

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
令和2年(ワ)第509号 損害賠償請求事件
令和3年(ワ)第254号 損害賠償請求事件
令和3年(ワ)第263号 損害賠償請求事件
原告 入江須美 外31名
被告 西予市 外2名

準備書面(14)

令和7年2月27日

松山地方裁判所 民事第1部 合議一係 御中

被告西予市訴訟代理人弁護士 大島博雅



被告西予市は、原告2024年12月26日付「準備書面25」につき、下記のとおり、原告の主張に対する認否及び反論並びに主張をする。

記

第1 被告西予市の責任について

1 はじめに

原告の主張を争う。原告は、被告西予市の法的責任が災害対策基本法56条、同60条、及び水防法29条から発生し、午前5時10分、午前6時08分の2つの時点で、それぞれ避難指示を出すべき義務が生じていたのにこれを怠り、家屋が飲み込まれるほどの放流をすることで浸水を受けることが伝えられたにもかかわらず、その情報を住民に伝えず(災害対策基本法56条違反)、再度

の避難指示を出して、屋内から退去して屋外の高台に避難することを促す義務があるにもかかわらずこれを怠り、その内容の避難指示を出さなかった義務違反（災害対策基本法 60 条違反、水防法 29 条違反）があると主張している。

しかし、原告の主張は、事実には誤りがあること、災害対策基本法 56 条、同法 60 条、水防法 29 条の各解釈を誤ったものであり、そして、被告西予市に作為義務があるとする点で誤りであり、裁量権の逸脱濫用があるとする点で誤りであり、また、国賠法上の違法性及び過失があるとする点で誤りである。

2 原告主張の誤り

(1) 災害対策基本法 56 条の解釈・事実の誤り

原告の主張を争う。

被告西予市令和 6 年 2 月 28 日付「準備書面(1)」で既に述べたとおりである。すなわち、災害対策基本法 56 条 1 項により、西予市長は避難のための準備として災害に関する予報又は警報の情報を住民に伝達する義務を負うが、災害対策基本法 60 条の避難指示とは別の行政作用の規定であって、災害対策基本法 56 条 1 項が避難指示に際しての情報伝達、具体的方法を定めるものではない。

災害対策基本法 56 条 1 項による情報伝達は、地域防災計画に基づくところによりなされる。当時の西予市地域防災計画には、野村ダムからの放流に関する避難準備について、個別具体的には明記していない。当時の西予市地域防災計画には、野村地区住民に対して情報を提供する内容が定められていなかったのであるから、災害対策基本法 56 条 1 項の伝達義務が発生する余地はない。

本件で、午前 5 時 10 分、午前 6 時 08 分の 2 つの時点のいずれにおいても、災害対策基本法 56 条 1 項の伝達義務はない。そして、西予市長が地域防災計画に基づかない義務を負うものではない。

ところで、災害対策基本法 56 条 1 項後段には、「この場合において、必要

があると認めるときは、市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき措置について、必要な通知又は警告をすることができる。」という規定がある。この規定の趣旨は、予警報が住民には理解しがたい場合があることと、予警報に対してどのような措置をとるべきかを具体的に知らせることが必要な場合があることから、市町村長が必要と認めるときは、住民等に対して予想される災害の事態及びこれに対してとるべき立退きの準備その他の措置について、必要な通知または警告ができることとしたものである（防災行政研究会編集『災害対策基本法』〔第四次改訂版〕403頁（ぎょうせい、令和6年4月第1刷））。

災害対策基本法56条1項後段は同項本文を受けたものであるため、予警報の伝達に際しての通知又は警告については、これを地域防災計画に定めておくことが必要となる。当時の西予市地域防災計画には、野村ダムからの放流に関する予警報について、それが対象とされていない。そのため、これについても災害対策基本法56条1項後段の作為義務違反が生じることはない。裁量権の逸脱濫用が生じることはない。

ア 午前4時30分時点の伝達義務について

- ① 原告は、午前4時30分のファックス（甲B19の4）が異常洪水時防災操作に関する情報であるとする。そして、「予想される災害の事態」が異常洪水時防災操作の結果により $1300\text{ m}^3/\text{s}$ を超える流入量と同じ量の放流をすることであると主張する。しかし、この主張には前提とする事実の誤りがある。野村ダム管理所発平成30年7月7日午前4時30分「ダム操作に関する重要情報」（甲B19の4）は、異常洪水時防災操作に関する情報であるが、あくまで将来その可能性がある不確定な情報に過ぎない。このことは、「この操作に移行する場合は、概ね1時間前に事前通知します。野村ダムでは現在、洪水貯留を行っています。」「今後、このまま洪水調整を実施すると、ダムの洪水調整容量を上回ること

が予想されますので、7日6時40分頃から洪水貯留方法を変更し、計画規模を超える洪水時の操作に移行する可能性があります。」という文面から確認される。このファックスは、野村ダムの運用情報を提供しているものであるが、異常洪水時防災操作の内容、規模等を通知しているものではない。被告西予市がこれを住民に対して伝達することが適切な内容とはいえない。

次に、本件豪雨災害当時、西予市地域防災計画（及びこれが準用する西予市水防計画）には、野村地区住民に対して特に情報を提供する内容が定められていなかった。西予市内の野村ダム下流は洪水浸水想定地区ではなく、その対象である野村地区住民に対して野村ダムからの放流に関する避難準備についての情報を提供する仕組みがなかった。また、本件豪雨災害当時、野村ダムからの放流に関する予警報発令判断の水位・量といった基準が定められておらず、予想される災害の事態を想定することができず、とるべき措置も策定外であった。

そのような手探りの中でも、被告西予市は、住民に対する情報提供として「避難所へ行くこと」「避難所への避難が危険な場合は近くの安全な場所か屋内の高いところへ逃げることを」を具体的対策として通知しているのである。これらは被告西予市による任意の行政指導である。

この被告西予市の対応について、災害対策基本法56条1項違反はなく、裁量逸脱濫用もない。国賠法上の違法性も過失もない。

- ② 原告は「氾濫の恐れのある水位に達した」という文言・情報提供が事実と反するという。しかし、これは事実と反する文言・情報提供ではない。

午前4時30分のファックス（甲B19の4）には、異常洪水時防災操作の可能性が指摘され、合わせて避難勧告等の事前措置が依頼されていた。

西予市地域防災計画（及びこれが準用する西予市水防計画）には、西予市内の野村ダムより下流の河川区域において、水防警報の対象となる基準水位観測所、氾濫注意水位、氾濫危険水位は定められていなかった。水位情報の通知及び周知対象となる、基準水位観測所、水防団待機水位、氾濫注意水位、避難判断水位は定められていなかった。水位情報の通知及び周知の発報担当者、受報担当者並びに連絡方法も定められていなかった。そのため、情報の通知及び周知の対象となる基準はなかったものの、「氾濫の恐れのある水位に達した」という氾濫危険水位に達した時と同じ文言を用いたのである。事実上の行為としてなされたものである。

原告は、「将来」という文言が抜けていたことで正確性を欠いていたと主張する。しかし、住民に対する通知は、現時点のみならず未来のことも含むのであり、正確性を欠いているのではない。情報提供に瑕疵はない。被告西予市が「氾濫の恐れのある水位に達した」という氾濫危険水位に達した時と同じ文言を用いたことは、異常洪水時防災操作実施の有無が未定である当時において、事実と反する文言でも、また、誤った情報提供でもない。

原告は、「急激に水量が増えること」という重要な情報を伝えていないことで情報提供に瑕疵があると主張する。しかし、異常洪水時防災操作が行われたとして、その結果いくらの流入量がダム下流量となるのか、いつの時点でいくらの量になるのかも判明せず、急激に水量が増えると判断することも断定することもできない。住民に対する通知では、被告西予市で判断することができず、また、断定することもできない情報を提供すべきではない。「急激な水量増大」や「危険な放流」といった曖昧で、情報を受け取る者によって意味の確定できない情報提供は、住民を混乱させ適切な文言ではない。

被告西予市の住民に対する情報提供に裁量権行使の不合理性はない。

そのため、行政指導としても、国賠法上の違法性も過失もない。

イ 午前6時8分時点の伝達義務について

午前6時8分、被告西予市は、野村ダム事務所からホットラインで、「流入予測量」「毎秒1750立方メートル」「大変なことになる。」との連絡を受けた。原告が指摘する「放流量」という文言ではない。流入量は雨量から予測できるが、ダムからの流下量（原告の「放流量」と同義と思われる。）は洪水貯留（ダム操作（ダム運用））の結果であり、野村ダム事務所からの情報伝達において「放流量」という文言は使われていない。この点、被告西予市の準備書面中の記載においても「放流量」と記載をしたものがあるが、これは正確性を欠いていたので、訂正する。

午前6時8分に被告西予市が野村ダム事務所からホットラインで連絡を受け、「流入予測量」「毎秒1750立方メートル」「大変なことになる。」との連絡内容であったところ、この連絡内容から、被告西予市が住民に対する伝達義務を負うことはない。

原告らは、被告西予市がダムの放流量「毎秒1750立方メートル」を防災無線で通知する義務があったと主張するようであるが、これは失当である。野村ダムの構造、放流量、河川容量等の現場、専門的知識を持ち合わせていない住民がこの情報を聞いたとしても、混乱するだけであり、適切な情報提供文言ではない。

被告西予市に「毎秒1750立方メートル」「大変なことになる。」という連絡があったとしても、その連絡により、いつ、どこで、どのような洪水が、どの程度の量で、どの期間発生するかなど予見可能性もなければ、結果回避可能性もない。被告西予市には、野村ダムの異常洪水時防災操作に関するハザードマップもないことから、どれだけの流下量でどこまで浸水するかの予測もつかず、また、野村ダム事務所との間で、何時にどれだけの流入量に変化するのかという情報共有もなかった。そして、地域防災

計画において、この情報の伝達系統（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）も定められていない。西予市長には避難指示発令の権限があり、本件で既に適切な避難指示を発していた。また、消防団による戸別訪問も行われていた。住民の生命の安全を災害から確保するためにこれらの対策を実行していたのである。被告西予市は、ホットラインで「流入予測量」「毎秒1750立方メートル」との連絡を受けたのであるが、災害発生状況に対する適切な災害対応を行っていた。

ホットライン受信後に、内容を改めた新たな避難指示・放送をしなかったからといって、被告西予市の住民に対する情報提供に裁量権行使の不合理性はない。被告西予市に国賠法上の違法性も過失もない。

(2) 災害対策基本法60条の解釈の誤り

被告西予市令和6年2月28日付「準備書面(11)」で既に述べたとおりである。すなわち、災害対策基本法60条1項は、避難指示の権限を市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねているところ、本件では、被告西予市の避難指示発令に裁量逸脱濫用はない。本件で、西予市長は、午前5時10分に避難指示を発令しており、これが適切で、裁量権行使に不合理性がないことは先述のとおりである。被告西予市は、避難指示を発した上、それを実効たらしめるべく、戸別訪問を行っている。

そして、午前6時08分の時点においても、西予市長が改めて避難指示を発令する義務を負うものではない。被告西予市は、避難指示の内容を実現すべく、避難措置をとっているところであって、避難指示内容を改める必要性がない。災害対策基本法60条の避難指示は再度の発令を否定するものではないが、本件においては、避難指示を改める必要性がなく、その有効性もない。

被告西予市は、消防団員による戸別訪問で全戸の訪問を実行した。消防団員は、直接に住民に避難を呼びかけた。しかしながら、呼びかけられたにも

かかわらず、避難しなかった等が原因で、残念ながら被害者が発生したのである。被告西予市は午前5時10分に避難指示を発令しており、これにより、被害結果を回避することができた。

被告西予市の避難指示発令につき、裁量権行使の不合理性はない。国賠法上の違法性も過失もない。

(3) 水防法29条の解釈の誤り

原告は、2024年12月26日付「準備書面25」において、新たな主張として、被告西予市の法的責任が水防法29条から発生するとしている。しかし、この主張には誤りがある。

水防法は、洪水、雨水出水、津波又は高潮に際し、水災を警戒し、防御し、及びこれによる被害を軽減し、もつて公共の安全を保持することを目的とする法律である（同法1条）。

水防法において「洪水」が定義されていないが、「洪水」とは、気象庁のウェブサイト記載の定義によると「河川の水位や流量が異常に増大することにより、平常の河道から河川敷内に水があふれること、及び、堤防等から河川敷の外側に水があふれること。」をいう（丁B10）。また、「氾濫」とは、気象庁のウェブサイト記載の定義によると「河川の水がいっぱいになってあふれ出ること。」をいう（丁B10）。

水防法29条は、「洪水・・・によつて氾濫による著しい危険が切迫していると認められるときは、都道府県知事、その命を受けた都道府県の職員又は水防管理者は、必要と認める区域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のため立ち退くべきことを指示することができる。水防管理者が指示をする場合においては、当該区域を管轄する警察署長にその旨を通知しなければならない。」と定めている。

上記の定義によれば、洪水（「河川の水位や流量が異常に増大することにより、平常の河道から河川敷内に水があふれること、及び、堤防等から河川敷

の外側に水があふれること。』)によって氾濫(「河川の水がいっぱいになってあふれ出ること。』)が発生し、かつ、著しい危険が切迫していると認められるときであるから、午前5時10分の時点及び午前6時08分の時点では、異常洪水時防災操作が行われておらずこれによる氾濫が発生していなかったのであるから、水防法29条が適用される場面ではない。原告の水防法29条に関する解釈は誤りである。

以下付言する。水防法29条は、氾濫発生時に、一定の要件下で、水防管理者に立退きの指示権限という行政作用を付与する根拠規定である。水防法29条の避難指示権限の運用について、西予市水防計画(丁B8・14～15頁)では、同計画に特別の定めがあるもののほかは、西予市地域防災計画風水害等対策編第3編第8章「避難活動」の定めるところによるとされ、災害対策基本法による災害対策と軌を一にしている。西予市地域防災計画風水害等対策編第3編内は、災害が発生した場合において、その被害拡大防止または軽減するための災害応急対策である。下位規範からの参照ではあるものの、水防法が災害発生時の行政作用規定であることが確認される。

(4) 水防法(29条を除く)の解釈の誤り

原告は、2024年12月26日付「準備書面25」において、水防法3条により、西予市が水防管理者であるから水防責任を有すると主張している。もっとも、同条は水防組織における行政上組織上の責任配分規定であり(同法3条の6との対比を参照)、住民に対する直接の責任を規定したものではない。

原告の主張は、「責任」とは結果に対する無限定な責任を内容としているようにもとれるが、この理解は誤りである。

水防法において、水防活動(同法第三章以下)には、情報収集活動(9条)、予報・周知活動(10条～13条の4)、事前被害想定活動・計画(14条～15条の2)、警報警戒活動・出動(16条～24条)、災害活動(25条～

32条)、訓練(32条の2、32条の3)が定められている。

ア 水位情報の通知及び周知

水防法13条より国土交通大臣の指定する水位情報周知河川は、西予市には存在しない。次に、水防法13条より相当な損害を生ずるおそれがあるもので愛媛県知事が指定した水位情報周知河川は次の①②とされている(乙丁B8・9頁)。

① 知事が指定する水位情報周知河川の区域

水系名	河川名	左右岸	区域	延長(m)
肱川	肱川 (宇和川)	左岸	水防警報河川と同じ	10,000
		右岸		9,000

② 知事が指定する水位情報周知河川の基準観測所

河川名	基準水位 観測所	水防団待 機水位 (m)	氾濫注意 水位 (m)	避難判断 水位 (m)	水位情報の通知及び周知		
					発報担当 者	受報担当 者	連絡方法
肱川 (宇和川)	神領	2.50	3.00	3.50	県河川課 長	水防警報 と同じ	多重無線 (FAX)又は 一般加入電 話 防災行政無 線

これら①②はいずれも野村ダムより上流の区域であり、野村ダムより下流の区域ではなく、西予市野村地区の範囲ではない。野村ダムの異常洪水時防災操作による洪水が発生したエリアではない。

イ 水防警報

水防法16条1項により国土交通大臣の指定した河川は、被告西予市には存在しない。次に、水防法16条3項により相当な損害を生じる恐れがあるもので愛媛県知事が指定した河川と区域は次の①②とされている(丁B8・8頁)

① 知事が水防警報を行う河川とその区域

河川名	左右岸	区 域	延長	関係水防
-----	-----	-----	----	------

			(m)	管理団体
肱川 (宇和川)	左岸	自 西予市宇和町 大江(大江橋) 至 西予市宇和町 皆田(皆田橋)	10,000	西予市
	右岸	自 西予市宇和町 大江(大江橋) 至 西予市宇和町 皆田(下宇和橋)	9,000	

② 知事の行う水防警報の対象とする基準水位観測所及び水防警報の通知

河川名	基準 水位 観測 所	氾濫 注意 水位 (m)	氾濫 危険 水位 (m)	水防警報の通知		
				発報担当者	受報担当関係者	連絡方法
肱川 (宇和川)	神領	3.00	2.50	県河川課長	南予地方局西予土木事務所長を通じ西予市長。 県警本部警備課長、松山地方気象台長、NHK松山放送局報道課長、南海放送報道部長、テレビ愛媛、あいテレビ、愛媛朝日テレビ報道部長、愛媛県CATV協議会、陸上自衛隊第14特科隊長、(財)河川情報センター高松センター長。	一般加入電話 (FAX)又は防災行政無線

これら①②はいずれも野村ダムより上流の区域であり、野村ダムより下流の区域ではなく、西予市野村地区の範囲ではない。野村ダムの異常洪水時防災操作による洪水が発生したエリアではない。

そのため、被告西予市は、水災の予報・危険の周知・水防警報を発する主体ではない。

なお、水防警報について、知事指定河川は、愛媛県知事が発令することとされている。水防警報発令の基準は、基準水位観測所の水位が氾濫注意水位に達するか、又は氾濫注意水位を超え、なお増水し災害が発生する恐れがあると認めたときとされ、具体的には次のとおりである（乙丁B8・9頁）。

河川名	基準水位観測所	待機	準備	出動	解除
肱川 (宇和川)	神領	氾濫注意水位以上に達	水位2.50 mに達しなお	水位3.00 mに達しなお	水防作業を必要としな

		すると思わ れるとき	上昇の恐れ があるとき	上昇の恐れ があるとき	なくなった とき
--	--	---------------	----------------	----------------	-------------

西予市野村地区の範囲ではなく、西予市には水防警報の発令権限はない。
水防警報が発せられたとき等に、水防団及び消防機関を出動させ、又は出
動の準備をさせる義務がある（法１７条）。

本件平成３０年西日本豪雨災害において、野村地区は、水防警報の空白
域となっており、水防警報が発令されることなく、発災に遭うことになっ
た。

以上のとおり、被告西予市が水防管理者であるから水防責任を有すると
し、国賠法上の違法性を根拠づけるとの主張は誤りである。

第２ 神戸地方裁判所姫路支部平成２５年４月２４日判決

原告は、兵庫県佐用町豪雨水害訴訟判決（神戸地方裁判所姫路支部平成 25
年４月２４日判決、判例タイムズ 1405 号 110 頁）を、避難勧告（当時の災害対
策基本法）の違法性判断枠組みとして引用している。原告の引用は、一部にと
どまるため、下記のとおり引用することとする。

イ 避難勧告が違法となる場合

避難勧告は、本件防災計画においても確認されているように、地方自治体がその
対象地域の住民等に対し、避難行動をとることを強制するものではなく、住民が当
該勧告を尊重することを期待して避難の立退きを勧め、又は促すものであるから、
住民らは、任意の判断により、避難するかどうかを決定することができる。また、
住民に対する危険の程度、状況は、個別性が強いものであるから、避難するかどう
かそのものが、最終的には、個人の判断に委ねられるともいえるものである。した
がって、避難勧告は、法的拘束力を有するものではないから、対象者に対し、原則
として不利益を課することになる行政処分にもみられるような処分性を認めること
はできない。

しかしながら、市町村長による避難勧告の発令は、助成的・受益的行政指導の面

を有する一方で、その対象となった地区住民らに対し、避難のために自宅等から立ち退き、別の場所にある避難場所へと移動する等という具体的な行動をすることを、任意ではあれ、求めるものである以上、これが住民等に与える影響・不利益は、決して小さなものではない。したがって、これが国家賠償法1条1項が規定する「公権力の行使に当たる公務員」が行う「職務」に当たることは明らかであり、違法性の判断においても、処分行為と異なる判断をすべき理由はない。

そうすると、避難勧告についても、具体的事情の下において、市町村長に発令の権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められる場合には、違法と評価される場合があるというべきである。

ウ 避難勧告に関する市町村長の裁量権限の有無

(ア) しかしながら、上記規定の文言に照らせば、災害対策基本法は、同法60条1項所定の要件が備わった場合であっても、常に避難勧告を発令すべき旨を市町村長に義務付けているものではなく、市町村長の裁量において避難勧告を発令するかどうかを決定する権限を与えたものといえることができる。

(イ) すなわち、上記規定の文言に照らせば、災害対策基本法は、避難勧告発令権限の行使の有無並びに行使するとした場合の時期及び対象地域という種々の判断を、災害時において当該市町村内の情報が集中し、その状況を最も良く把握し得る立場にある市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねていることが明らかである。

そうすると、上記権限の不行使は、具体的事情の下において、市町村長に上記権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、違法と評価されることはないというべきである（最高裁判所平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169頁等参照）。

上記の兵庫県佐用町豪雨水害訴訟判決は、災害対策基本法60条の避難勧告権限について、市町村長の裁量を認め、状況を最も良く把握し得る立場にある市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねており、上記権限の不行使は、具体的事情の

下において、市町村長に上記権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、違法と評価されることはないと判示している。この点を、原告は触れていないので、敢えて言及するものである。

以上