

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 椿本紀代 外31名

被告 国外2名

準備書面27

2025年5月2日

松山地方裁判所民事1部合議一係 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

石瀧 梨央



同

澤端 謙太



第1 被告大洲市の責任

1 原告は、鹿野川ダムを管理していた山鳥坂ダム工事事務所長から、7月7日午前6時20分に、「7時10分から異常洪水時防災操作を開始する。放流量が平成16年・平成17年を上回る水量になる。」旨の通知を受けながら、大洲市長が直ちに避難指示を出さなかったこと、また、同日午前6時50分に、「放流量が6000トンになる。」旨の通知を受けながら、直ちに避難指示を出さなかったこと、そのそれぞれについて、災害対策基本法56条、60条および水防法29条違反を主張している。

被告大洲市は、同日午前7時30分に避難指示を出している。山鳥坂ダム工事事務所長がたまたま鹿野川ダムの異常洪水時防災操作の開始を25分遅らせて、午前7時35分から開始したが、予定通り午前7時10分に異常洪水時防災操作を開始していれば、大洲市は通知を受けていたにもかかわらず、異常洪水時防災操作開始から20分後にしか避難指示を出していないことになる。もちろん、山鳥坂ダム工事事務所長から大洲市に対して、異常洪水時防災操作の開始を25分遅らせる旨の通知があったわけではない。

2 直ちに避難指示を出すべき放流情報が伝えられていること

上述したように、山鳥坂ダム工事事務所長は、大洲市に対して、7月7日午前6時20分に、「放流量が平成16年・平成17年を上回る既往最大の放流量になる。」ことを、また、同日午前6時50分には、「放流量が6000トンになる見込み。」であることを伝えている。

平成16年の鹿野川ダム放流による水害は、大洲市に昭和30年以降最大の被害をもたらしたものであり、床上浸水が297戸あった。鹿野川ダムからの通知は、それ以上の放流量になるというのであるから、多くの家屋において天井まで浸水被害を受けることが予想される。それゆえ、住民の生命・財産が危険にさらされることは必至であり、直ちに避難を指示する必要がある。

また、放流量が6000 m³/sになるということは、平成16年水害の最大流入量が2007 m³/sで(甲A11、82頁)、放流量が同量の2000 m³/s程度であることから、異常洪水時防災操作開始によって急激に水量が増えて、過去最大被害の放流量の3倍の放流量になることを意味している。それゆえ、住民の生命・財産が危険にさらされることは必至である。大洲市は住民に対して直ちに避難を指示すべきであった。

従って、直ちに避難指示をしなかった大洲市長には災害対策基本法60条及び水防法29条違反が認められるのであり、弁解の余地などない。

3 被告大洲市の弁解の不合理性

(1) 災害対策基本法60条及び水防法29条の適用範囲について

「数分後から数時間後に起こるかもしれない自然災害から「命を守るための行動」であり、本件で原告らが大洲市に対して損害として請求している財産を逃がすことに向けられたものではないことから、災害基法60条及び水防法29条違反となるものではない。」(準備書面(5)1頁17行目)と述べて、財産に対する損害については、災害対策基本法60条及び水防法29条を根拠に請求することはできないと主張する。

しかし、災害対策基本法60条及び水防法29条は、財産侵害を対象外とする旨の規定を置いているわけではない。

水防法29条の解説書によれば、「立退きの指示をなし得る要件として「洪水、津波又は高潮によっ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」と極めて限定した表現をしているが、文字どおり厳格に解すべきではない。「すなわち、氾濫という現象は生じていないが、その可能性が大きく付近の住民の生命財産に危険が感ぜられる場合も含まれよう。」

(甲A84)と述べられており、「生命財産」と記載して、人命だけでなく財産を対象としている。

住民が避難をする場合には身の回りにある貴重品をもって避難する機会が多いのであるから、避難指示が遅れて、身の回りの重要な財産を持ち出すことができなかつた場合に行政の責任を免除する理由はない。

また、災害対策基本法60条及び水防法29条に違反する違法な行為が地方自治体にあった場合、その違法行為と相当因果関係がある損害については、損害賠償を認めるべきである。

加えて、災害対策基本法56条の避難指示については、「災害に関する予報 もしくは警報の通知」と定められており、「災害」が人命だけを対象にしているとは言えない。

従って、大洲市の主張は失当である。

(2) 大洲市以外の避難情報の伝達について

大洲市は、大洲市が流域住民にダム放流情報を伝えなくても、「国土交通省の「川の防災情報」により、ダムの放流情報の現況は入手することができる」という(準備書面(5)、2頁5行以下)。しかし、国土交通省の「川の防災情報」を見ることができるのは、常時から放流情報に関心を持って、「川の防災情報」の所在を知っている者で、かつ、インターネットを熟知した者に限られている。高齢者の多い大洲市において、住民の多くは国土交通省の「川の防災情報」からの情報を入手できない。通常のダム放流の伝達系統は、ダム事務所→大洲市→住民という流れで行われている。

記

7月6日 18時

(放送内容)

大洲市災害対策本部からお知らせします。

西日本に停滞する梅雨前線の影響で、大洲市では今後も激しい雨が降る見込みです。土砂災害や肱川の水位が高くなることを見込まれておりますので、今後の気象情報に十分注意してください。

ホ この18時の放送は、気象情報に注意することを伝えたのみであり、住民に避難することを促していない。避難勧告は一旦取り消されているように見える。従って、午前8時02分の避難勧告を出したことをもって、住民に対して十分に避難を促したとみることはできない。

(4) 浸水地域の予想、避難指示を出す地域について

被告大洲市は、浸水地域の予想について、「一級河川肱川は流域面積が広く、支川も多いことから、雨が降る場所によっても被災状況は変わる。さらに、被害状況も放流量のみで予測できるものではない。加えて、当時と比べ、堤防の状況も異なっており、過去の経験をもって、そのまま被害を予測できるものではない。」(準備書面(5)、2頁19行目)と述べている。

しかし、鹿野川ダムからの通知は、今までの洪水以上の洪水が生じるといふのだから、これまで平成16年、17年に浸水被害を受けたところだけではなく、浸水被害を受ける可能性のあるところを対象に避難指示を出せばよいはずである。大洲市の場合には、平成25年に洪水ハザードマップが作成され、各戸に配布されていたわけであるから(甲A11、143頁)、それを参考にすれば、浸水の危険性のある場所がわかるので、避難指示を出すべき地域が分からないということはない。

被告大洲市の主張は洪水ハザードマップの役割を全く理解していない。上記のような主張をする被告大洲市は、これまで何度も水害を受けながら、水害対策の意識が欠如していたといえる。

大洲市を流れる肱川は、流域面積の60%以上を占める水が鹿野川ダムに流入されるので、鹿野川ダムから放流される水によって大きな影響を受ける。小田川の水量は観測所のデータからわかるので、鹿野川ダムからの放流量によって、大洲市を流れる肱川の水量はある程度予想できる。それゆえ、過去の鹿野川ダムの放流量と大洲市内の浸水被害の状況を比較すれば、どの程度の放流量でどの程度の浸水被害が起こるのかが予想できるので、鹿野川ダムの放流量は重要な参考資料となる。それゆえ、国土交通省が行った検証の場においても、過去の放流量・流入量が記載されている(甲A11)。放流量からどの地域が浸水被害を受けるかわからないという被告大洲市の主張にも、水害防止に対する意識の欠如が表れている。

(5) 大川地区の被害予想

被告大洲市は「2004(平成16)年、2005(平成17)年を上回る過去最大の流入量・放流量になる見込みによる被害想定を、原告らが原告準備書面(5)第2第1項(1)で主張する「西大洲地区ではコンビニエンスストアの天井まで被害をうけるほどの状況であった」ことを受け、家屋が飲み込まれると主張するのであれば、西大洲地区は、原告らが居住する大川地区から12kmほど下流に位置する地区であり、当時と比べ、降雨や堤防の状況も異なることなどから、その経験をもって、そのまま原告らのいる地域の被害を予測できるものではない。」(準備書面(5)、3頁6行目)」と述べて、さも大川地区の浸水被害予想ができないかのように主張している。

しかし、大洲市内で290戸以上の床上浸水が発生した平成16年の洪

水では、大川地区はその例にもれず、放流水は堤防を越えて浸水し、
の家は床上浸水の被害を受け、
の家は少し高いところにあるので床下浸水の被害を受けた。被告大洲市は鹿野川ダムから平成16年の水害以上の放流量になる旨の連絡を受けているのだから、平成16年水害で浸水被害を受けた
の家は、その時以上に浸水被害を受け、より危険な状況になることは予想できたはずである。正確に何メートルの浸水被害になることまで知る必要はなく、住民の生命と財産に対する危険性を予想できれば、それに対応して避難指示を出すべきであった。

(6) 避難指示や情報伝達の内容

被告大洲市は、避難指示や情報伝達の内容について、「放流量の数値をそのまま伝えなかった点については、放流量の数値をそのまま放送しても、多くの市民は、直ちにどの程度の被害に結びつくかを判断するのは困難と考えられ、また、放流量を放送することで、放送文が長文となり、住民に危機感が十分に伝わらない恐れもあると判断したため、端的で切迫感のある命令口調で放送し、何より住民に命を守るための行動を促したものである。」(準備書面(5)、4頁4行)と主張している。

しかし、被告大洲市は、避難指示の意味や、災害対策基本法が定めている避難情報の伝達の意味を理解できていない。避難指示とは、生命・財産を失う危険性が切迫している場合に、生命・財産を守るための避難をすることである。また、災害対策基本法が定めている避難情報の伝達は、情報を入手した市町村が、住民にわかりやすく避難情報を伝えることを意味しており、一般の住民にわかりにくい放流量の数値を伝えることを求めているわけではない。鹿野川ダムの放流量が $6000\text{ m}^3/\text{s}$ になるという予想を伝えられた大洲市は、その放流量が極めて危険な量で

あることを認識できるのだから、「鹿野川ダムから過去にないほどの極めて大量の放流がされるので避難しないと危険であること」を伝えるべきであり、そのことを災害対策基本法は定めているのである。

また、避難指示を出す場合には、「過去にないほど大量の放流がされるので危険であるから避難せよ。」と伝えれば足りるのである。

被告大洲市は誤解しているようだが、原告らは、 $6000\text{ m}^3/\text{s}$ という数値を住民に伝えよと主張しているわけではない。家屋が飲み込まれるほどの放流がされるのだから、生命・重要な財産に対する切迫した危険性があるので、その旨を住民に伝えて住民に避難指示をすべきであったと主張しているだけである。

大洲市民は、これまで何度も肱川の氾濫による被害を受けてきた。流域住民の多くは、過去の経験から、 $600\text{ m}^3/\text{s}$ ぐらいならここまで浸かる、 $1000\text{ m}^3/\text{s}$ ならここまで浸かる、という放流量に関する知識がある。異常洪水時防災操作開始の時間と $6000\text{ m}^3/\text{s}$ という数字が伝えられれば、住民はその放流量の多さに驚いて、異常洪水時防災操作開始までに重要な財産をもって避難したはずである。

もちろん住民の中には、 $6000\text{ m}^3/\text{s}$ という放流量を理解できない人もいる。しかし、「 $6000\text{ m}^3/\text{s}$ という今までの最大放流量の3倍にもなる、大量の危険な放流がされる。家屋が飲み込まれる」と大洲市が伝えれば、住民はその意味を理解して、重要な財産をもって避難できた。

(7) 大洲市の著しい知識不足と準備不足

被告大洲市は、避難すべき情報について、「大洲市が発令する避難情報は肱川の水位観測所の水位を基準に発令していることから、ダムの放流情報以外にも、水位の情報を確認する必要があり、その確認を行うとともに、山鳥坂ダム工事事務所長から大洲市長に電話連絡があった前後は、各地域

の避難情報の伝達作業も行っていた。さらに避難指示を伝える放送が、住民に命を守るための行動をとってもらうためには、どのような表現が適切かを検討していた。」(準備書面(5)、4頁11行目)と述べている。

この被告大洲市の主張は、著しい知識不足と準備不足を自白するものである。

イ 水位に基づく判断には合理性がない

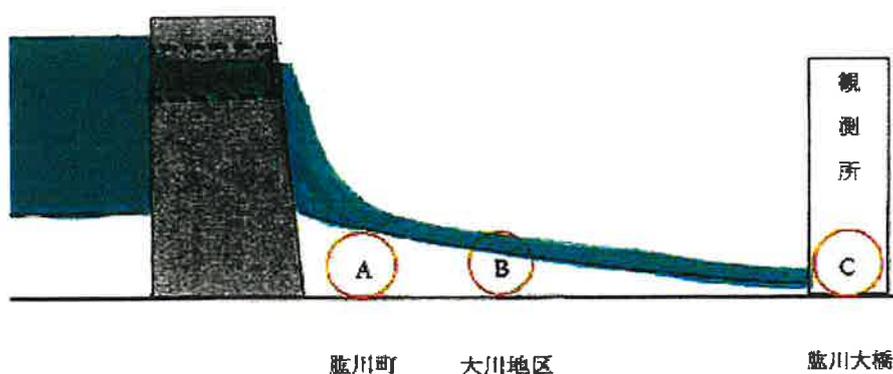
まず、大洲市は、水位に基づいて避難情報をだしており、この点について被告大洲市は、「今回の水位は、過去最大の水位で、これまで浸水していない場所でも浸水のおそれがあります。」と、住民に甚大な浸水被害が発生することを周知し、命を守るための行動をとってもらうことが伝わるよう避難指示を発令しており、具体的な放流量等の放流情報を住民に周知しなかったとしても、水位を基に法の趣旨に添った避難情報を住民に周知しており、大洲市に裁量権の逸脱はない。」(準備書面(5)、4頁18行目)と述べている。

しかし、避難情報を水位観測所の水位を基準に発令することには、合理性がない。大洲市の肱川流域の水害は鹿野川ダムによる影響が一番大きい。大洲市に流れ込む肱川流域の水の多くが、鹿野川ダムに集められて、放流という形で鹿野川ダム下流の大洲市に流されるからである。

ダムからの放流によって住民の生命・財産に危険を及ぼすのは異常洪水時防災操作を開始した場合である。操作規則に定められている放流量であれば、洪水調節が行われており、ダムからの放流量はそれほど多くない。これに対して、異常洪水時防災操作の場合には、操作規則に基づく洪水調節ができないで、流入量と同量を放流することになり、急激に放流量が増えるので放流水の破壊力も大きくなり、住民の生命・財産を侵害する危険性が高い。それゆえ、異常洪水時防災操作を開始した際の避難情報こそが重要な住民への情報となる。しかし、水位に基づく避難情報の把握では、

異常洪水時防災操作の場合には急激に水位が上がるので、避難情報の伝達が手遅れになる恐れがある。すなわち、危険な水位になったとして避難情報を伝達しても、急激に水位が高くなるので、住民に避難情報が伝わった段階で、住民が安全な場所に避難できる時間的余裕がないという場合が生じるのである。

以上のことを具体的に述べると、大洲市の水位を基本とする避難情報の出し方では、鹿野川ダム事務所から、「1時間後に平成16年の放流量以上の放流をする。」とか、「6000 m³/sの放流がされる。」とかの連絡が行われ、1時間後に浸水被害を受ける可能性が極めて高いにもかかわらず、直ちに避難指示の発令をあえてしないことになる。水位を観測して、危険な水位に達した後になって初めて避難指示を発令することになるので、避難指示を決定してそれを伝達するまでに極めて危険な状況に住民はさらされることになるのである。

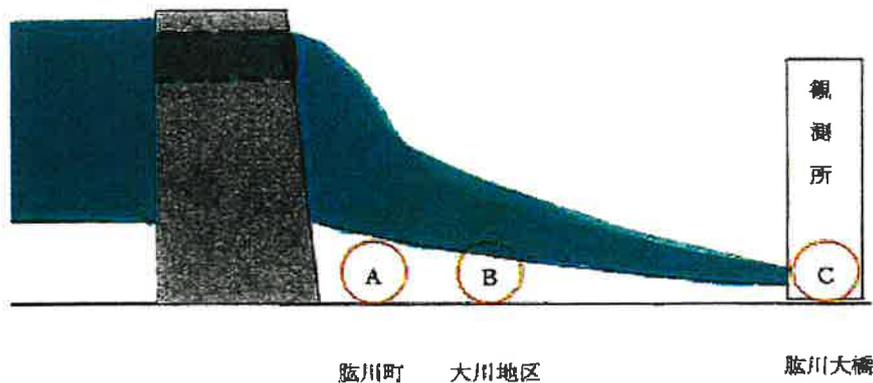


ロ 水位観測所の上流にある地域の避難情報

大洲市の場合、水位観測所は大川地区と藍川大橋にある。本件水害においては大川地区の水位観測所が機能しなかったため、主に藍川大橋の観測所に頼って、藍川大橋の水位を基準としていた。その水位観測所でのデータに基

づいて避難情報を出すとすれば、肱川大橋の観測所が危険な水位になった場合にしか避難指示はだせない。危険な放流によって観測所の上流では既に危険な水位になっていても、観測所での水位でしか判断しないので、避難指示が遅れることになる。

肱川大橋は大洲市の市街地にかけてられている。そのため、肱川大橋から10キロメートル以上上流にある肱川町や大川地区においては、異常洪水時防災操作開始によって生命財産に対する危険が切迫していても、肱川大橋の水位が低いので、避難指示は出ないことになる。本件水害の場合、鹿野川ダムからの異常洪水時防災操作開始が予定どおり午前7時20分に行われたのであれば、避難指示は午前7時30分に出ているので、鹿野川ダムの直下にある肱川町の住宅街は、浸水被害を受けたのちに避難指示が出ていたことになる。



ハ 避難指示を伝える放送内容—準備不足

被告大洲市は、これまで何度も異常洪水時防災操作によって水害を経験してきている。それにもかかわらず、被告大洲市は避難指示の放送内容について、本件水害まで、検討して準備していなかった。ダム放流による水害の防止について真摯に対処してこなかったといえる。そのため、異常洪水時防災操作が開始されて住民の生命と財産が侵害されようとして、切迫

した状況にあるにもかかわらず「どのような表現が適切かを検討していた。」ということで、時間を浪費し、早急に避難指示を出さなかった。そのために、住民は異常洪水時防災操作に対して避難の準備をすることができず、危険にさらされたのだから被告大洲市の義務違反の違法性は大きい。その結果、住民は重要な財産を持ち出せなかったというのだから、被告大洲市は賠償義務を負う。

第2 被告西予市の責任

主に、被告西予市準備書面（14）について反論する。

1 災害対策基本法56条について

(1) 被告西予市は、「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」を具体的対策として通知しているのである。」(4頁15行～)と述べて、ダム放流による水害対策について準備不足であったことを認めている。

しかし、被告西予市が準備不足を自認したからと言って、被告西予市の責任が免れるものではない。

同じ肱川に設置されている鹿野川ダムでは、異常洪水時防災操作等で

何度も水害が発生しており、地球温暖化のもと大洪水の危険性は高まっております。野村ダムにおいても水害が発生することは容易に予測できたはずである。現に、平成17年には、異常洪水時防災操作が回避できにくい状況であった。平成8年の操作規則の変更に際しては、国土交通省から、西予市（当時の野村町）に対して、大規模洪水に対応しにくいことが説明されている。従って、被告西予市において流域住民の生命・財産を守るための準備が行われていなかったのであれば、そのこと自体が被告西予市の過失として、被告西予市は賠償義務を負う。

(2) 氾濫の恐れのある水位に達したと伝えたことについて

このことについて被告西予市は、「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。」(5頁)と述べている。しかし、水位情報の通知や連絡方法についての定めがなかったとしても、事実と反する内容を住民に伝えて、住民を混乱させることが許されるわけではない。「氾濫の恐れのある水位に達した」と放送されれば、水位が上がって氾濫する水位になったと住民は受け取るのである。そして、不安に思っ

て実際に川を見て、事実と反する放送であることがわかり、混乱したのである。川のそばに家がある人ほど

避難が遅れたのは、この事実と反する放送のためである。

(3) 被告西予市は、異常洪水時防災操作の連絡を受けたことに関して、「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。」(5頁18行～)と述べている。しかし、異常洪水時防災操作の場合に、急激に水量が増えるのはダム放流の基本中の基本である。ダム放流による水害対策について真摯に取り組んでいれば、理解しているはずである。また、本件水害の場合、それまでの放流量が $300\text{ m}^3/\text{s}$ なのに、その後 $900\text{ m}^3/\text{s}$ の放流をするというのだから、急激に放流量が増えることは明らかである。野村ダムからのファックスをみていれば、分からないはずはない。

(4) 被告西予市は、「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。」(6頁)と述べている。

しかし、野村ダム事務所長は、放流量について $1750\text{ m}^3/\text{s}$ になることを伝えている。このことは、国土交通省が主催し西予市も参加した「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討等の場」において、「最大放流量予測 $1750\text{ m}^3/\text{s}$ の見込み。」と記載されて確認されている(甲A11、34頁、124頁)。わざわざホットラインで伝えてきたのは、 $1750\text{ m}^3/\text{s}$ という考えられないほどの放流をするからであり、住民の生命が失われる放流量であるからこそ、「大変なことになる。」と伝えているのである。

(5) 被告西予市は「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。」（6頁20行～）と述べている。

しかし、被告西予市が述べているように、予見や予測がつかなかったのであれば、それは、土居野村支所長においてオンラインから伝えられる情報の重要性に判断するための基本的な知識がなかっただけである。早く伝える必要のある重要な情報であるからこそ、野村ダム管理事務所長は、ファックスではなくて、ホットラインで伝えてきたのである。午前5時50分の異常洪水時防災操作開始の連絡の直後であり、早い時期に放流量が1750 m³/sとなり、住民の生命・財産が失われる危険性があることは十分に理解できる状況である。1750 m³/sという放流量がどのようなものであるかについて理解できなかつたのは、今まで野村ダムの放流による水害対策を真摯に取り組んでこなかつたからである。野村ダム所長からの電話の様子から、土居支所長は、極めて重要な情報であることは把握できたはずであるから、わからなければ周りの者か、野村ダム所長に聞くべきであった。分からないで済まされるような状況でないことは、野村ダム所長からの電話の様子で理解できたはずである。

土居野村支所長の基本的な知識不足によって、野村ダム管理事務所長からのホットラインでの連絡に対処できなかつたのであるから、土居支所長には過失が認められるので、被告西予市は賠償責任を負う。

(6) 被告西予市は、「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。」と述べている。

しかし、多くの住民が家屋内にとどまっている状況で、その家屋を飲み込むほどの放流になるとの連絡を受け、家屋内にとどまっている住民が危

険にさらされようとしているのだから、避難指示を改めて出す必要がある。被告西予市は、午前5時10分に「屋内の高い所へ避難してください。」と放送をしているのだから、放送を聞いた住民が「屋内の高い所へ避難することで足りる。」と認識してまだ屋内にとどまっている（急いで自宅から避難する必要まではないと認識している）ことは容易に予測できる。避難所に避難する住民が少ないことを土居支所長は認識している。そのような状況で、野村ダム所長から $1750\text{ m}^3/\text{s}$ の放流がされて、屋内の高い所まで浸水するほど危険であることを知らされたのであるから、屋内の高いところに避難している住民に対して、その場所が危険であることを知らせる必要がある。屋内の高いところに避難している住民は、西予市から知らされなければ、自分が現在避難している場所が危険な場所であることを知ることができない。それゆえ、改めて避難指示を出して、屋内の高い所が危険な場所になっていることを知らせる必要があった。そうすれば、住民はあわてて屋外の高いところに避難をして、4名の生命が奪われることはなかったのである。

例えば、「A小学校に避難してください。」と放送して多くの住民がA小学校に避難していた場合。A小学校が浸水被害を受けて危険な状況になることが分かれば、それを知らないでA小学校に避難している住民に対して避難場所を変更して、「A小学校は危険になったので、B小学校に避難してください。」と放送する必要がある。これと同様に、屋内の高い所が危険になったのだから、そのことを知らない住民に対して、被告西予市は、屋内の高いところが危険になったことを連絡しなければならなかった。

2 水防法29条の適用

被告西予市は、水防法29条について、氾濫が発生している場合に限って、適用されるのであって、氾濫の恐れがある場合には適用されないと主張する。

しかし、これでは、如何に氾濫の危険性が切迫していても、水防管理者は住民に避難を呼びかけてはいけないことになり、水防法29条の趣旨が損なわれる。本件はダムの操作によるもので、明らかに氾濫の発生が予測できるのだから、なおさらである。それゆえ、被告西予市のように水防法29条を限定的に解釈してはいけない。水防法29条の「氾濫による著しい危険が切迫している」という文言からは、「氾濫発生前」も含むと解釈することができる。

水防法の解説書によれば、「本条は、洪水、津波又は高潮による危険が切迫した際の人命保護のための立退きの指示についての規定である。

一 立退きの指示をなし得る要件として「洪水、津波又は高潮によっ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」と極めて限定した表現をしているが、文字どおり厳格に解すべきではない。すなわち、氾濫という現象は生じていないが、その可能性が大きく付近の住民の生命財産に危険が感ぜられる場合も含まれよう。

「氾濫」とは、堤防がある場合には、破堤又は溢水により洪水、津波又は高潮が堤内地に流入することをいい、堤防がない場合には、河川又は海の区域の限界を越えて洪水、津波又は高潮が外側に向って流出することをいう。

「必要と認める区域」とは、洪水、津波又は高潮の氾濫により住民の生命財産に危険が及ぶおそれのある範囲のことであるが、都道府県知事又はその命を受けた都道府県の職員が指示する場合には、避難を必要とする区域のうち当該都道府県に属する部分、水防管理者が指示する場合には、当該水防管理者の属する水防管理団体の区域内に限られると解すべきである。」と記載されている。

3 水防法17条について

被告西予市は、「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）」と述べている。しかし、水防法17条は、水防警報が出されたことを要件としていない。「水防上必要があると認めるとき」には、水防警報が出ていなくても水防団及び消防機関を出動させることになっている。

この点、水防法の解説書によれば、「「水防上必要があると認めるとき」とは、水防管理者が自ら判断して、水防活動を行う必要があると認めるあらゆる場合を指すのであって、水防警報が行われない区域又は警戒水位が定められていない河川や海岸についてはもちろんのこと、水防警報が行われる区域又は警戒水位が定められている河川についても、水防警報が発せられない以前又は警戒水位に達しない以前において急激な豪雨があった場合、堤防に特に危険な箇所がある場合等で水防活動を行う必要がある場合は「必要があると認めるとき」に含まれる。」と記載されている(甲A85)。

以上