

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21

2024年5月24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 被告西予市の主張に対する反論

- 1 被告西予市は、その準備書面（11）で、現地災害対策本部の野村支所長は、7月7日午前6時08分にホットラインで、「最大放流量が毎秒1750トンになる。大変なことになる。」との連絡を受けたが、西予市において住民の避難指示の発出など何らの対応もとらなかったことについて災害対策基本法56条及び同法60条1項に係る義務違反も裁量逸脱濫用もないと主張する。

しかし、午前5時10分の防災無線では屋内の移動も避難方法として警報されており、午前6時08分の時点で未だ多くの住民が自宅内にとどまっており、毎秒1750トンの放流をすれば氾濫して家が飲み込まれ屋内の住人に死亡者が出ることは被告西予市にとって明白であったのであり、災害対策基本法56条及び同法60条1項に係る義務違反も裁量逸脱濫用もないとする被告西予市の主張は誤りであるので以下反論する。

2 原告らの反論

- (一) 被告西予市が、午前6時08分の野村ダム事務所からの放流情報に基づき家屋を飲み込むほどの放流が行われ、屋内にいては危険であることを住人に伝えなかったことは、災害対策基本法56条1項に係る情報提供に関する義務違反ないし裁量逸脱濫用があること

(1) 地域防災計画に関する被告西予市の主張の誤り

- ① 被告西予市は、西予市地域防災計画にダム放流についての規定がないと

して、西予市長が住民に重要な情報を伝達していなくても、過失がないと主張する。

しかし、この被告西予市の主張は、災害対策基本法 56 条の解釈を誤っているばかりでなく、西予市地域防災計画の解釈についても誤っている。

- ② 同法 56 条は、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あいまい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町村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に規定したものである（『逐条解説 災害対策基本法』（防災行政研究会編集、第 4 次改訂版、ぎょうせい、以下『災害対策基本法』という。） 403 頁【趣旨】 1 行目）。この 56 条の趣旨から見て、住民に伝えるべき災害に関する情報があるにもかかわらず、地域防災計画の記載を理由として、情報提供を制限するものではない。

同条の「地域防災計画の定めるところにより」とは、予警報等を地域防災計画に定めてある伝達系統（伝達先、伝達順位、伝達経路等）、伝達方法（伝達手段、伝達要領等）等に従ってということを定めたものである。市町村長の災害に関する予警報等の伝達については、それぞれの法令において規定されているところであるが、本条はこれらのすべてを「地域防災計画の定めるところにより」として、予警報等が迅速かつ的確に行われることを期待しているのである（災害対策基本法 405 頁 3 行目）。

なお、伝達系統、伝達方法に関して西予市地域防災計画は、「洪水予報、水防警報及び水位情報の発表・伝達」のところで、「洪水予報、水防警報並びに水位情報の発表及び伝達系統は、別に定める「西予市水防計画」の定めるところによる。」（16 頁）と定めている。

- ③ 西予市地域防災計画（甲 B 4 3）は、ダム放流による洪水を対象外にしているわけではない。西予市地域防災計画は、「この計画は、災害対策基本法（昭和 36 年法律第 223 号）第 42 条の規定に基づき、西予市の地域に係る災

害対策について定め、これを推進することにより、住民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的とする。」（１頁）と定めており、「洪水」や「水防」の中に、ダム放流による洪水も含まれている。もちろん、西予市地域防災計画は、ダム放流の場合を除外する規定を置いているわけではない。

西予市地域防災計画は、河川等情報システムの活用のところ、「県内全域の雨量、水位、ダムの諸量等の観測データを自動観測により収集処理し、防災関係機関への情報提供を行い、また、的確な水防警報の発令や住民への避難勧告の迅速化を図り、水災による被害を軽減するため、システムの活用を図る。」（８０頁）と記載して、ダム放流を前提とする規定を置いている。

(2) 災害対策基本法５６条１項は準備のための情報提供規定ではないこと一条文の文言及び裁判例

被告西予市は、災害対策基本法５６条１項は、避難のための準備の情報提供規定であるため、避難指示が問題となる本件には適用がないと主張する。

災害対策基本法５６条１項は避難のための準備の情報提供に適用されるが、以下に述べる通り、危難が差し迫った場合の適切な避難のために必要な危険情報の提供にも適用があり、災害対策基本法５６条１項が本件における避難指示に適用されないという西予市の主張には根拠がない。

まず、本件豪雨災害当時の災害対策基本法５６条１項は、「市町村長は」・・・「災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき」・・・「当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を」・・・「住民」・・・「に伝達しなければならない」と定めており、避難のための準備に限定されたものではなく、避難指示の際の危険通知にも適用があることは条文の文言から明らかである。

災害対策防止法５６条は、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あいまいな処理が問題とされたことに鑑み、防災の第一次責務者である市町村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に規定されたものである（災害対策基本法403頁【趣旨】1行目）。

また、いわゆる岩木山土石流災害に関する仙台高裁秋田支部平成7年7月7日判決（判例地方自治142号70頁、以下「岩木山土石流高裁判決」という。）によると、「一般に、自然現象に起因する災害の防止には、構造物の設置等により災害を阻止する方法と危険区域から住民を恒久的に離脱（移転）させ、あるいは危険が迫った際に住民を避難させる方法があり、土石流災害については現在の研究、技術の水準でも、前者の方法による災害の完全防止はほとんど不可能であるから、災害対策としては後者の方法にも目を向けざるを得ず」、そして、後者の場合には災害対策基本法56条1項に基づく危険情報の提供は「警戒、避難体制の確立に関する」「助言、勧告、指導義務」（以上判決文の下線は原告ら代理人による）の一部であるとされる。このように、地方自治体は、住民の生命に対する危険が差し迫った際には、生命を守るための助言、勧告、指導義務の一環として、同法56条1項に基づき、適切な避難ができるのに必要な情報を提供する義務がある。

(3) 被告西予市の主張の自己矛盾

また、被告西予市の主張の誤りは、本件に適用した場合におけるその自己矛盾からも明らかである。

すなわち、被告西予市は、「伝えるべき情報の選択、タイムリー性の要否、具体性の程度という事項は、避難指示自体の問題ではなく、避難指示に先立つ情報伝達として災害対策基本法56条1項の問題である」と主張する。しかし、伝えるべき情報の選択又は避難指示の具体性の問題（たとえば、家が避難場所を屋内とするか丘とするか）であるなら、単なる準備行為として避難指示より先に伝えられるべき情報ではなく、避難指示自体に関する危険情報の提供（たとえば、丘に避難せよという避難指示の内容）となる。

被告西予市は、伝えるべき情報の具体性という観点から、避難すべき場所が災害対策基本法５６条１項に基づき提供されることを結局のところ認めており、自己矛盾に陥っているというべきである。

(4) 本件における義務違反と違法性

本件では、ダム事務所のダム放流に関する通知（多目的ダム法３２条）の「法令の規定により災害に関する」・・・「通知を受けたとき」（災害対策基本法５６条１項）に該当し、「当該通知に係る事項を」・・・「住民」・・・「に」・・・「伝達しなければならない。」ことは明らかである。そして、これは当時の状況によると、伝達する法的義務があったというべきである。すなわち、秒速１０００トンまでの放流なら越流しないダムで毎秒１７５０トンの最大放流量が見込まれており、これは家屋を飲み込むほどの放流量であって、屋内にとどまる場合には生命が危険であったところ、被告西予市の午前５時１０分、午前５時３５分、午前６時０１分の防災無線では、避難方法には屋内の垂直移動も含まれており、これを訂正しなければ生命の危険が避けられなかったのであるから、被告西予市は、午前６時０８分にホットラインを受けて、生命保護のための適切な避難を可能とするため、災害対策防止法５６条１項に基づき、家屋を飲み込むほどの放流が行われ、屋内にいては危険であることを住民に伝える義務があった。

しかし、本件においては、野村支所長は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なんらの避難指示をなさず、西予市長は、毎秒１７５０立方メートルの放流が家屋を飲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、自らがテレビインタビューで認めたように住民に丘への避難を呼びかけるべきであったところこれをしなかった。

被告西予市は、住民の生命の危険を前に、屋内にいては危険であること、あるいは丘に避難すべきことを住民に呼びかけるための努力の一切を漫然と怠り、これについて重過失があるというべきである。

なお、被告西予市が裁量逸脱濫用について述べているため念のためこれについて付言すると、本件のように住民の生命に危険が差し迫った状況において、これを知りながら、市長村長が生命の危険を避けるために必要な危険情報を警報で伝えないことは、災対法の前記各規定の趣旨、目的が災害から国民の生命、身体、財産を保護することであって、住民に対する危険情報の提供はこの保護の一つの有効な手段であること（岩木山土石流高裁判決）に照らし著しく不合理であり、かかる不作為には国家賠償法上の違法性があることは明らかである（最高裁平成元年11月24日判決（民集43巻10号1169頁）参照）。

- 3 被告西予市は、午前6時08分の野村ダム事務所からの放流情報に基づき丘に避難すべきことを住人に指示しなかったことは、災害対策基本法60条1項に係る避難指示発令に関する義務違反ないし裁量逸脱濫用があること

被告西予市は、屋内の高い場所への避難も避難の選択肢とする午前5時10分に実施した避難指示¹について、避難場所の選択は住民が任意の判断で自ら決定するから適切であり、垂直避難の選択肢も不合理ではなく、結果として、午前6時08分にホットラインを受けて西予市が丘への避難指示をしなかったことについて災害対策基本法60条1項に係る避難指示の義務違反も裁量逸脱濫用もないとする。

災害対策基本法60条1項に係る避難指示について、市町村長は、一定の権

¹ 被告西予市は、その準備書面（11）において、災害対策基本法60条に基づく西予市の行為については、避難指示と避難勧告を取り混ぜて論じている。しかし、本件では、住民の生命に対する危険が目前に切迫しており、避難勧告ではなく、避難指示であったというべきである。避難指示とは、被害の危険が目前に切迫している場合等に発せられ、一定の拘束力を持ち、居住者等を避難のため立ち退かせるためのものである。避難勧告とは避難指示よりも拘束力が弱いものであるが、令和元年台風第19号当の検証の中で、避難勧告と避難指示の違いがわかりづらく、避難勧告で逃げるべきであることが理解されていないことや、避難指示が発令されるまで避難しない、いわゆる「指示待ち」の人が多くこと等井が指摘され、令和3年法律第30号の改正により、避難勧告が廃止された（『災害対策基本法』421、422頁）。

限を有するものであるが、この権限は、災害時において当該市町村内の情報が集中し、その状況を最もよく把握し得る立場にあることから、市町村長の専門的判断を要求しているものであり、本件のように、住民の生命に対する危険が切迫しており、そのことを市町村長が知っていた場合には、その危険に関する情報を最も有している市町村長は生命を守るために必要となる適切な避難指示（本件では丘への避難の指示）をする義務がある（神戸地裁姫路支部平成25年4月24日判決（判タ1405号110頁参照））。

また、被告西予市は午前5時10分に屋内の垂直移動を避難方法の一つとして挙げる避難指示をしていたのであるから、生命を守るためにはこの避難指示の訂正が必要であったという観点からも、被告西予市には、丘に避難する必要があることを住民に伝達する義務があった。

それにも関わらず、しかし、本件においては、住民の生命に1(3)で述べたとおり、住民の生命に対する切迫した危険を前に、野村支所長も西予市長も漫然となんらの避難指示を出さず、これについて被告西予市には重過失があるというべきである。

被告西予市が裁量逸脱濫用について述べているため念のためこれについて付言すると、被告西予市が午前6時08分にホットラインを受けて丘への避難指示を行わなかったことは、住民の生命保護という防災対策法の趣旨・目的に照らし、また、被告西予市が屋内の垂直移動を避難指示の内容としていたことに照らしても、著しく不合理であることが明らかであり、国家賠償法上の違法性があることは明らかである（最高裁平成元年11月24日判決（民集43巻10号1169頁））。

4 結論

西予市長は、午前6時08分のホットラインを受けて、災害対策防止法56条1項及び60条1項に従い、家屋を飲み込むほどの放流が行われるため屋内にい

ては危険であり、直ちに丘に避難しなければならないことを、「氾濫する！！みんなすぐに丘に逃げよ。」などと防災無線等で警報すべき義務があったところ、この義務を重過失により怠り、裁量逸脱濫用を問題とする場合でもこれがあることは明らかであるから、国家賠償法 1 条の違法性があり、被告西予市の主張には理由がない。

第 2 被告国に対して

「ダム計画に基づく $1000 \text{ m}^3/\text{s}$ の放流に耐えられるように堤防整備させなかった国の責任」(準備書面 20 で主張した新たな被告国の過失・計画に反した堤防整備)

1 計画通りの堤防整備をさせなかったことについての国の過失

野村ダムは多目的ダムである。利水目的として愛媛県南予地方の蜜柑畑の干ばつ対策だけではなく、治水目的も有している。治水対策としては、数十年に 1 回という洪水を想定して、毎秒 1300 トンの流入量のうち 300 トンをダムに貯留して、残りの 1000 トンを流すことにした(ダムの基本計画)。その実現のためには、 1000 トンの放流量において堤防を越えないように、支流からの流入量を 260 トンとみて、毎秒 1260 トンの流下能力を確保して、野村町中心地区の安全を確保する必要があった。それまでの肱川の野村町中心部の流下能力は毎秒 560 トンであった。野村ダム建設を推進する国及び愛媛県は、野村町に対して、堤防工事によって毎秒 1260 トンの流下能力を確保することを約束して、野村町はダム建設を承諾した。それゆえ、毎秒 1260 トンの流下能力を確保することが必要である。

西予市野村町中心地区の肱川の管理は愛媛県がしている。毎秒 1260 トンの流下能力を確保するための堤防整備の工事は河川管理をしている愛媛県が行った。

国は、野村ダム建設事業を推進するため、堤防整備に補助金を支出し、愛媛

県に対して、堤防整備を指導・監督すべき地位にあった。国の担当部署である国土交通省大洲河川国道事務所は、愛媛県が行う堤防整備がダム建設計画に合致するように、毎秒1260トンを下下できる堤防整備を指導・監督すべき義務があった。しかし、国土交通省大洲河川国道事務所は、愛媛県から示された堤防整備工事実施計画（設計図面など）を見れば、毎秒1260トンに耐える堤防整備になっていないことを容易に知ることができたにもかかわらず、設計図等を精査せず、毎秒1260トンに耐えられない堤防整備になっていることを見過ごした。堤防整備後も計画とおりの整備がされているかどうかについて精査することをしなかった。

従って、国（国土交通省大洲河川国道事務所）には過失が認められる。

2 文書の開示

1974年～1996年にかけて、愛媛県は、野村ダム計画の実施のために、肱川の野村町野村大橋より上流で河道拡幅などの河川改修事業を実施した。この工事に関する工事実施計画書（設計図面を含む）などの堤防整備に関する書類の提出を求める。

以上