部が狭く、河川事業単独で実施した
場合には残地の利用価値、生活環境が著しく悪化することから、河川事業、
道路事業及び土地区画整理事業の三者合併による事業を実施することが必
要であり、平成2年度に完成した五郎駅前地区改修事業は、宅地そのもの
を嵩上げするというその代表的なものであった。

このように、肱川流域は、下流の河道拡幅が困難であるなどの地形的特
性から、河川整備に取り分け長期間を要する極めて特殊な事情を抱えてい
たのである。

以上のとおり、肱川流域は、梅雨期と台風期に降雨が多い上に、中流部
の大洲盆地に支川が集まっていること（洪水が集中しやすい地形）、河床
勾配が非常に緩いこと（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いこと（洪水がはけに
くい地形）という、洪水を受けやすい地形特性を本来有しているとともに、
河川整備事業の進捗によっても、このような特性を克服するには至ってい

なかった。

イ 被告国第5準備書面第2の2(2)(13ページ)で述べたとおり、平成8年の操作規則の変更にあたっては、肱川の下流域は、その地形的な特性によって閉鎖型の氾濫形態を有する大小数か所の平地部が偏在しており、各地区の現状治水安全度にもバラツキのあるといった、上記アで述べた肱川の洪水を受けやすい地形特性が検討の前提として考慮されている。また、このような自然的条件に関わる考慮事情は、洪水被害の防御目標の設定や、各地点の流下能力を踏まえた洪水調節開始流量の設定、放流量ないし洪水調節方法の決定とシミュレーションによるその評価の各場面において、基本的な条件として常に具体的に考慮されている。

ウ 以上より、平成8年変更後の操作規則は、流域の地形その他の自然的条件を適切に考慮して策定されたものと評価することができる。

(3) 土地の利用状況その他の社会的条件を適切に考慮したこと

ア 前記(2)アのとおり、大洲盆地は昔から水害の常襲地域として認識され、多数の洪水被害に見舞われてきた。このため、江戸時代には、盆地内の集落は洪水被害を避けることを最も重点として立地場所が選ばれ、大洲盆地の低平地に集落はほとんど見られず、その大部分は洪水から安全な山すそや微高地などの高い場所に成立していた。集落のある場所でも、洪水に備えて全ての家が二階建てにされ、床を地面から1メートル近くも高くし、壁には腰板を張って保護し、一階は板張りの間として造られた家が多かった。また、大洪水に備えて、水防場(みずよけば)と呼ばれる避難場所を設け、避難用の舟を用意するなど、洪水被害を軽減するための工夫が施されていた(乙A1号証5ページ)。

このように、肱川流域のうちでも、下流域に位置する大洲盆地は古来より洪水被害を受けやすい地域であったといえるところ、被告国第1準備書面第2の2(26及び27ページ)で述べたとおり、大洲盆地では、大洲

市東大洲地区が平成5年に「八幡浜・大洲地方拠点都市地域」の指定を受け、四国縦貫自動車道の延伸と相まって内陸型の産業拠点地域として、多くの企業が進出するなど肱川流域及び南予地方の拠点として発展しつつあり、市街化が進んでいる状況にあった。

また、平成12年の国勢調査結果によれば、肱川流域において最も多くの人口を有していたのは大洲市であり、流域全体の人口の約35パーセントを占めていたところ（乙A1号証3ページ）、大洲市が流域内で最も多くの人口を有しているという状況は平成8年当時においても同様であった。

イ このような肱川流域の土地の利用状況は、被告国第5準備書面第2の2(3)(13及び14ページ)で述べたとおり、平成8年の操作規則の変更にあっても考慮されている。すなわち、平成7年7月洪水で浸水被害を受けた地域の中でも、東大洲地区は、それより下流域の春賀、八多喜等の閉鎖型氾濫域や、それより上流域の菅田地区（堤防未整備地区）に比べ、氾濫面積が広く、市街化が進み浸水戸数が多い（他の地区の合計浸水戸数の10倍近くに上る。）ことから、氾濫被害が極めて甚大であった（乙A66号証・本件報告書5-5ページ）。

こうした肱川流域の利用状況や洪水被害の状況を踏まえ、新たな操作ルールの検討にあたっては、あらゆる洪水被害を防ぐことはできないという制約下において第一に防ぐべき洪水被害の目標を、東大洲地区の宅地浸水とし、同地区において宅地浸水被害が発生する流量（毎秒2200立方メートル）を目標流量として設定した上で、様々な放流方法が比較検討されている。これは、正に上記アで述べたような肱川流域の土地の利用状況その他の社会的条件を考慮したものである。

ウ 以上より、平成8年変更後の操作規則は、土地の利用状況その他の社会的条件を適切に考慮して策定されたものと評価することができる。

(4) 操作規則の変更を要する緊急性及びその程度を考慮したこと

ア 被告国第5準備書面第1の2及び3（8ないし11ページ）で述べたとおり、肱川流域では、野村ダムが完成した昭和57年以降においても、それほど大規模とはいえない降雨によって度々浸水被害が生じており、発生頻度の高い中小規模の洪水の発生時において、野村ダム及び鹿野川ダムの洪水調節機能が十分に発揮されていないと考えられる状況にあった。また、度重なる水害の発生を受け、流域の住民からは、平成7年7月洪水の発生以前より野村ダム及び鹿野川ダムの洪水調節機能の改善の要望があったところ、平成7年7月洪水が発生した。

被告国第5準備書面第1の3(1)（9ページ）で述べたとおり、平成7年7月洪水においては、それほど大規模な降雨ではなかったものの、東大洲地区を中心とする中下流域の広範囲で多大な浸水被害が発生した（乙A20号証参照）。かかる平成7年7月洪水による被害を受けて、肱川流域の多数の公私の団体から、野村ダム及び鹿野川ダムの洪水調節機能の改善の要望が挙げられることとなった。

このように、平成8年当時の肱川流域では、発生頻度の高い中小規模の洪水被害をいかに軽減するかが焦眉の課題であったところ、ダムの施設等の変更や堤防などの河川整備の完成を短期間のうちに実現することは極めて困難であることから、当時の肱川の河川整備の状況を前提として、できるだけ洪水被害を軽減することができる方策を検討する必要があった。

イ しかるところ、被告国第5準備書面第2の2(1)（12及び13ページ）で述べたとおり、上記の事情に基づき、既設ダムの洪水調節能力を有効活用し、洪水調節効果をより一層発揮させることで、発生頻度の高い中小規模の洪水による浸水被害の発生を軽減させるべく、計画洪水に対する洪水調節効果を著しく低減させるものではなく、かつ、発生頻度の高い中小規模の洪水に対し、洪水調節機能を十分に発揮することのできる操作ルール

について、様々な検討が行われ（乙A66号証・本件報告書）、その結果として、平成8年変更後の操作規則が策定された。

ウ 以上のように、かねてより肱川流域においては中小規模の洪水に度々見舞われ、野村ダム及び鹿野川ダムの洪水調節機能の改善が要望されていたところ、平成7年7月洪水により多大な浸水被害が発生し、これを受けて、中小規模の洪水による浸水被害の発生を軽減させることが焦眉の課題として認識されていた中で平成8年変更後の操作規則が策定されるに至ったものであって、操作規則の変更にあたっては、操作規則の変更を要する緊急性及びその程度（発生頻度の高い中小規模の洪水による浸水被害の軽減に向けた対応を早急に執る必要があったこと）が適切に考慮されたものと評価することができる。

3 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、その内容において、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こと

(1) ダム操作規則が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かどうかは、ダム下流域の洪水被害を防止又は軽減することができるかどうかで評価すべきこと

一般に、治水ダムや多目的ダムは、河川管理施設として、河川と機能的に一体となってその安全性を確保することを目的とするものである。したがって、これらのダムにより洪水調節することの意義ないし最終的な目的は、流水をダムに貯留することそれ自体ではなく、また、単にダムへの流入量が最大となる時点で流水を貯留することができるかどうかという一点にあるのではなく、堤防等の他の河川管理施設の機能とあいまって、下流域の浸水被害を防止又は軽減することにあるというべきである。

また、前記1(2)で述べたとおり、平成8年の操作規則の変更は、当時の肱川流域において、財政的制約や社会的制約等の諸制約によって堤防が未整

備の地区が存在するなど河川整備の途上にあり、また、河川整備と同様に山鳥坂ダムの整備についても完成までには時間を要する状況下で行われたものであるところ、このような状況下では、仮に、将来の整備目標というべき計画洪水と同様の、あるいはそれよりも小さな規模・態様の洪水が発生し、これに対し、将来目標が達成されていることを前提とする洪水調節（本件でいえば、旧操作規則に従った洪水調節）が行われ、異常洪水時防災操作への移行が回避できたとしても、河川整備完成時点の流下能力を備えるに至っていない下流地点において、甚大な浸水被害が発生することが想定される。そして、実際にそのような事態の発生した顕著な例が、平成7年7月洪水であった。

このように、河川整備が途上にある段階においては、ある操作規則に定められた洪水調節方法の適用によって異常洪水時防災操作への移行を回避できることは、下流地点の浸水被害を防止又は軽減することができることを必ずしも意味するものではないところ、上記のとおり、治水ダムや多目的ダムにより洪水調節することの意義ないし最終的な目的が下流域の浸水被害の発生を防止又は軽減する点にあることに鑑みると、少なくとも、河川整備が途上にある段階においては、当該ダムの操作規則に定められた洪水調節方法の適否は、当該洪水調節方法の適用によって異常洪水時防災操作への移行を防ぐことができるか否かによって判断されるべきではなく、ダムの最大放流量や基準地点を含めた下流域の河川水位などの指標を参照しつつ、様々な洪水に対して下流の浸水被害の防止又は軽減に資するものといえるかどうかによって評価すべきである。

したがって、野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則に、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があるかどうかについても、操作規則に定められた操作ルールによる洪水調節が、様々な洪水に対して下流域の浸水被害を防止又は軽減できるものと評価することが

できるかどうかによって判断されるべきである。

(2) 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、発生頻度の高い中小規模の洪水に対して優れた洪水調節効果を発揮するものであること

ア 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年の操作規則変更は、発生頻度の高い中小規模の洪水に対する洪水調節効果を向上させることを目的として行われたものであるところ、被告国第5準備書面第2の5(4)(28及び29ページ)で述べたとおり、実績8洪水に対するシミュレーションを行った結果、新たな操作ルールとして検討された上下流痛み分けの操作ルールのうち、平成8年変更後の操作規則で採用された上下流痛み分け操作ルール②に従ってダム操作を行う場合が、旧操作規則と比較しても大洲地点のピーク流量(全洪水平均)を低減する効果が最も大きいとの結果が得られ、①近年発生した実績8洪水を対象とした場合の、下流氾濫域に対する洪水調節効果が最も大きい、②最大放流量が現状の流下能力(野村ダム直下において毎秒1000立方メートル、鹿野川ダム直下において毎秒2300立方メートル)内に収まり、ダム直下流地区に悪影響を及ぼさない、③放流量の増加量も、ダム直下流地区に悪影響を及ぼさない程度に制御し得る、④中小規模洪水時(先取り容量を使用)から大規模洪水対応操作への切り替えの判断基準が貯水位のみであり、明確である、⑤大規模洪水時の操作が一定開度放流であり、複雑ではないという点において、総合的に最も優れたものであると評価することができた。

また、被告国第5準備書面第2の6(3)(31ページ)で述べたとおり、この操作ルール②について、実績11洪水を1/5年確率から1/100年確率まで縮小・拡大した55洪水に対する洪水調節効果を検討し、旧操作規則を適用した場合との比較を行った結果、大洲地点の最大流量が毎秒2860立方メートル(おおむね1/13年確率)程度を下回る規模の洪水については、平成8年変更後の操作規則における操作ルールの方が高い

洪水調節効果を期待することができること、昭和18年以降の既往洪水(30洪水)の8割(24洪水)は上記規模の範囲内であり、これらについては旧操作規則よりも平成8年変更後の操作規則における操作ルールによる方が被害軽減に効果的であることを推察することができるとの結果が得られた。

イ このような慎重な検討結果を経て策定された平成8年変更後の操作規則は、実際にも、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、被告国第2準備書面第2の3(1)ウ(17ページ)で述べたとおり、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、旧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)。

ウ 以上からすれば、平成8年変更後の操作規則は、発生頻度の高い中小規模の洪水に対して優れた洪水調節効果を発揮するものというべきである。

(3) 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、中小規模洪水に対する洪水調節効果を発揮するものであり、かつ、大規模洪水にも対応できないものではないこと

ア 被告国第5準備書面第2の5(1)及び(2)(22ないし24ページ)で述べたとおり、新たな操作ルールは、まず、下流における浸水被害の軽減を優先した操作ルールを検討した結果、当該操作ルールでは、旧操作規則と比較して、洪水調節容量が不足する場合の最大放流量の増大といったダム

直下流に対する悪影響が懸念され、次に、これらを是正するため最大放流量を抑制し、上流（ダム直下流）への悪影響を生じさせないことを優先した操作ルールでは、大規模洪水時には旧操作規則と同様の洪水調節効果が得られる一方、中小規模洪水（近年の実績洪水）の際は、旧操作規則による場合よりも洪水調節効果が低減するという結果となったことから、これらの操作ルールの中間的な位置付けとなる、中小規模洪水に対して洪水調節効果を発揮し、大規模洪水時の洪水調節効果にも悪影響を及ぼさない操作ルールを検討するという過程を経て検討が行われた。

このように、野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、中小規模洪水に対する洪水調節効果を発揮することだけでなく、大規模洪水時の洪水調節効果にも悪影響を及ぼさないことを考慮した上で策定されたものである。

イ また、被告国第5準備書面第2の6(3)（31及び32ページ）及び別紙5に記載したとおり、平成8年変更後の操作規則で採用された新たな操作ルールについて、実績11洪水を1/5年確率から1/100年確率まで縮小・拡大した55洪水に対する洪水調節効果を検討し、旧操作規則を適用した場合との比較を行った結果、大洲地点の最大流量が毎秒2860立方メートル（おおむね1/13年確率）程度を上回る規模の洪水については、旧操作規則の方が洪水調節効果が高いとの結果が得られた。

もっとも、新たな操作ルールによる放流量の増加の程度は、大洲地点の最大流量の平均値において、1/20年確率の場合に毎秒68立方メートル、1/40年確率の場合に毎秒185立方メートル及び1/100年確率の場合に毎秒53立方メートル程度であり、これらの規模の降雨に対して旧操作規則によってダム操作を行った場合の最大流量の平均値（それぞれ、毎秒3186立方メートル、毎秒3957立方メートル及び毎秒5233立方メートル）と比べて大幅な増加とまではいえず、また、旧操作規

則によってダム操作を行う場合のこれら最大流量自体が、東大洲地区の宅地浸水発生流量（毎秒2200立方メートル）を大幅に上回っていることに照らせば、平成8年変更後の操作規則による最大流量の増加量はわずかな程度にとどまっていると評価することができた。

また、ダムがない場合と比較した場合には、新たな操作ルールは、大洲地点の最大流量について、毎秒53立方メートルないし毎秒421立方メートルの流量低減効果が見込まれた（乙A66号証・本件報告書8-30ページ）。

ウ 以上からすれば、平成8年変更後の操作規則は、中小規模洪水に対する洪水調節効果を発揮するものであり、かつ、大規模洪水にも対応できないものではない操作ルールであるというべきである。

(4) 野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、本件降雨においても洪水調節効果を発揮したこと

被告国第3準備書面第3の3(4)(45及び46ページ)で述べたとおり、本件降雨は、野村ダムのダム地点において2日間で421ミリメートルの降雨（258年に1度発生する規模の降雨）、鹿野川ダムのダム地点で同じく380ミリメートルの降雨（145年に1度発生する規模の降雨）を記録するなど、計画規模（100年に1度発生する規模の降雨）を大きく上回るものであった（甲A11号証25ないし27枚目）。

これに対して、各ダムの操作規則に従って洪水調節を行った結果をダムがない場合と比較すると、野村ダムは、下流の堤防未整備地区である菅田地区が浸水を開始する放流量である毎秒300立方メートル以上の放流開始を約4時間、ダム直下の河道流下能力を超える放流量である毎秒1000立方メートル以上の放流開始を約40分それぞれ遅らせ、鹿野川ダムは、菅田地区が浸水を開始する放流量である毎秒600立方メートル以上の放流開始を約4時間、ダム直下の河道流下能力を超える放流量である毎秒2300立方メ

ートル以上の放流開始を約40分それぞれ遅らせたほか、大洲第二水位観測所を基準とすれば、ダムがない場合に予想された最高水位（8.88メートル）よりも70センチメートル以上下げたほか、氾濫危険水位である5.80メートルに到達するまでの時間を約1時間遅らせるとともに、同水位を超過した時間を約40分短縮するなどの治水効果を発揮した（甲A11号証57枚目）。

このように、両ダムの平成8年変更後の操作規則は、計画洪水を大きく上回る本件降雨に際しても一定の洪水調節効果を発揮し、洪水被害を軽減するものであった。

(5) 小括

上記(1)ないし(4)で述べたとおり、野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、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の洪水に対しても洪水調節機能を発揮することができるものであるとともに、大規模洪水にも対応できないものではなかった。

また、平成8年に操作規則を変更してから本件洪水が発生するまでの間、前記2で述べた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、根本的な変更は生じていなかった（被告国第2準備書面第2の3(1)エ・18及び19ページ）。

さらに、平成8年変更後の操作規則の内容は、客観的に洪水被害を軽減する効果があったと認められるだけでなく、操作規則を変更する契機となった地域住民の要望にも沿うものであった。すなわち、新たな操作ルールは、特ダム法31条3項に定められた関係行政機関等との協議や意見照会において賛同を得られたほか、任意に実施された4つの流域自治体（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

事者及び議会議員への説明や、地元住民への直接の説明のいずれにおいても、メリット及びデメリットを総合的にみて（乙A18号証参照）、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、高く評価されていた（被告国第1準備書面第2の7(4)イ・46ページ、被告国第2準備書面第2の3(1)イ・15ないし17ページ、乙A9号証、乙A10号証）。このように、ダムによる洪水調節によって影響を受ける地域住民（その意を体現する地位にある愛媛県知事や関係4市町の理事者及び議会議員、流域内関係団体を含む。）や関係行政機関が、新たな操作規則の内容を理解し、これを評価していたことからすれば、平成8年変更後の操作規則に定められた洪水調節方法には、社会通念に照らして是認し得る安全性があったと認めることができる。

以上より、野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、その内容において、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ものというべきである。

第2 原告らの主張に対する反論

1 平成8年変更後の操作規則は、平成7年7月洪水への対応のみを企図して策定されたものではないこと

原告らは、平成7年7月洪水は小田川流域に雨量が多かったまれな場合であり、平成8年の操作規則の変更が、このようなまれな場合への対応のみを意図するものであったと主張して、操作規則の変更の適切性を論難する（原告ら準備書面7第1の1・2ページ）。

しかしながら、肱川流域で発生した実績洪水の地域分布特性をみると、降雨の地域分布は一様ではなく、各洪水間でばらつきがみられるのであって、そもそも小田川流域に雨量が多い場合がまれなわけではない（乙A66号証・本件報告書5-15ページ）。また、前記第1の2(1)イで述べたとおり、平成8

年の操作規則の変更は、平成7年7月洪水に限らず、それまでに発生していたそれほど規模の大きくない洪水全般に対して洪水調節効果を向上させることが目的とされ、かつ、具体的な検討においても、洪水の発生原因や降雨の地域分布が一様ではないことを踏まえて、洪水調節効果のシミュレーションの対象となった実績8洪水や実績11洪水の選定について、いずれも洪水の発生原因に偏りがなく及び降雨の地域分布特性に偏りがなくことが考慮されていたのであるから、平成8年変更後の操作規則が平成7年7月洪水、あるいは小田川流域に雨量の多い洪水への対応のみを企図して策定されたという事実は存在しない。

したがって、かかる事実を前提とした原告らの上記主張は、その前提を欠いたものであって理由がない。

2 平成8年変更後の操作規則は、大規模洪水に対応できないものではないこと

原告らは、平成8年変更後の操作規則に従った操作では、大規模洪水時に最大流入量をカットできないこと（ダムへの流入量が最大となった時点においてダムへの貯留ができない状態となることを指すものと解する。）を理由に、平成8年変更後の操作規則は大規模洪水に対応できないものである旨主張する（原告ら準備書面8第3の1・6ページ）。

しかし、そもそも洪水調節方法の適否は、単にダムへの流入量が最大となった時点で流水を貯留することができるかどうかという一点で評価されるべきものではなく、堤防等の他の河川管理施設の機能とあいまって、ダム下流域の洪水被害を防止又は軽減することができるかとの観点から評価すべきこと、平成8年変更後の操作規則が、中小規模洪水に対する洪水調節効果を発揮するものであり、かつ、大規模洪水にも対応できないものではないことは、前記第1の3(1)及び(3)で述べたとおりである。

このように、野村ダム及び鹿野川ダムの平成8年変更後の操作規則は、大規模洪水に対応することができないものではないから、この点についての原告ら

の主張には理由がない。

- 3 両ダム所長に平成8年変更前の操作規則に基づく操作を行う義務はないこと
- 原告らは、両ダム所長が平成8年変更前の操作規則（旧操作規則）に基づく操作を行っていたら、異常洪水時防災操作を回避することができたとして、両ダム所長には、旧操作規則に基づく操作を行う義務があった旨主張する（原告ら準備書面11第1・2及び3ページ）。

しかし、両ダム所長にかかる義務がないことは、被告国第4準備書面第2の1（12ないし15ページ）等で主張したとおりである。

また、原告らは、上記義務の根拠として、平成8年変更後の操作規則が大規模洪水に対応できないものであることを主張しているが、上記2で述べたとおり、平成8年変更後の操作規則は、大規模洪水にも対応できないものではないから、原告らの主張はその前提を欠くものである。

前記第1の3(3)で述べたとおり、平成8年変更後の操作規則は、中小規模洪水に対する洪水調節効果を発揮しつつ、大規模洪水時の洪水調節効果にも悪影響を及ぼさないものとして、旧操作規則の内容を変更して策定されたものであり、操作規則変更後において、既に変更された旧操作規則に基づいてダム操作を行うことはもはやあり得ないのであって、両ダム所長には旧操作規則に基づく操作を行う義務があったとする原告らの主張には理由がない。

第3 原告ら8月22日付け上申書の求釈明事項に対する回答

1 第1について

原告ら8月22日付け上申書第1の3段落目に記載されたとおりに考えている。

2 第2について

野村ダム及び鹿野川ダムの各ダムについて、各ダム操作規則の洪水調節条項（野村ダムについて甲A1号証の17条、鹿野川ダムについて甲A2号証の1

6条)に基づいた操作を行う予定であった。

3 第3について

第3の求釈明事項は、両ダム所長には、旧操作規則に基づく操作を行うべき義務があるとする原告らの主張を前提としたものと解されるところ、被告国第4準備書面第2の1(12ないし15ページ)及び前記第2の3で述べたとおり、両ダム所長において、原告らが主張するような、旧操作規則に基づくダム操作を行うべき職務上の法的義務を負うものではなく、中小規模洪水であれ、大規模洪水であれ、平成8年変更後の操作規則に基づいて操作を行うこととなるのであって、旧操作規則に基づいた操作を行うことはおよそあり得ない。

また、前記第1の3(1)で述べたとおり、洪水調節方法の適否は、様々な洪水に対してダム下流域の浸水被害の防止又は軽減に資するものといえるかどうかによって評価すべきであって、単にダムへの流入量が最大となった時点で流水を貯留できるかどうかや、異常洪水時防災操作への移行を防ぐことができるか否かによって判断されるものでもない。このように、本件降雨時における両ダム所長の放流行為に国賠法1条1項の違法があったかどうかは、仮に旧操作規則に従ってダム操作を行った場合に異常洪水時防災操作を回避できるか否かによって左右されるものではない。

以上のことから、被告国としては、「平成8年変更前の操作規則に基づいて操作した場合、異常洪水時防災操作を回避できたのか否か」について、何ら回答の要を認めない。

以上