

基本事件 令和2年(ワ)第29号
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
令和5年(ワ)第13号 損害賠償請求事件

原告 入江 須美 外31名
被告 国 外2名

準備書面19

2024年1月31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



弁護士奥島直道 復代理人 長野 享子



第1 神戸大学名誉教授 弁護士 阿部泰隆作成の令和6年1月20日付け「野村ダムの放流による以上洪水被害をめぐる国家賠償法上の責任（瑕疵及び違法・過失）」（以下「阿部意見書」という。）について

阿部意見書は、野村ダムを題材に、適用法令解釈の理論面に焦点をあてて意見を述べるものであるから、その骨子を記載して主張を補強する。鹿野川ダムからの放流に関する責任の法理論も同様であると考えられる。

1 総論（ダムの設置及び管理の瑕疵（操作規則の内容、操作規則の運用、事前放流））

野村ダムは特定多目的ダムであり、特定多目的ダム法の適用があるところ、多目的ダムの新築に当たっては、基本計画を作成する（特定多目的ダム法4条）。同条では、一 建設の目的、二 位置及び名称、三 規模及び型式のほか、特に、四 貯留量、取水量及び放流量並びに貯留量の用途別配分に関する事項、ダムの使用権者が重要である。

多目的ダムの操作の基本原則について、特定多目的ダム法30条において、「多目的ダムの操作は、流水によつて生ずる公利を増進し、及び公害を除却し、又は軽減するとともに、ダム使用権を侵害しないように行わなければならない。」とされ、国土交通大臣は、「多目的ダムの操作の基本原則に従い、多目的ダムの操作規則を定めなければならない。」「2 多目的ダムの操作規則に定める事項については、政令で定める。」とされる（特定多目的ダム法31条）。

ダム使用権者の権利の保護に配慮しても、操作規則を定めるとき、さらにダム

を操作するときは、「公害を除却し、又は軽減する」という基本原則に従わなければならないことに留意しなければならない。

操作規則で定めるべき事項は、政令により（特定多目的ダム法施行令17条）、

「一 洪水期、かんがい期等の別を考慮して定める各期間における最高及び最低の水位並びに貯留及び放流の方法

二 多目的ダム及び多目的ダムを操作するため必要な機械、器具等の点検及び整備、多目的ダムを操作するため必要な気象及び水象の観測並びに放流の際にとるべき措置に関する事項

三 その他多目的ダムの操作に関し必要な事項」とされている。

ダムは、危険内在施設である人工公物であるところ、多目的ダムは、河川から生ずるこれらの危険を封じ込める（治水目的）だけではなく、利水目的も有することから、運用・操作次第では、治水に徹底できず、かえって、自然の河川よりも危険となることがある。多目的ダムの基本計画のほか、ダムの操作規則とその運用では、このことに十分に配慮しなければならない。

野村ダムの利水容量、治水容量などは、平常時を念頭に定められている。操作規則では、大豪雨を想定して、放流量を調整する定めがおかれているが、それでも、利水権者の同意や、利水容量を残すなど、利水に配慮している。

しかし、豪雨で、大災害を惹起して、人命・財産に重大な損害を及ぼしそうなときは、人権の優劣順位から見ても、治水に専念すべきである。これができないような操作規則の定めは、ダムの設置及び管理に瑕疵がある。あるいは、このことに留意した操作規則の運用・解釈、特に事前放流の活用が不可欠であり、それを怠れば瑕疵があり、ダムの設置管理の瑕疵を構成する。

2 野村ダムの操作規則の平成8年変更の重大な違法性

(1) 基本計画を実現できないものにする操作規則

野村ダムの平成8年変更の操作規則では、以下に述べるとおり基本計画の実現ができない。基本計画が実現できない操作規則の変更は違法である。

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、平成8年変更の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、平成8年変更の野村ダム操作規則では、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ので、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（計画洪水）に対処できないことを意味する。

そのために、洪水調節段階での放流が十分に行えず、流入量の大半がダムに貯留されて、最大流入量が到達するまえにダムが満杯になり、異常洪水時防災操作を行うことになって、最大流入量を基本計画で定められた放流量にカットできない。これは基本計画違反と評価すべきである。

（2）旧操作規則であれば水害を防ぐことができた

国土交通省本省河川部は、近年の全国各地の豪雨による大洪水対策として、事前放流の実施を各地方整備局に求めている（平成17年3月30日。甲A74）。この通知を受けて、特定多目的ダムを管理するダム事務所は事前放流を行って大規模洪水に対応することが通常となっている。本件水害においても野村ダムでは事前放流を行った。昭和62年の旧操作規則を運用したと仮定した場合において、事前放流によって増やした洪水調節容量（250万トン）を加えて検討すると、阿部意見書別紙1のハイドログラフの黄色Aの部分が1000 m^3/s を越えているが、その水量は144万トンぐらいであり、追加した洪水調節容量の250万トンで補えるので、異常洪水時防災操作を回避できたことになる。放流量は1000 m^3/s 以下に抑えることができ、堤防を越えないか、仮に超えたとしても、床下浸水の程度に収まり、人命や重要な財産を損壊することはない。この点からも、平成8年変更の操作規則の変更は違法である。

(3) 操作規則の変更を正当化づける説明がない

ダムは、最大流入量を予測して、ダムの容量を空けておいて、放流量を流入量よりも少なくして流域の被害を軽減するために定められるべきものであり、より大きな被害が生じる大規模洪水にこそ対応できる操作規則でなければならない。平成8年、それを引き継いだ平成24年の操作規則は、大豪雨・大洪水に対応できないようにわざわざ改正（改悪）したので、大洪水の際の被害軽減義務違反、つまりは、ダムの存在理由を否定するような誤った変更であり、極めて重大な違法な変更である。そのような改正をすることが不可避であって、元の昭和62年の操作規則を維持することが不可能であったということが立証されない限り、客観的に、通常期待される安全性を欠き瑕疵があったといえることができる。

さらに、被告は、本件水害の直後に昭和62年の操作規則と同じ内容の操作規則（一定率一定量方式）に戻したのであるから、平成8年の規則変更には瑕疵があることは明らかである。

(4) 菅田地区を守るための操作規則の変更は人命より財産を優先としたもので誤りであること

平成8年の操作規則の変更は、菅田地区を守ることを目的としていたという意味においても誤りである。菅田地区で浸水被害を受けるのは田畑が主で、高所に建設されている住宅の浸水被害は想定しにくい。また、この変更について、流域住民の了解を得たものともいえない。そうすると、平成8年の操作規則の変更は、菅田地区の田畑を守るために、野村町の市街地と人命を犠牲にすることになるのであるから、人命より財産を優先するものであって、この点からも誤りである。

3 本件で大規模洪水に対応した放流操作をすべきだったことについて

(1) 操作規則上の根拠がなくとも大規模洪水に対応した放流操作をすべきであったことについて

大迫ダム訴訟一審判決は、操作規程（操作規則にも同じ論理が妥当する）がなくとも、災害防止の放流操作をすべきだという判断をしている。

「ダムの設置、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、充分であるとは限らず、不測の事態に対しては、河川法等関係法規の趣旨及び法の一般原則に基づいて、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っている。このことは、ダムが人為的に構築されるもので、他人の生命、身体及び財産に危険な影響を及ぼす営造物であることから、当然の結論であるというべきである。

また、河川管理者の承認を受けた操作規程であっても、河川法等関係法規の趣旨に合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当然に免責されないものというべきである。」

本件に即していえば、四国地方整備局長およびダム事務所所長は、水害を防止するため、洪水の規模に応じた放流操作を行う義務がある。そもそも、大規模洪水が予測される場合には、異常洪水時防災操作を実施すれば大量のダムへの流入量をそのまま下流に放流することになり、多大な損害を流域住民に及ぼすので、異常洪水時防災操作を避けられないことが判明した時点で、直ちに早期に事前放流してダムの容量を増やし、洪水調節段階においては流入量に応じて放流量を増やして、大規模洪水に対応する義務があるというべきである。さらに、行政の内部規則に仮に欠陥があるなら、より上位の法令が優越することも自明である。

(2) 本件で事前放流について操作規則上の根拠があったことについて

上記のとおり、操作規則上の根拠がなくとも事前に放流操作すべきであったところ、本件では事前放流は操作規則上根拠があるからなおさら事前に放流操作すべきであった。

ダム所長と四国地方整備局局長は、肱川洪水予測システム（甲 A 2 7、雨量予測から流入量・放流量を予測するシステム）に基づいて放流操作をしているが、このままの放流では前記の 6 0 0 万立方メートルのダムの容量を使い切つて（ダムが満杯になって）、異常洪水時防災操作に入らざるをえないことが認識できたにもかかわらず、平成 8 年の操作規則の原則規定に縛られて、事前放流の制度を没却し、あえて、放流を少量しか行わず、避けることができた異常洪水時防災操作を回避することをしなかった。そのままでは、大規模洪水に対応できないことを知っていたのであるから、漫然と通常操作規則に機械的に従って操作をするのではなく、操作規則 2 2 条 1 項 3 号に事前放流の規定があることを思い出して、再度の事前放流をし、その後は、流入量に応じて放流量を増やす一定率一定量方式で放流をすべきであった。さらに緊急放流が不可避となることが判明して以降も、その危険性を軽減すべく急激な放流を避ける操作を行うべきであった。ダム所長らは、これらにすべて違反する操作を行った。

ダム職員は操作規則の通りにダム操作を運用することを通常義務付けられているが、豪雨の際には、法令及び操作規則の豪雨に対応した義務に即してダム操作を行う義務がある。

2 0 0 5 年 3 月 3 0 日、国土交通省は各地方整備局長あてに、「国土交通省所管ダムにおける事前放流の実施について」というタイトルで「貴所管ダムについて速やかに事前放流等を検討し、その結果に基づき、随時実施されたい。」という通達を出している（甲 A 7 4）。本件水害当時野村ダムにおいては事前放流実施要領が作成されておらず、そもそもこの点に瑕疵がある。

野村ダムでは、四国地方整備局の指示に基づき、7 月 5 日に事前放流を実施

しており、これは、被告の見解によると、操作規則 22 条 1 項 3 号に基づくものであるから、その後の緊急事態下においても、野村ダムの職員が事前放流できる根拠はこの操作規則 22 条 1 項 3 号に見出すことができ、野村ダムの職員は、本件の豪雨の状況において、急激な放流量の増加を防止するために、同号に基づき事前放流を実施すべきであった。

(3) 操作規則 23 条は急激な放流量の増加を禁止

操作規則 23 条は急激な放流量の増加を禁止しており、その具体的な基準については操作細則 9 条が規定している。本件の場合、急激な放流量の増加を肱川洪水予測システムから事前に予測できたのだから、それにもかかわらず急激な放流量の増加を防止するための措置（放流量増加の前倒しによる増加率の平均化）をしないで、操作細則 9 条の基準の 10 倍以上に放流量が増加させ、放置したダム事務所長には、重大な操作規則違反と法令違反がある。

(4) 本件の放流操作は、人命の犠牲のもとに大洲市菅田地区の田畑を守るためのものであること

本件では、野村地区は越流の被害に見舞われたのは、下流の菅田地区を守るための放流操作が行われたためであるところ、菅田地区で保護の対象となるのは人命ではなく田畑であり、財産のために人命を犠牲にするダム操作は許されない。

『国土交通省四国地方整備局野村ダム・鹿野川ダムの操作に関わる情報提供等に関する検証の場』（平成 30 年 12 月）177 頁では「野村ダム・鹿野川ダムにおける平成 30 年 7 月豪雨時のダムあり・なしの比較」を載せているが、野村ダムにより、下流の無堤地区である菅田地区が浸水を開始する時期を 4 時間遅らせ、河道流下能力を超える 1000 立方メートルの開始時期を約 40 分遅らせたというが、それだけであって、肝心の野村地区の大災害を防止できた

かどうかの記載はない。

本件では、野村ダムからの放流が毎秒300立方メートルを超えると、それが鹿野川ダムに影響して、鹿野川ダムで毎秒600立方メートルを放流することになって菅田地区が浸水するというので、放流量を抑制する操作規則を作ったとも言われる。しかし、鹿野川ダムだけで毎秒600立方メートルの放流に抑えればよく、野村ダムにおいて毎秒300立方メートルに抑えなければならないことについて説明は見当たらない。

また、仮に、鹿野川ダムの放流量を毎秒600立方メートルに抑えるために野村ダムで放流量を毎秒300立方メートルに抑える必要があったとしても、菅田地区は毎年浸水被害を受けており、そうした場所に住宅を建築する者はいない。つまり、菅田地区で浸水被害を受けるのは田畑が主で、住宅は高いところに建築されているので浸水被害を受けることはまずありえず、菅田地区の人命被害のおそれは低く、菅田地区を守るための放流操作は、菅田地区の田畑を守るために、野村町の市街地と人命を犠牲にすることに他ならない。

4 大東水害訴訟最高裁判決の射程外であること

本件における操作規則の変更の瑕疵は、既存のダム設備を前提とした放流操作についてのものであり、ダムの改造等を主張するものではない。いったん定めていた適正な操作規則を大規模洪水に対応しにくい操作規則に変更したことの瑕疵なり、平成30年当時に適用されていた平成24年操作規則の瑕疵を問題とするものであるが、規則変更に時間を要したり、巨額の予算計上が必要となるような技術的・時間的・財政的な制約があるものではない。現に、四国地方整備局は、平成30年水害を受けて、大規模洪水に対応できない操作規則の瑕疵を認識して、1年も経過しない間に操作規則を変更して、大規模洪水にも対応できる、平成8年改正前の操作規則にほぼ戻している。

従って、本件で問題にしている「誤った操作規則の変更」という瑕疵について

は、完全に大東水害最高裁判決の射程範囲外の事案である。

本件訴訟において賠償責任の理由としている①ダム放流操作の誤り、②操作規則変更の誤り、③放流情報の通知・警報措置の誤りは、いずれも上記大東水害訴訟最高裁判例の射程範囲外の事案である。

5 公物営造物の設置及び管理の瑕疵（国家賠償法2条）について

国家賠償法2条は、公物営造物の物的な瑕疵を根拠としているのではなく、その「設置・管理」の瑕疵という人間の営為の瑕疵を基準としているのであるから、ダムが欠陥工事のために崩壊した場合だけではなく、洪水調節容量の設定の偏り、操作規則の定めの不適切、まして、操作ミスは、2条の瑕疵にあたる。さらに、放流に際しての通知・警報は、公務員個人の行為ともとらえられるが、ダムの管理の問題であるから、2条の瑕疵に当たるといふべきである。

本件訴訟は、ダムを操作する個々の職員の責任を問うのではなく、ダムの設置管理の瑕疵を問うものと解されるから、客観的に通常的安全性を欠くから、ダムの「管理」に瑕疵があったと考えるべきである。

6 ダム事務所のダム放流に関する一般周知措置、関係機関への通知について

ダムの放流に関して、下流の安全性を確保するために、ダム事務所が行うべき警報義務について、特定多目的ダム法（放流に関する通知等）第32条は、「国土交通大臣又は多目的ダムを管理する都道府県知事は、多目的ダムによつて貯留された流水を放流することによつて流水の状況に著しい変化を生ずると認める場合において、これによつて生ずる危害を防止するため必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、あらかじめ、関係都道府県知事、関係市町村長及び関係警察署長に通知するとともに、一般に周知させるため必要な措置をとらなければならない。」と定める。したがって、野村ダムの管理事務所は、西予市に通知するだけでなく、同時に、一般に周知させる措置をとらなければならず、被告

のいうように河道内の者のみならず、ダム操作に伴って発生し得る危険が及ぶ範囲のすべての者に対して周知を行うべきことは、法令上明白である。

特定多目的ダム法施行令（放流に関する通知等）第18条は、国土交通大臣又は多目的ダムを管理する都道府県知事は、多目的ダムによつて貯留された流水の放流に関し、特定多目的ダム法第32条の規定により関係都道府県知事、関係市町村長及び関係警察署長に通知しようとするときは、流水を放流する日時のほか放流量又は放流により上昇する下流の水位の見込を示して行い、一般に周知させようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、立札による掲示を行うほか、サイレン、警鐘、拡声機等により警告しなければならないと定める。

特定多目的ダム法施行規則（立札による掲示の様式等）第8条は、特定多目的ダム法施行令第18条に規定する立札による掲示は、特定多目的ダム法施行規則別記様式第五により行うことを例とする。ただし、放流する日時、河川及びその付近の状況等により特別の必要があると認められるときは、その都度、さらに別記様式第六により行うことを例とする。

そして、特定多目的ダム法施行令第18条に規定するサイレン及び警鐘による警告の方法は、次の表に定めるところによるものとする。

サイレン 休止を入れて、1分毎、警鐘は1秒ごと

備考

- 一 警告は、適宜の時間継続すること。
 - 二 必要があればサイレン及び警鐘を併用すること。
- と定める。

ダムの管理として、ダム放流によって流水の状況に著しい変化が生じ、これによって他人の生命、身体又は財産に危害が生じるおそれのある場合には、そのような他人に対し、ダムの放流がなされ又は将来なされること、及びそれによって自己に危害が生じるおそれがあることを知らせなければならず、それも、具体的に右のようなおそれが生じた時点において、なされなければならない。これに

ついて、具体的に例を挙げて、なされるべき最低限度の措置を規定したものが、河川法施行令 31 条及び同法施行規則 26 条であり、ダムを設置する者は、あらかじめ、別紙立札の様式 1 のとおりの例による立札による掲示を行い、ダムから放流するつど、サイレン、警鐘、拡声機等による警告を行い（同法施行規則 26 条 2 項は、サイレン又は警鐘による警告の方法として、警告を適宜の時間継続することを規定しているが、右以外のものによる警告についても、一般の者が充分周知できる方法で行わなければならないことは当然である。また、警報する側からは、入川者のすべてが確認できるわけではないし、警報する側が去った後から入川しないように、河道外の者にも放流を知らせるためにも、拡声機、サイレンなどを使用した音声による十分な警告が不可欠である。）る。

関係機関への通知は、通知された各関係機関ダムの放流から他人の生命、身体及び財産の安全を守るための活動を行うためになされるのであるから、下流に放流による増水が起きる前に、十分な時間的余裕をもってなされ、その内容も通知を受けた各関係機関が、ダム下流の河川がダムの放流によって、何時、どの程度増水するのかを理解できるものでなければならない。

また、以上の通知及び一般に周知させるための措置は、既にその全部又は一部が行われているときでも、それが行われたときと放流の時刻、量などが異なってきた場合には、そのつどそのときの状況に合わせて、新たな通知及び一般に周知されるための措置が行われなければならない。

7 住民に適切な警告、退避措置を講ずべき西予市の責任について

災害対策基本法 56 条に基づき、西予市長は、ダム事務所から通知された重要な放流の情報を流域住民に伝える義務がある。また、市町村は水防法 1 条及び 2 条 2 項による水防管理団体として水防法 12 条に基づき、知り得た洪水の情報を関係者（流域住民）に伝える義務がある。

さらに、通信設備の優先利用（57 条、61 条の 3）、消防機関などの出動命令

(58条)、市町村長の事前措置(59条)、避難の指示(60条)等を行うべき義務がある。

7月7日2時30分、ホットラインで野村支所長に異常洪水時防災操作は不可避、現在の予測では河道の流下能力を上回る流量の恐れ、操作開始は6時50分ごろを予定との連絡があり、同日5時50分、野村ダムから1時間後の6時50分から、異常洪水時防災操作に入る旨の連絡 避難勧告などの住民避難の必要の連絡があった。

上記2時30分時点、5時50分の時点で、異常洪水時防災操作が行われるとの事前通知があったから、この時住民への徹底的な避難支援が必要であった。前記のように、「屋内の高いところに避難してください」などと言わず、住民の家を一軒ごとに叩いて消防車で避難させるべきであった。

6時08分 西予市長から情報伝達の権限を委ねられていた西予市野村支所長土居は、6時08分に「最大放流量の予測は毎秒1750トンの見込みです。大変なことになります」とのホットラインの連絡を受けた。野村地区の堤防は放流量毎秒1000トンまでならば越流しない計画で整備されているが、1750トンは想像をはるかに超えていた(甲B37号証)。それは氾濫を惹起し、家屋を呑み込むほどの放流量であり、屋内にいたのでは危険であるから、西予市野村支所長は、そのことを流域住民に緊急に伝えて、避難支援をする絶対的な義務があった。

しかし、野村支所長の土居は、この緊迫情報を受けて、腰が抜けそうなほど驚き、嘘だろうと内心うめいただけで(愛媛新聞 甲B37号証)、流域住民に直ちに伝えることを怠った。また、野村ダムからの6時08分の連絡は市長に伝えられた。しかし、市長は、毎秒1750立方メートルが家屋を呑み込むほどの水量であることを認識しながら、冷静さを欠いていたために、直ちに住民に避難を呼びかけなくてはならないことに気が付かず、住民に避難を呼びかけなかった。

土居野村支所長及び市長には、災害対策基本法及び水防法違反、さらに、行政の基本的義務である住民保護義務違反がある。

第2 求釈明

1 再度の事前放流について

①野村ダム所長・鹿野川ダム所長と四国地方整備局局長は異常洪水時防災操作に入らざるをえないことを7月7日のいつの時点で認識したか、②当該異常洪水時防災操作を防ぐために再度の事前放流について検討をしなかったのか、③検討しなかったのであれば、なぜ検討しなかったのか、④検討したが実施しなかった場合には、なぜ実施しなかったのか。

2 平成16年16号台風に関する四国地方整備局・鹿野川ダム事務所・野村ダム事務所による検討

平成16年16号台風について、平成8年変更前の野村ダム・鹿野川ダムの操作規則に基づいて操作したと仮定した場合にはどのような災害結果になったのかについての、四国地方整備局・鹿野川ダム事務所・野村ダム事務所による検討結果のデータ（ハイδροグラフでも可）を次回期日までに開示して頂きたい（原告は第18準備書面の別紙として宇民教授作成のハイδροグラフを提出済み）。

以上