

令和2年(ワ)第29号 損害賠償請求事件

原告 [REDACTED] 外7名

被告 [REDACTED] 外2名

令和2年8月31日

松山地方裁判所民事第1部合議一係 御 中

被告大洲市代理人弁護士 武 田 秀 治



準 備 書 面 (1)

第1 請求の原因に対する認否

1. 第1、第1項について

被告大洲市が放流情報の周知を怠ったことに責任があるとの主張については、否認ないし争う。原告らの被告大洲市に対する損害の主張については不知。

被告らに共通する主張については、被告国の認否を援用する。

2. 同第2項について

認否の限りではない。

3. 第2中、大洲市の責任の主張については争い、その余は認否の限りではない。

4. 第3、第1項乃至第4項(3)

認否の限りではない。

5. 同第4項(4)中、肱川中学校の校庭が1メートル以上浸水

したことは認め、その余は否認ないし不知。

6. 同第4項(5)について

山鳥坂ダム工事事務所長から大洲市長に対して、7月7日午前6時50分に電話で放流情報を知らせていること。大洲市が住民への「放流情報」ではなく、「避難指示(緊急)(以下「避難指示」という。)」を発令したのは、異常洪水時防災操作の5分前であったこと、車に乗ったまま流され死亡した者がいること。大洲市内において、情報伝達手段の一つである防災行政無線が事故により使用できなくなっている地域があったことについては認めるが、当該地域は、原告らが居住している地域ではないため、原告らの主張する損害との間に因果関係はない。その余は否認ないし争う。

6時20分の山鳥坂ダム工事事務所からの電話連絡では、7時30分頃から異常洪水時防災操作(ただし書き操作)を実施する見込みであり、6時50分の連絡では「今後毎秒3000から最大6000立方メートル」の放流見込みになること等の内容であった。

7. 第4、について

(1) 被告大洲市の責任に関する主張は争う。相被告らに対する責任ないし損害の主張(第1項・第5項)については、認否の限りではない。

(2) 第2項(原告等個人の損害)について

原告がに住んでいたこと。住居が床上93センチメートルの浸水を受けたこと(罹災証明書発行する際の調査で確認)。建物の基礎が壊れ建物が損壊し、被災家屋等公費解体支援業務を申請して住居は取り壊されたこと。1年半以上(賃貸借期間H30.

9. 3～) 仮設住宅で生活していることは認め、その余は知らないし争う。

(3) 第3項(原告[]の損害)について

原告[]が[]に住んでいたこと。床上1.8メートル以上の浸水をしたこと(罹災証明書発行する際の調査で確認)、被災家屋等公費解体支援業務で建物の取壊し及び被災家屋の応急修理を申請して家の修繕を行っていることは認め、その余は知らないし争う。

(4) 第4項(原告[]の損害)について

原告[]が[]に住んでいたこと、住居が床上1.8メートル以上、概ね1階天井部分まで浸水したこと(罹災証明書発行する際の調査で確認)は認め、被災家屋等公費解体支援業務で建物の取壊し及び被災家屋の応急修理の両方を申請していたが、その後両方とも取り下げているため建物修繕費用については不知。その余は知らないし争う。

(5) 第6項(原告[]の損害)について

原告[]は、[]に[]を構えていたこと。平成7年以降の大規模水害で浸水被害を受けたことのない地域であったこと。床上40センチメートルの浸水を受けたことは認め、その余は知らないし争う。

(6) 第7項(原告[]の損害)について

原告[]は、[]が浸水したことは認め、その余は知らないし争う。

(7) 第8項(弁護士費用)について

知らないし争う。

8. 第5、第3項大洲市に対する求釈明について

(1) イについて

国土交通省水管理・国土保全局が所管する大洲市森山の
大川水位観測所及び大洲市大洲の大洲第2水位観測所の水位情
報による。

(2) ロについて

大川地区については、国土交通省水管理・国土保全局が所
管する大川水位観測所の水位等を基準に行っていた。

肱川地区については、具体的な数値による避難判断基準が
なく、災害の発生が予想されるかを市役所支所職員や消防団
員等からの現地情報を受けて判断していた。

(3) ハについて

山鳥坂ダム工事事務所から「今後毎秒3000から最大6
000立方メートルの放流が見込まれる」との連絡を受けた
時点で、平成7年7月の梅雨前線時が毎秒776立方メー
トル、平成16年の台風16号時が毎秒1873立方メートル、
平成17年の台風14号時が毎秒1888立方メートルの最
大放流量であったことは認識していた。

第2 被告大洲市の主張

1. 本件集中豪雨時の大洲市の対応について

(1) 大洲市では、大洲市地域防災計画において、予想される災
害の規模、被災状況により、災害警戒本部及び災害対策本部
の活動体制を敷き、災害応急対策を講じている。(丙第1号
証)

(2) 大洲市災害警戒本部は、大洲市副市長を本部長に、主に気
象業務法に基づく警報(暴風・大雨(浸水害・土砂災害)・
波浪・高潮・暴風雪・大雪・洪水)が発せられた時など、本

部長が必要と認めた時に大洲市役所危機管理課に設置することと同計画に定めている。

同本部は、本部長（副市長）総括の下に副本部長（総務部長（平成30年7月時点））を置き、本部長・副本部長・本部付（教育長）及び各対策部（総務対策部・総合政策対策部・市民福祉対策部・建設対策部・産業経済対策部・医療対策部・文教対策部・支援対策部・長浜支所対策部・肱川支所対策部・河辺支所対策部・消防対策部）の部長をもって組織し、本部事務局職員に危機管理課職員を充て、災害情報・気象情報の収集等を行うこととしている。

（3）次に、大洲市災害対策本部は、大洲市長を本部長に、肱川の水位上昇（大川水位観測所の水位が3.5m）や土砂災害警戒情報が発表された時など、市長が必要と認めた時に、大洲市役所危機管理課又は3階第1会議室に設置することと同計画に定めている。

同本部は、本部長（市長）総括の下に副本部長（副市長）を置き、本部長・副本部長・本部付（教育長）及び各対策部の部長をもって組織する本部会議において、災害応急対策の実施、その他防災に関する重要事項について協議することとしている。また、同計画で定めた災害対策本部配備基準により職員の動員体制を第1配備から第4配備までの4段階とし、現場対応にあたることとしている。

（4）当市では、同計画において、避難勧告等の発令の対象となる災害を河川洪水・土砂災害・高潮災害・地震災害・津波災害・原子力災害の6種類とし、災害毎に基準を設け、その基

準をもとに各種防災気象情報、現地情報等を収集し、これらを総合的に判断し、避難情報を発令している。

河川洪水の場合、肱川の外水氾濫を対象として肱川の水位観測所の水位をもとに地区別に避難勧告等の発令基準を設定し、この水位を超え、なお上昇することが予想される場合に、避難情報を発令している。また、土砂災害の場合、大洲市に土砂災害警戒情報が発表された時に、愛媛県河川・砂防情報システムから得られる情報を参考にして土砂災害の危険度が高まっている地区に避難情報を発令している。

- (5) 平成30年7月豪雨においては、7月6日午前4時49分に大洲市に大雨警報（土砂災害）が発表されたため、同時刻に大洲市災害警戒本部を設置し、同本部事務局である危機管理課職員数名が、大洲市役所危機管理課において災害情報・気象情報の収集等にあたった。
- (6) 同日午前6時20分に大洲市に土砂災害警戒情報が発表されたことにより、同時刻に大洲市災害警戒本部体制を大洲市災害対策本部第2配備体制に移行した。
- (7) 同日午前7時30分、大洲市役所3階第1会議室において、本部長（市長）以下、副本部長（副市長）・教育長・総務対策部長・総合政策対策部長・市民福祉対策部長・建設対策部長・産業経済対策部長・文教対策部長・支援対策部長・消防対策部長及び事務局次長（危機管理課長）の出席の下、第1回災害対策本部会議を開催した（本部会議参集人員については以下同じ）。

なお、長浜支所対策部長・肱川支所対策部長及び河辺支所

対策部長は各支所で、また医療対策部長は市立大洲病院において災害対策業務に従事した。

会議においては、土砂災害の危険度や肱川の水位の現状、今後の配備体制等について協議及び情報共有を図った。

(8) 同日午前8時2分、大川水位観測所の水位が4.3mを超え、なお上昇していたことから、避難情報の発令基準に基づき、菅田・大川地区に「避難勧告」を発令し、同日午前9時5分、大川水位観測所の水位が5.0mを超え、なお上昇していたことから、避難情報の発令基準に基づき、袖木・久米・只越・五郎地区に「避難準備・高齢者等避難開始」を発令した。

(9) 以降、肱川の水位上昇に伴い、避難情報を発令したが、平成30年7月豪雨災害時に発令した洪水に対する避難情報は次の通りである。(甲第C2号証・丙第2・3号証)

記

日	時	発令情報	発令地域
7月6日			
午前8時02分		避難勧告	菅田・大川地区
午前9時05分		避難準備・高齢者等避難開始	袖木・久米・只越・五郎地区
7月7日			
午前5時40分		避難準備・高齢者等避難開始	春賀・八多喜・伊州子地区

午前5時50分	避難準備・高齢者等避難開始	豊中・白滝地区
午前6時10分	避難勧告	柚木・久米・只越・五郎地区
午前6時20分	避難準備・高齢者等避難開始	平・東大洲地区
午前6時30分	避難勧告	大和・上老松・沖浦・長浜地区
午前7時00分	避難勧告	春賀・八多喜・伊州子地区
午前7時10分	避難勧告	豊中・白滝地区
午前7時30分	避難指示	市内全域

なお、避難情報は、防災行政無線・大洲市災害情報メール・ホームページ・Ｌアラート（災害情報共有システム）及び消防団等を活用して、市民に対して周知を図っている。

（１０）同日午後１時１５分、第２回災害対策本部会議を、同日午後４時３０分、第３回災害対策本部会議をともに大洲市役所３階第１会議室において開催し、肱川の水位の現状や降雨予測、今後の配備体制等について協議及び情報共有を図った。

なお、７月６日午前８時２分、菅田・大川地区に発令した「避難勧告」と同日午前９時５分、柚木・久米・只越・五郎地区に発令した「避難準備・高齢者等避難開始」は、同日中に発令の基準となる水位を一旦下回ったが、その後の降雨により再び水位が上昇することが予想されていたため、解除せず継続させることとした。

また、夜間における避難行動は危険であることなどから、

同日午後4時30分、「避難勧告」を発令している菅田・大川地区及び「避難準備・高齢者等避難開始」を発令している柚木・久米・只越・五郎地区の住民に対し、再度、防災行政無線により早めの避難の呼びかけを行ったほか、同日午後6時3分には市内全域に防災行政無線により、大雨に関する注意喚起を行った。

- (11) 7月7日午前2時32分、大洲市に洪水警報・大雨警報（浸水害）・大雨警報（土砂災害）継続が発表された。
- (12) 同日午前3時45分、愛媛県河川・砂防情報システムにより、市内の広範囲で土砂災害の危険度が高まっていることを確認したため、市内17地区（肱北・豊茂・白滝・長浜・大和・出海・櫛生・須沢・沖浦・柳沢・平野・平・八多喜・南久米・新谷・上須戒・三善地区）に対し、「避難準備・高齢者等避難開始」を発令した。
- (13) 同日午前4時17分、大洲市役所3階第1会議室において、第4回災害対策本部会議を開催し、土砂災害の危険度や肱川の水位の現状、今後の配備体制等について協議及び情報共有を図り、引き続き情報収集に努めることにした。
- (14) 同日午前5時00分、大洲河川国道事務所長から大洲市長に対し、「まもなく大洲第2の水位が4.8m、8時30分には5.8mに達する見込み。」との電話連絡があり、このことについて、本部会議の出席者も情報共有した。
- (15) 同日午前6時00分、大洲河川国道事務所長から大洲市長に対し、「大洲第2で、8時30分に水位が5.78mに達する見込み。国道56号線では、ダイナム前交差点から松

ヶ花交差点を6時より通行止めとする。8時よりリエゾンを派遣する」との電話があった。

△ (16) 同日午前6時20分、山鳥坂ダム工事事務所長から大洲市長に対し、「2004年、2005年を上回る過去最大の流入量・放流量になる見込みであること、及び毎秒850立方メートルに放流量を上げた後、7時半頃にただし書き操作に入る見込みである」との電話連絡があった。

(17) 午前6時00分の大洲河川国道事務所長及び午前6時20分の山鳥坂ダム工事事務所長の連絡を受けて、同日午前6時30分、大洲市役所3階第1会議室において、第5回災害対策本部会議を開催し、山鳥坂ダム工事事務所長及び大洲河川国道事務所長から大洲市長への連絡事項について、情報共有及び今後の対応について協議していたところ、同日午前6時50分に山鳥坂ダム工事事務所長から大洲市長に対し、「鹿野川ダムが今後毎秒3,000立方メートルから最大6,000立方メートルの放流見込みで、現在通行可能となっている道路も追って冠水が予想される」との電話連絡があり、このことについて、本部会議の出席者も情報共有した。

前述のとおり、当市では、大洲市地域防災計画において、肱川の外水氾濫を対象として肱川の水位観測所の水位をもとに地区別に避難勧告等の発令基準を設定しているため、今後、肱川の水位がどのように上昇するのか、ピーク時の水位やその時間はいつ頃になるのかといったより詳細な情報を得る必要があったことから、山鳥坂ダム工事事務所長からの電話後すぐに、大洲河川国道事務所に対し、肱川の今後の水位状況

について助言を求めた。

- (18) 大洲河川国道事務所から、参考として提供された予測資料では、大洲第2水位観測所の水位が午前10時30分には、8.15mと、今後短時間で上昇することや大洲第2水位観測所の水位が、近年の災害において最高水位であった平成16年の台風16号時の6.85mを上回るなどの予測(甲A11号証)を確認した。地域防災計画に定める避難指示に該当すると判断されたため、すぐに大洲市全域に避難指示を発令することを決定し、午前7時30分に避難指示を伝える防災行政無線による放送を行った。

避難指示を発令する地域については、通常であれば、浸水の恐れのある肱川流域の地区に対し発令を行うが、甚大な被害が予想されること、及び通勤の時間帯に差し掛かることから、市内全域の避難指示とし、避難を呼びかけたものである。

また、避難指示を伝える放送を「こちらは、防災大洲市役所です。大洲市災害対策本部から、避難指示をお知らせします。肱川の水位が上昇し、堤防を超えることが予想されます。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恐れがあります。ただちに、避難所へ移動するか、高いところへ避難せよ。」と、住民に命を守るための行動をとってもらうことが伝わるよう、端的で切迫感のある命令口調に修正して放送を行うなど、対策を講じたものである。

(丙第4号の1・2)

2. 大洲市役所本庁からの防災行政無線放送ができなくなった地

域について

- (1) 大洲市は、平成17年1月に旧大洲市・旧長浜町・旧肱川町・旧河辺村が合併した。当市の防災行政無線設備は旧地域により放送の方式が異なっている。
- (2) 旧大洲市及び旧長浜町地域は、大洲市役所本庁からデジタル方式の無線電波で、両地域内の屋外拡声子局と戸別受信機へ放送を行っている。
- (3) 旧肱川町と旧河辺村地域は、大洲市役所本庁から光ケーブルで大洲市役所肱川支所及び河辺支所内の放送設備へ情報を送り、両地域内のアナログ無線電波で屋外拡声子局や戸別受信機へ放送を行っている。
- (4) 平成30年7月の豪雨災害により、大洲市役所本庁からの防災行政無線放送ができなくなった地域は、旧肱川町及び旧河辺村地域であり、その原因は、平成30年7月7日午前6時45分頃、大洲市肱川町宇和川で発生した土砂崩れにより光ケーブルが断線したことによるものであった。

そのため、平成30年7月7日午前7時30分に大洲市役所本庁から市内全域に一斉に行った避難指示を伝える放送は、旧肱川町及び旧河辺村地域には伝わらなかったが、原告らが訴える地域については、旧大洲市地域であるため、放送はできていたものである。(丙第5号証)

また、大洲市役所肱川支所及び河辺支所は、各地域内へ直接放送を行うことは可能であったことから、特に浸水被害の大きかった旧肱川町地域では、光ケーブルが断線後において、肱川支所内の放送設備が浸水により使用できなくなるまでの

間、肱川支所の職員が避難を呼びかける放送を行った。