

基本事件 令和2年(ワ)第29号 損害賠償請求事件
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 損害賠償請求事件
原告 ██████████ 外30名
被告 国外2名

準備書面9

2022年1月20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	

第1 肱川洪水予測システムの開示について

被告国は肱川洪水予測システムの画像データを消去したとして開示しない。国土交通省はダム操作について検証の場という名称の検討委員会を開催しており（甲A11）、肱川洪水予測システムの画像データは重要な資料であるから、これを消去することはおよそ考えられない。

別紙の7月7日午前5時半の解析雨量（甲A28）の雨雲レーダーからは、20ミリから40ミリまでの雨量を示す緑色の雨雲が帯状になって数時間後に野村ダムの流域にかかってくるのがわかる。実際の雨量を示す雨量解析からは、野村ダムの流域が20ミリから40ミリまでの雨量に覆われ、中には44ミリと赤入りで表示されて、その後の40ミリを超える豪雨を予測させる表示もある。

この午前5時半の解析雨量と、被告国が提出した肱川洪水予測システムのデータの午前5時40分の時点での30分後の雨量予測（30分後15ミリ、40分後12.6ミリ）とはあまりにもかけ離れている。

原告らは、被告国が提出した肱川洪水予測システムのデータに対して、改ざんの疑いを強く持っている。

少なくとも、肱川洪水予測システムの示している流入量の予測が、雨量予測からどのような計算で算出されているのかを明らかにすべきである。

第2 求釈明（重要な点の確認）

1 同じ操作規則を持っているダムの例示

原告らは、ダムが有効に活用できるよう操作規則は各地方整備局が英知を絞って作成しているはずであり、野村ダム・鹿野川ダムのように計画洪水に対応できない操作規則は全国のダムにおいてほとんど例がないと考えている。計画洪水に対応できない理由は、①計画洪水の流入量と比較して、少量を放流する

一定量放流方式であることと②異常洪水時防災操作の水位に達するまで気象状況に応じた操作ができないことである。

被告国は、同様の操作規則を定めているダムの例として大雪ダムの操作規則及び解説（例規集・乙A24）を挙げているが、大雪ダムの場合は一定率一定量調節方式であり、水位の制限も異なるので同様の操作規則とは到底言えない。

そこで、操作規則で①一定量放流方式を採用し、②異常洪水時防災操作の水位に達するまで気象状況に応じた操作ができないとしているダムが外にあるのか明らかにされたい。

- 2 原告らと被告国との間では、後述するように、基本的な事項について議論がかみあっていない。充実した審理が行われるために、以下の点を釈明して確認する。

被告国は、平成8年変更の野村ダム操作規則17条1項但書と平成24年変更の鹿野川ダム操作規則16条1項但書にそれぞれ規定されている水位の制限について、異常洪水時防災操作を開始する水位を定めたものであると主張している（被告国第3準備書面42頁26行以下）。この被告国の理解では、水位の制限を受けるのは異常洪水時防災操作だけであり、それ以外の気象・水象に対応するために同条但書を適用して行う操作については水位の制限を受けないという意味にもとれる。そこで、同条但書を適用して行われる操作は、異常洪水時防災操作だけで、それ以外の気象・水象に対応するために行う操作を予定していないという意味なのか、明らかにされたい。

なお、四国地方整備局以外の地方整備局に対し、同様の規定の解釈について問い合わせたところ、非公式な回答であるが、「水位の制限を受けるのは異常洪水時防災操作だけであり、ほかの気象・水象に応じて行う操作には水位の制限がない。」との回答を得ている。

3 平成8年変更の操作規則が計画洪水に対応できることの説明

計画洪水とは、ダムによる洪水調節を計画する場合、その計画の基本となる洪水のことをいう。野村ダムにおいては最大流入量が毎秒1300立方メートルとして300立方メートルを貯留して1000立方メートルを放流する、鹿野川ダムにおいては最大流入量が毎秒2750立方メートルとして1250立方メートルを貯留して1500立方メートルを放流すると定められている。本件の洪水は、ピーク時の流入量は計画洪水の流入量よりも多いが、ピークに至るまでの時間が短いことからみて、計画洪水の範囲内のものとみることができる。

原告らは、野村ダム工事誌の計画洪水について（甲A25）、平成8年変更の操作規則では、毎秒1300立方メートルの流入量が入ってきた場合に毎秒300立方メートルをカットできず、放流量を毎秒1000立方メートルに抑えることができないことを述べている（原告準備書面5、13頁5行～）。野村ダム工事誌に基づいて、毎秒1300立方メートルに至るまでの時間から総流入量（毎秒の流入量×時間）を計算して、平成8年に変更された操作規則では事前の放流量が少ないために、最大流入量がダムに入ってくる前にダムが満杯になってしまうことを論証し、最大流入量をカットできないことを説明している。

しかし、被告国は、「対応できないわけではない。」と述べるだけであり、「どのような計算のもとに対応できないわけではないのか」、その根拠を、明らかにしていない。ダム情報を管理しているのは国である。計画洪水に対応できないわけではないというのであれば、最大流入量に至るまでの時間から総流入量（毎秒の流入量×時間）を計算し、その場合のダムの空き容量について明らかにすべきである。

4 平成5年の13号台風データの開示

原告らは、平成5年の13号台風の最大流入量が毎秒2244立方メートルであったにもかかわらず、異常洪水時防災操作を行っていない。原告は、平成5年の13号台風の場合に異常洪水時防災操作を回避できたのは、平成8年変更前の操作規則であったからだと考えている。平成8年に変更された操作規則の瑕疵を考える場合に重要な資料であるから、平成5年の13号台風における最大流入量が毎秒2244立方メートルになった時点の前後5時間における、流入量・放流量・水位データの開示を求める。

第3 被告国の求釈明に対して

1 ダム管理事務所長のダム操作における過失

(1) 原告らは、7月7日午前2時以降の野村ダム及び鹿野川ダム（以下、「両ダム」という）の管理事務所長に対して、ダム操作に過失があったと考えている。

両ダムの管理事務所長は、少なくとも7月7日午前2時の段階において、このまま操作規則に基づく放流を続けたのでは予想される大規模な洪水に対応できないこと、すなわち最大流入量がダムに入ってくる前にダムが満水になり、最大流入量をそのまま放流するという危険な放流（異常洪水時防災操作）を招く可能性が高いことを知ることができた。そのため、流域住民への甚大な被害を回避するために、操作規則に定められた放流量よりも多い量を放流し、今後予想される大洪水に対処するため、ダムの空き容量を確保しておくべきであった。

(2) 追加洪水調節容量を使い切ることの予測

気象庁が異例の記者会見をして西日本豪雨について注意を喚起したのを受けて、野村ダムでは洪水貯留準備水位166.24メートルを3.5メートル下げて162.74メートルにし、鹿野川ダムでは予備放流水位81.05メー

トルを3.6メートル下げて77.45メートルにして、洪水調節容量を増やした。

しかし、雨量予測から流入量・放流量・水位を予測する肱川洪水予測システムは、7月7日午前2時の段階で、野村ダムでは140分後の午前4時20分には増やした洪水調節容量を使い切り洪水貯留準備水位を越えること、同じく、鹿野川ダムでも130分後の4時10分には増やした洪水調節容量を使い切り予備放流水位を越えることを知らせている（乙A21-4，乙A28-4）。また、肱川洪水予測システムの雨量予測では、両ダムにおいて、6時間後の同日午前8時を過ぎても20ミリ以上の雨量が予測されている。強い雨雲が近づいてきた場合には、かなりの豪雨になることが予測されていた。

（3）ダム所長の具体的義務

ダム事務所長は、流域住民の生命と財産を守るため、ダムが治水効果を十分に発揮できるようにダム操作をする義務がある。具体的には、ダムは最大流入量をカットして水害を防止することにあるので、最大流入量を予想して、ダム操作をする必要がある。

大規模洪水を予測する場合、被告国が主張するような正確な流入量を予測する必要はなく、およそ毎秒1000立方メートルを越える流入量という程度の予測ができればよい。そして、その予測に基づいて、放流操作をすべきである。

本件の場合、気象庁の異例の記者会見が行われたように、大規模洪水が予測される状況であった。具体的な雨雲のレーダーなどの気象状況（甲A28，甲A54）からもそのことが言える。

野村ダムおよび鹿野川ダム管理事務所長は（以下、「両ダム所長」という。）、大規模洪水及びその際の最大流入量を予測し、最大流入量が入ってくるまでに、事前の放流量を増やしてダムの容量を確保することで、最大流入量をカットしなければならなかった。平成8年変更の操作規則は大規模洪水に対応するもの

ではなく、中小規模洪水に対応するための操作規則であるため、現在の操作規則をそのまま適用するのではなく、大規模洪水（計画洪水）に対応できる操作をするため、平成8年変更前の操作規則などを参考にして、放流を行うべきであった。そのために四国地方整備局との打ち合わせが必要であればよい。野村ダムの場合には再度の事前放流が必要であれば、利水者から2度目の同意を得て事前放流をすべきであった。

(4) 平成8年に操作規則が変更された経緯（大規模洪水に対応できないことの認識）

両ダム所長は、平成8年に操作規則が変更された経緯を知っているはずであるから、変更後の操作規則が大規模洪水に対応できない（もしくは対応しにくい）ことを知っていたはずである。

そもそも、平成8年に操作規則が変更されたのは、大洲市菅田地区のような無堤防地区において毎秒600立方メートル以上を放流すれば田畑が浸水被害を受けるため、それを防ぐことにあった。本件水害の場合には、予想される流入量から鹿野川ダムが毎秒600立方メートル以内の放流量で収めるのは到底不可能な状況で、無堤防地区の田畑が浸水被害を受けることは避けられなかった。それゆえ、両ダム事務所長は、操作規則変更の経緯を把握している以上、平成8年変更後の操作規則をそのまま運用してはいけないことを承知していたはずである。

(5) 両ダム管理事務所長の義務違反

しかし、両ダム管理事務所長は、午前2時の段階において、このまま少量の放流を続けたのでは、洪水調節容量を増やした意味がなくなる状況を把握していたにもかかわらず、少量（野村ダムでは毎秒300立方メートル、鹿野川ダムでは毎秒600立方メートル）の放流しか行わず、空き容量の確保をしなかつ

ったため、最大流入量が入ってくる前に、ダムを満水にしてしまった。従って、両ダム管理事務所長には義務違反が認められる。

(6) 野村ダムにおける利水者の同意

野村ダムについては、利水者の同意が再度必要であれば、同意を得て再び事前放流を行うべきであったが、この点に関して、被告国は、「事前放流を行うにあたっては、大量の降雨の予測が得られ、その予測に基づき利水者と調整して利水者からその理解を得る必要があるとともに、放流量の増大に伴って河川利用者の安全確保措置を講じなければならないことから、事前放流を無制限に行うことはそもそもできない」（準備書面3，14頁7行）と述べている。

しかし、利水者である南予水道事業団（宇和島市長が代表者）に対する一回目の同意は電話連絡で簡単に得ている。さらに、気象状況から水害の危険性が高まっていることを利水者側も承知し、今後、利水容量が確保できなくなって利水者が損害を受ける恐れがないことは明らかな状況であったため、利水者が再度の事前放流に同意しないことは考えにくい。

(7) 雨量予測と両ダム管理事務所長の過失（被告国の反論1）

被告国は、両ダム管理事務所長の放流操作の過失について、雨量予測と関連させて、「野村ダム管理所長は、野村ダムの操作規則等に従い適切にダム操作を行っていた。また、現在の気象予測の精度では、当該予測以降の雨量を客観的かつ正確に予測することは不可能であるから、野村ダム管理所長において、本件降雨が野村ダムに対していつの時点でどの程度の最大流入量となる降雨をもたらすかを正確に予測することはできなかった（被告国第3準備書面15頁15行以下）と主張したり、または、「現在の気象庁の降水短時間予報は実際に降った降水量と予測値との間におおむね半分から2倍程度の差があり（被告国第1準備書面44頁，乙A8号証）、短時間の間でさえ時間雨量に係る予測値と実

績に大きなかい離が生じかねないため、特定の場所に対する時間的、地域的な降雨量を正確に予測することが著しく困難であるという状況にあるから（被告国第2準備書面32頁）、このような現在の気象予測の精度を前提としてダム
の操作規則を逸脱するダム操作をすること及びこのような操作を許容することは、無用の洪水被害を生じさせかねないものであるから、実質的にも不相当であるというべきである（被告国第3準備書面31頁23行以下）」と主張したりしている。

しかし、気象予測の精度はかなり高いものになっている。何ミリという予測に数ミリの誤差が出ることがあったとしても、気象予測に基づいてダム操作を行うべきである。

現に、両ダムにおいては肱川洪水予測システムを使用した雨量予測に基づいて放流操作をしている。また、同じ雨量データを用いて放流予測を行い、異常洪水時防災操作開始の時間を設定して、四国地方整備局に申請を上げている（甲A57、甲A59）被告国は、「野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長は、肱川洪水予測システムによる予測結果を、事前放流をいつ開始するかや異常洪水時防災操作の開始水位にいつ到達するかなどといった操作を支援する情報として活用していたが」（被告国第3準備書面55頁6行以下）と述べている。

被告国は、雨量予測には誤差が出る場合があることを述べており、誤差が出る場合があることを承知しているのだから、その誤差を織り込んで、雨量を過少予測しないように配慮してダム操作を行うべきである。すなわち、最大で2倍程度過少予測する可能性があるのであれば、示された雨量予測に対して、その2倍程度の雨量が降る場合も想定しながら、気象状況を注視して操作すべきである。大規模洪水の被害が甚大なものになることを考えると、それを防ぐための注意が必要である。

気象庁は異例の記者会見をして、豪雨への注意喚起をしていた。だからこそ、肱川洪水予測システムが少ない数値を示していたのであれば、雲の動きなどを注視して、より多くの雨量があった場合を想定した操作を行うべきであった。

(8) 雨量予測を軽視するダム事務所が招いたこと

なお、上述した被告国の雨量予測についての考え方は、気象庁が異例の記者会見をして豪雨に対する注意を喚起しても、「気象庁の雨量予測はあてにならないから」と考え、大規模洪水を想定したダム操作をしようとは考えていなかったということになる。このような気象庁の予測を軽視した両ダム管理事務所の姿勢は、気象予測から導かれる雨量予測に基づいたダム操作を行うことにしていたにもかかわらず、気象予測に基づくダム操作を十分に行わなかったという結果を招いている。すなわち、大規模洪水に対応した操作が必要となっているにも関わらず、それに対応した操作を行わなかったのである。

さらに、野村ダムにおいては、雨量予測から流入量や放流量を予測する肱川洪水予測システムが、1時間以上前の6時20分頃には異常洪水時防災操作に入ることを示しているのに、それに気づかず、操作開始の時間連絡が大幅に遅れた。その影響で、事前の通知なく開始時間を繰り上げるという結果を招いたのである。

(9) 操作規則の文言とダム事務所長の義務（被告国の反論2）

また、被告国は、「河川法14条1項の趣旨に照らし、野村ダム管理所長は、ダムの操作規則に定められた操作方法から逸脱したダム操作を行うべき職務上の法的義務を負うことは想定し難く、操作規則に定められていないダム操作をする義務を負わない。」（被告国第3備書面19頁5行以下）と述べている。

しかし、この主張は河川法14条1項の趣旨を誤って理解している。操作規則の制定を定めた河川法14条1項は、定められた操作規則が状況に対応でき

ない場合にまで、操作規則の遵守を求め、流域住民に甚大な損失を与えることを是認するものではない。

また、被告国が理解しているように、野村ダム規則 17 条、鹿野川ダム規則 16 条の水位による制限が異常洪水時防災操作についての制限に過ぎないのであれば（被告国第 3 準備書 42 頁 26 行）、規定されている放流操作では多大な水害を生じさせるという状況において、気象状況に対応した操作が求められる場合には、甚大な損害を防止するために、記載されている放流操作に基づかない操作ができるはずであり、ダム管理事務所長が当然すべきことになる。

（10）事前放流と操作規則上の規定（被告国の説明の破綻）

被告国は、野村ダム事務所長は操作規則に基づいてしかダム操作ができないと主張しながら、操作規則に規定のない事前放流については、操作規則上の規定に基づく操作であったとし、「本件降雨における野村ダムの事前放流は、野村ダム操作規則 22 条 1 項 3 号、同操作細則 8 条 4 号に基づくものである。同様に、鹿野川ダムにおける事前放流は、鹿野川ダム操作規則（甲 A 2 号証）21 条 1 項 3 号、同操作細則（甲 A 6 号証）8 条 2 号に基づくものである。」と、主張している（被告国第 3 準備書面 33 頁 23 行以下）。しかし、被告国が根拠とする規定は洪水調節規定には置かれておらず、条文の解釈として無理がある。また、ダム操作を統括する四国地方整備局河川部の発言について「四国地方整備局が野村ダム操作規則（甲 A 1 号証）に事前放流の規定がないことを記者会見で明言したとする点（原告ら準備書面 5・11 頁，甲 A 32 号証，甲 A 33 号証）については、野村ダム操作規則に「事前放流」に関する記載（文言）がないことを述べたにすぎず、野村ダム操作規則に事前放流をする根拠規定がないことを述べたものではない。」34 頁 13 行以下）と述べている。しかし、記者会見録画を見れば、単なる文言の有無を述べたものではなく、「操作規則に

規定されていないことを治水のために行った。」と述べており、流域住民に対して理解を求めていることは明らかである。

7月7日午前2時から、平成8年変更前の操作規則に基づいてダム操作をすれば、異常洪水時防災操作をする必要がなかったことについては、学者の意見をすでに提出している（甲A20，甲A21）。

(11) 洪水調節容量の追加との関係（被告国の反論3）

野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長は、本件洪水に先立ち、予備放流や事前放流をあらかじめ実施することによって、できる限り多くの洪水を貯留する容量を確保したものであり、それぞれの職務上の法的義務を十分に果たしていたというべきである（被告国第3準備書面，36頁6行以下）。確かに、予備放流や事前放流をあらかじめ実施することによって洪水調節容量を追加して確保したことは評価できる。しかし、すでに述べたように、午前2時の時点で、追加して確保した治水調節容量では今後にかかる豪雨に対応できなくなることを示唆していたのだから、大規模洪水に対応するためのダム操作を行うべきであった。

第4 ダムの洪水調節と異常洪水時防災操作の回避

- 1 異常洪水時防災操作（以前は、「ただし書き操作」といわれた。）とは、一般に流入洪水の規模が計画規模を越えるとき、あるいはそのことが予想される場合で、それに対応するのに十分な貯水池容量が残っていない場合に、ダム本来の目的である下流の安全性確保よりもダム堤体を守ることを優先して実施するダムの操作をいう。

被告国は、異常洪水時防災操作の目的に関して、「両ダムによる洪水調節も、上記計画に基づき、各ダムに洪水を貯留し、下流河川の水位低下を図り、氾濫被害の防止、軽減を図ることにその目的があるというべきであり（同号証41

頁), 異常洪水時防災操作を回避することは, ダムによる洪水調節, すなわちダム操作の目的とされているわけではない。」(被告国第3準備書面33頁6行以下), また, 「異常洪水時防災操作は, 気象・水象, 流入量及び貯水位の予測等を踏まえ, 必要に応じて操作規則等に基づいて行われるものであって, その回避そのものがダム操作における目的とされているものではなく, 流入量が減少した場合には, 結果として同操作の実施が避けられるものである(被告準備書面12頁19行以下)。と述べている。

しかし, ダムによる洪水調節の目的は, 最大流入量をカットしてダムに貯留することで, 下流への放流量を減らし, 下流の住民の生命や財産を守ることにある。異常洪水時防災操作は, 流入量と同じ水量を放流する操作であり, 本件水害の場合がそうであるように, 多くの場合, 最大流入量をそのまま放流することが多い。異常洪水時防災操作を行って流入量をそのまま放流することは, 最大流入量をカットするというダムの使命に反しており, ダムの治水目的を達成したことにはならない。最大流入量をカットするためには, 異常洪水時防災操作を行わないように操作する必要がある。このように, ダムによる治水目的の達成と異常洪水時防災操作の回避は表裏の関係がある。

宇民正和歌山大学教授は, 異常洪水時防災操作について, 「このような場合に, 貯水池の水がダムの堤体あるいはゲートの上を越えるとダムの破壊につながるので, 放流量をなるべく早く流入量に近づける。このことは, ダムは本来の目的である洪水調節機能を放棄することになる。したがって, 「ただし書き操作」は異常放流と見なすべきであり, 正規のダム操作の1つであるとする見方は誤りである。」と説明している(甲A64, 19頁)

2 異常洪水時防災操作の危険性

被告国は, 異常洪水時防災操作の危険性について, 周知の事実というべき事柄であるにもかかわらず, 「異常洪水時防災操作は, ダムの操作規則等に基づき,

ダムが満水に近づいた場合に放流量を流入量に近づける操作であり、それ自体が必ずしも危険な操作であるとはいえず、「急激かつ大量に放流」するものではない」（被告国第3準備書面26頁19行以下）と述べて、あえてその危険性を認めない。

しかし、放流量を流入量に近づける操作は危険な放流なのである。被告国が準備書面で河川の管理の特質として述べているように、河川については、もともと洪水等の自然的原因による災害をもたらす危険性を内包しており、河川の通常備えるべき安全性の確保は、管理開始後において、予想される洪水等による災害に対処すべく、ダムを設置して治水事業を達成することが予定されている（被告国第2準備書面9頁24行～）。

このことから、ダムを設置したことのみをもって、河川の通常備えるべき安全性を確保し、治水事業を達成できたとは言えない。異常洪水時防災操作を行い、本件のような大規模洪水の際に、流入量と同じ水量をダムから放流したのでは、予想される洪水等による災害に対処していることには到底ならない。むしろ、河川が内包している災害の危険性を顕在化させてしまうことになる。

3 本件被害と異常洪水時防災操作の関係

本件原告らの被害と異常洪水時防災操作の関係について、被告国は、「原告らの被害は、野村ダムの異常洪水時防災操作によって生じたものではなく、両者の間に因果関係はない。また、異常洪水時防災操作は、洪水時最高水位（サーチャージ水位）を超える予測の場合に、それを避けるために行われる操作ではなく、このような場合に放流量をダムへの流入量に近づける操作を指す。」（被告国第3準備書面11頁）と述べている。

しかし、この主張は事実を直視していない。異常洪水時防災操作によって大量でかつ急激な放流が行われたために、流域住民の生命と財産が失われたので

ある。ダム事務所が異常洪水時防災操作を回避する措置をしていれば、原告らは浸水被害を受けることはなく、生命財産を失うことはなかったのである。

4 過放流

被告国は、「過放流（流入量よりも放流量が多いこと）について、大きな流入量が継続した場合には、下流河川の水位が急激に上昇する可能性が高いということは考えられるが、それが直ちに流域住民の被害に関連するとはいえない。また、「今後の流入量を過大に予想して、（中略）流入量以上に放流することも多い。」とする点は、ダム操作は操作規則等に基づいて行われるものであって、事実と異なる（被告国第3準備書面12頁6行以下）。」と述べている。

しかし、過放流が生じているのは事実であり、新聞記事はそれを伝えている（甲A26）。流入量と同じ水量を放流するのが理念ではあるが、実際にはうまく操作ができない場合がある。流入量の正確な予測ができないため、ダム堤体を守るために流入量を多く予測して放流した結果、流入量よりも放流量が多いことがある。鹿野川ダムの場合、異常洪水時防災操作に入ったのち、水位が下がっている。水位が下がるのは流入量よりも放流量が多いからに他ならない。

第5 急激な放流について

1 法的義務と努力義務

原告らは、両ダムの放流が操作細則で定めた基準を数倍超える放流であり、そのことは肱川洪水予測システムから事前に予測できたにもかかわらず放置したダム事務所長には、法令違反があると主張している。特に鹿野川ダムの場合、肱川洪水予測システムが午前6時00分の段階で70分後から80分後にかけて毎秒4000立方メートル以上（902.58立方メートルから4939.47立方メートル）放流量が増えることを示しており、全国のダムの放流記録

を見ても類のない、まさに殺人的な放流量の増加を示しているといえるのに、鹿野川ダムを管理する山鳥坂ダム工事事務所長は何らその回避措置をしていない。

これに対して、被告国は、「野村ダム操作規則 23 条及び鹿野川ダム操作規則 22 条は、放流により下流に急激な水位の変動が生じないように努めることを定めるにとどまり、ダム所長に対して、そもそも急激な水位の変動を禁止する職務上の法的義務を負わせる規定ではない。」（被告国第 3 準備書面 38 頁 18 行以下）と述べて、努力義務を定めたものに過ぎないと主張する。

2 操作規則と操作細則の記載

両ダムの操作規則は、「下流に急激な水位の変動が生じないように努めるものとする」と規定しているが、野村ダム操作細則 9 条は、「次に定めるところにより行わなければならない」と規定しており、努力規定の文言ではない。これに対して、鹿野川ダムの操作細則 9 条は「急激な水位の変動を生じないようにつとめる」と記載して努力義務の規定の体裁をなしている。

努力義務と法的義務の区別については、規程の記載文言だけで決めるべきではない。なぜなら、規程を作成する行政側（本件においては国土交通省・地方整備局）が自分たちの責任逃れの道を確保するために、自らが制定する規程について「努める」と規定することによって、国民の権利・義務や生命財産に関する重要な職務の執行に関する任務懈怠について、法的義務を免れることになってしまい、国民の生命財産が十分に守ることができなくなるからである。

この点に関して、大迫ダム一審判決は、「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。」と判示した。

3 参議院法制局の見解

努力義務か否かについて、参議院法制局のホームページ「法律の[窓]」によると、「努力義務規定とは、規定自体が理念的・抽象的であるなど強制になじまない場合、強制するまでの合意が得られない、時期尚早であるというような場合に努力義務規定が置かれる」（甲A65）と記載されている。急激な放流量の増加に関しては、細則で詳しく放流量の増加が許容される放流量について記載されているので、「規定自体が理念的・抽象的である」とはいえない。ダム放流操作が流域住民の生命と財産を守るために重要なことを考えると、「強制になじまない場合」であるとはいえない。急激な放流をしないことは、ダムの操作の原則として、かなり以前から問題になっており、流域住民の生命と財産を守るための原則であるから、「時期尚早」とはいえない。

4 国土交通省河川局監修の例規集

国土交通省河川局河川部が監修している例規集において、参考例として記載した操作規則の放流の原則の説明では、「本条は、放流について守るべき原則を掲げたものである。まずその一つは、放流に伴う下流の危害を防止する見地から、放流に際して下流の水位に急激な変動を生じさせないように努めることである。本条をまつまでもなく施設の管理者としては当然の義務であり関係者間でも放流に伴う事故の防止については種々措置を講じているがこれらの措置と相まってその効果をあげるよう特に本条に掲げたものである。」と記載している（甲A61）。「当然の義務である。」という記載は、法的義務であるからこそ「当然の義務」と述べているはずである。

また、同例規集の参考例として記載した操作細則においては、「しなければならぬ」と規定し（甲A62）、そのダム操作細則の作成要領の解説のところでは、「ダムからの放流によって下流に急激な水位変動を与えてはならない。このため一定時間内に増加し得る放流量には一定の限度がある。この限度は次の

ようにして定めることとする。」と説明して（甲A62）、努力義務に関する説明はなく、法的義務を前提とした説明がなされている。

5 被告国の野村ダム細則についての解釈

被告国は、「その上、野村ダム操作細則9条は、所長が同操作規則17条の規定によって行うほかの場合の規定であり」（被告国第3準備書面38頁21行以下）と述べているが、この趣旨が同操作規則17条によって洪水調節を行う場合ではなく、それ以外の場合についての規制であるという意味であれば、条項の解釈として誤りである。この操作細則9条は同操作規則17条によって洪水調節を行うが、それに加えられる要件として「次に定めるところによらなければならない。」と定めているのである。被告国のような解釈であれば、同操作規則の17条の洪水調節を行う場合には急激な水位の上昇を招いてもよいことになってしまう。前述した国土交通省河川局河川部が監修した例規集の「本条をまつまでもなく施設の管理者としては当然の義務であり」（甲A61）という説明にも反することになる。

6 異常洪水時防災操作と急激な放流の回避措置

この点に関して被告国は、「異常洪水時防災操作は、流入量と放流量を同量に近づける操作を指し、同操作の実施中は、流入量が急激に増加すれば、放流量も同様に増加する関係にあるから、このような場合に河川の急激な水位の変動を避けることは不可能だからである。」（被告国第3準備書面39頁2行以下）と述べている。

この異常洪水時防災操作の際の河川の急激な水位の変動を避ける方法については、前もって異常洪水時防災操作を開始する前から放流量を増やしていけば回避できることについて、すでに原告第8準備書面で述べた。

第6 操作規則の瑕疵に関して

1 この論点について原告らは大規模洪水に対応できない操作規則には瑕疵があると主張してきたが、大規模洪水の代表的なものが計画洪水であるから、論点を明確にする意味から、計画洪水に対応できない操作規則になっている点で瑕疵があるとして、論点を絞る。

2 ダム建設計画と計画洪水

ダム建設は、計画洪水から流域住民の生命と財産を守ることを目的として行われるので、ダム建設計画は、計画洪水を定めて、その計画洪水に対応できるように設計して建設される。ダムの操作規則が定める洪水調節の操作方法は、ダム建設計画に定められている計画洪水に対応できるように定められる必要があり、そうでなければ当該ダム建設計画が意味をなさなくなる。

国土交通省河川局河川部が監修している例規集においても、計画洪水に対応できるように操作規則が定められることが述べられている。洪水調節規定のただし書きについての説明で、「ただし書きは、この原則に対する例外規定であるが、「気象、水象の状況により特に必要と認める場合」とは本文の調節方法は計画対象洪水について定められたものであるが、実際にはこれよりも規模の小さいものや洪水波型の著しく異なるものも多いので、場合によっては原則以外の方法によって調節する方がより効果的な調節が行われることとなる場合等であり」（例規集124頁）と記載している。「本文の調節方法は計画対象洪水について定められたもの」という記述は、操作規則が計画洪水に対応できなければならぬことを述べるものである。

しかし、平成8年変更の操作規則では計画洪水に対応できない。計画洪水は、それを放置すれば流域住民の生命・財産に甚大な被害を与えることになるので、両ダムの操作規則が計画洪水に対応できる内容を定めていないことになれば、操作規則の定める洪水調節の操作方法が通常有すべき安全性を欠いたものとい

わざるを得ない。従って、そのような操作規則には瑕疵があるといえる。そして、せっかく洪水調節容量を追加して確保したのに、瑕疵ある操作規則に基づいてダム操作を行い、原告らが損害を受けたのであるから、瑕疵ある操作規則に変更した被告国には賠償義務が認められる。

3 平成8年変更の操作規則が計画洪水に対応できないこと

平成8年変更の操作規則の洪水調節方法の特徴は、洪水調節条項において本文で一定量放流方式が採用されていることである。しかも、そこでの放流量が計画洪水の流入量と比べて少量である。それだけではなく、気象状況に応じた操作ができるために規定されている洪水調節条項の但書規定は、通常の場合と異なって、水位による制限がなされており、異常洪水時防災操作の水位にならなければ気象状況に応じた放流操作ができない。このように少量の一定量放流方式で、かつ水位の制限を定めた操作規則は全国のダムに例がないと思われるので、ほかにあれば指摘して頂きたい。

既に述べたように、上記の特徴を持つ平成8年変更の操作規則では、事前の放流量が少ないために、計画洪水における流入量のピーク時にはダムは満水になっており、そのため異常洪水時防災操作を避けることができず、計画された流入量をそのままに放流することになる。

この計画洪水に対応できないことについて原告らは、野村ダム工事誌の計画洪水について（甲A25）、平成8年変更の操作規則では、毎秒1300立方メートルの流入量が入ってきた場合に毎秒300立方メートルをカットできず、放流量を毎秒1000立方メートルに抑えることができないことを述べている（原告準備書面5，13頁5行～）。

また、鹿野川ダムについては、「肱川の治水を考える専門家からの提言」の中で、宇民正和歌山大学教授が分析し、計画洪水に対応できないことを述べている（甲A63）。宇民教授は、本件の場合に行われた洪水調節容量の追加につい

ても、「予備放流水位を低下させることの可能性」として分析しており、平成8年変更の操作規則では計画洪水に対応できないことから、「現操作規則（平成8年変更の操作規則を指す）は危険なので使わず、旧操作規則（平成8年変更前の操作規則を指す）に準拠した操作となる」（甲A64、33頁）と説明している。

4 野村ダムの計画洪水に対応できないことの説明

野村ダムの基本計画は、毎秒1300立方メートルの流入量を毎秒300立方メートルカットして毎秒1000立方メートル放流することである。このためには、流入量が毎秒1000立方メートルを越える水量をダムに貯留しなければならない。この貯水量を下記の国土交通省の計画洪水のグラフをもとに計算すると約200万立方メートルになる。つまり、毎秒1000立方メートルを越える段階で野村ダムの空き容量が200万立方メートルなければならない。

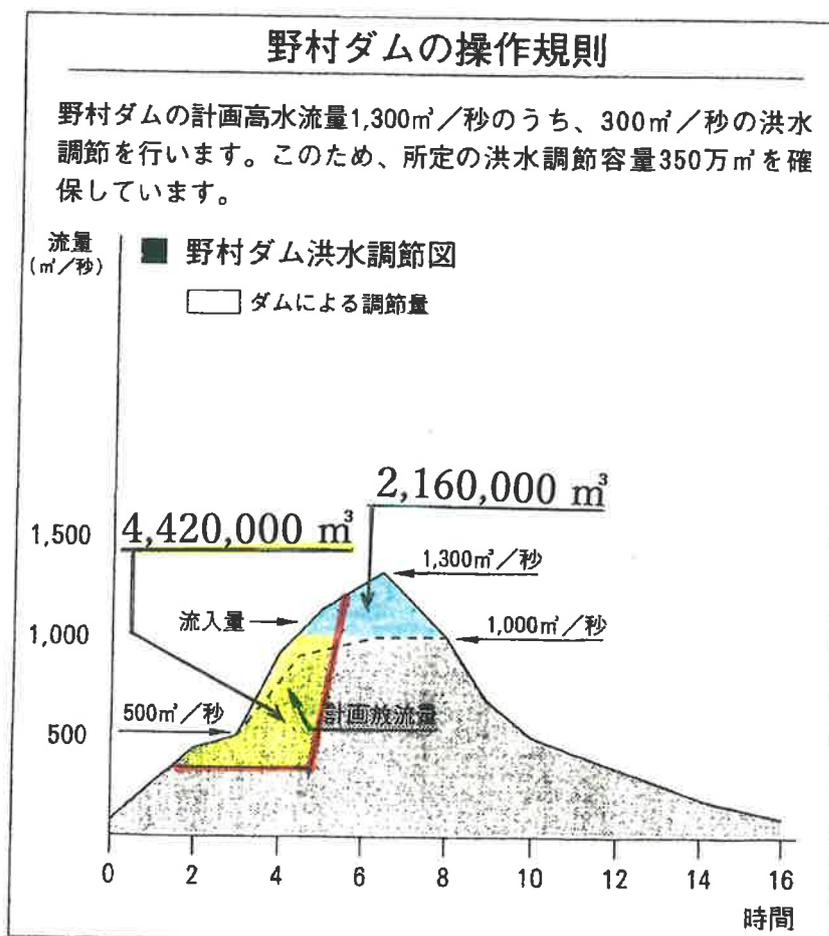
$$300 \text{ 立方メートル} \times 4 \text{ 時間} (3600 \times 4) \div 2 = 216 \text{ 万立方メートル}$$

野村ダムの洪水調節容量は350万立方メートルであり、洪水貯留準備水位の166.2メートルから洪水時最高水位の170.2メートルまでの容量が350万立方メートルなので、200万立方メートルの空き容量を確保できる水位は167.9メートルぐらいになる。この167.9メートルという水位は平成8年変更の操作規則では放流量を毎秒300立方メートルから400立方メートルに増やす水位である。

そこで、流入量が毎秒1000立方メートルになるまでに野村ダムに貯留される水量を下記の国土交通省の計画洪水のグラフをもとに計算すると、
(1000立方メートル300立方メートル) × 3時間半 (3600 × 3.5)
÷ 2 = 442万立方メートル

野村ダムの洪水調節容量は350万立方メートルで、「毎秒1000立方メートルを越える段階で野村ダムの空き容量が200万立方メートルなければならない。」のだから、「毎秒1000立方メートルを越える段階」では、150万立方メートル（350万立方メートル200万立方メートル）しか貯留できないはずである。しかし、平成8年変更の操作規則では442万立方メートルも貯留していることになり、計画洪水には対応できない。

毎秒1000立方メートルを越える段階で442万立方メートルを貯留しているということは、毎秒1000立方メートルを越える段階で野村ダムの洪水調節容量は350万立方メートルを超えているので、すでに満水になっていることを意味する。



5 大東判決の射程外であること

この操作規則の瑕疵について被告国は、大東判決の射程内の問題にしようとして、「大東判決の河川管理の特質に由来する財政的、技術的及び社会的諸制約が、ダム¹の操作規則が定める操作方法についても及び。」（被告国第3準備書面40頁18行以下）と主張している。

しかし、既に述べたが、本件のようなダム²の構造変更を伴わない操作規則の変更には財政的、技術的及び社会的諸制約はない。このことは、平成8年と平成31年の2回にわたり、変更の契機となった水害から1年程度で操作規則が変更されていることから明らかである。

また、被告国は、「ダム³についていかなる洪水調節方式を採用するかは河川管理者の総合的判断に委ねられているというべきである」（被告国第3準備書面42頁9行以下）と述べている。しかし、上述したように、計画洪水に対応できるようにダムは建設されているので、計画洪水に対応できる（計画された流入量をカットできる）洪水調節方式を採用しなければならない。

6 平成8年に操作規則を変更した理由

さらに、被告国は、操作規則を変更した理由に合理性があったとして、「特に平成7年7月洪水では東大洲地区を中心に多大な浸水被害が生じた際に洪水調節機能が十分に発揮されなかったことを契機としている。その目的は、現況の堤防等の整備状況と過去の水害の状況とを考え合わせ、各ダムの洪水調節能力を有効に活用して最大限の洪水調節を行えるよう操作方法を見直すことにあり、この変更にあたっては、肱川流域の市町村や愛媛県等の地域の要望も十分に踏まえていた（被告国第3準備書面15頁8行以下）。」と述べている。

しかし、流域住民に対して甚大な損害を与える恐れの高い計画洪水に対応できない操作規則であることは流域住民に説明されていなかった。説明されていれば、そのような操作規則の変更を要望するはずはない。

7 一定量放流方式の採用

被告国は、一定量放流方式を採用したことについても、「そもそも同記載例においては、各ダム用途、計画諸元、設備の状況及び操作方法等の特性を十分勘案して作成すべきことが求められているものであるから（同90頁）、全てのダムにおいて、一定率一定量調節方式を採用しなければならないものではない（被告国第3準備書面42頁15行以下）」と述べている。

しかし、ダムが最大流入量をカットして水害を防止するという目的を達成するためには、ダムが満水にならないように流入量に応じて放流量を増やすことが必要であり、一定率一定量調節方式を採用すべきである。一定率一定量調節方式を採用しない場合には、採用しないことに合意的な理由が必要である。

また、原告らは一定量放流方式だけを問題にしているわけではなく、気象状況に対応できない水位の制限規定があることを問題にしている。

8 水位による操作規則の制限について

被告国は、洪水調節規定の但書の水位の制限は異常洪水時防災操作の水位を定めたものと述べている。操作規則の条項の解釈として誤っていることは既に準備書面8で指摘し、求釈明でも記載した。

9 大雪ダム（乙A24）の水位による制限について

被告国は、但書で水位の制限を定めている大雪ダムについて、両ダムと同様の規定を置いているとしている。

しかし、大雪ダム操作規則と両ダムとは大きく異なる。まず、大雪ダムでは、流入量に応じて放流量を増やすために一定率一定量の放流方式を採用している。この点が大きく違う。

また同ダムの操作規則は「ただし、水位が、8条に規定する制限水位から0.5メートルを減じた水位より下にある場合又は標高805.7メートル以上にある場合で気象水象その他の状況により特に必要があると認められるときはこの限りでない」と規定して、水位の制限を定めているのは「制限水位から0.5メートルを減じた水位から標高805.7メートルまで」である。制限水位から0.5メートルを減じた水位より下にある場合には気象状況に対応できる。これを野村ダムに当てはめてみると、野村ダムの制限水位は167.05メートルであるので（同8条）、0.5メートル減じた水位は166.55メートルになる。水位が166.55メートルになるまでは気象状況に応じたダム操作ができ、ダムの空き容量を確保するために事前の放流量を増やすことができるので、大規模洪水に対応できる。

従って、大雪ダムの操作規則と両ダムの操作規則と大きく異なる。

10 計画洪水に対応できないことについての原告らの説明

被告国は、原告らの計画洪水に対応できないことについての原告らの説明に正面から答えようとしない。

最大流入量を迎えた時点における放流量は、その時点のダムの貯水位によって異なるから、「毎秒1300立方メートルの最大流入量」について、必ずしも「毎秒1000立方メートルを放流することはできない」ものではない（被告国第3準備書面21頁20行以下）。しかし、「必ずしも「毎秒1000立方メートルを放流することはできない」ものではない。」というのであれば、そのような場合を示すべきである。

また、「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」の趣旨が不明であるから、認否することができない。（被告国第3準備書面21頁24行以下）と述べている。

「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」という記述は, 流入量が一気に増えてピークになることはなく, 毎秒300立方メートルから1300立方メートルになるにはある程度の時間を要することを意味している。その要する時間について野村ダム工事誌の計画洪水の表も4, 5時間後にピークになることを示しており, 野村ダム工事誌は典型的な場合を示しているはずなので, 多くの洪水の場合, 流入量が1300立方メートルになるまでに, 4, 5時間を要することになると述べているのである。さらに, 野村ダム工事誌の計画洪水を例にして(甲A25), 平成8年変更の操作規則では, 最大流入量をカットできないことを述べているのであるから, 被告国は理解できる内容のはずである。

1 1 大規模洪水と中小規模洪水についてのダム事務所の説明

この点について被告国は, 「平成8年に野村ダムの操作規則が変更された際, 四国地方整備局が, 発生頻度の低い大規模洪水よりも発生頻度の高い中小規模洪水で効果を発揮するように操作規則を変更した旨広報したことはあったものの, ダムの操作規則は, 洪水規模のみならず, 当該ダムの洪水調節能力, 下流ダムの整備状況や下流河道の流下能力等, 治水計画全体の整備状況を踏まえて個々に作成されるものであって, 大規模洪水に対応する操作規則と中小規模洪水に対応する操作規則が典型的に存在するかのようには説明したわけではない。」(被告国第3準備書面24頁10行以下)と述べている。

しかし, 操作規則の変更に関して行われた住民説明会の資料を見れば, 典型的に存在するかのようには説明している。典型的に存在するとして説明をしているからこそ, 「新しい規則は, 中小規模の洪水に対してといわれるが, 大・中・小を合わせた形での操作はできないのか。」と質問され, 「大洪水か中小洪水か判断してその都度使い分ける操作は・・非常に難しい。」と四国地方整備局が答えているのである(甲A48)。

1 2 本件洪水が計画洪水を越えたものなのか

操作規則の瑕疵と原告らの被害との因果関係に関して、被告国は、「特に、本件降雨による被害は計画規模を大きく上回る降雨を記録したことによりもたらされたものであった。」（被告国第3準備書面45頁9行以下）と述べて、原告らの被害を回避できなかったと主張しているようである。

確かに、本件水害における両ダムへの最大流入量は、ダムの基本計画に規定された最大流入量を越えている。野村ダムの場合に計画は毎秒1300立方メートルとされているのに本件の場合毎秒1900立方メートルを越えているし（甲A9）、鹿野川ダムの場合には計画では2750立方メートルとされているのに本件の場合には毎秒3700立方メートルを超えている（甲A10）。そのため、瞬間的な最大流入量という意味では、計画洪水以上の最大流入量であった。しかし、最大流入量に至るまでの時間をみると、比較的短時間で最大流入量に至っており、計画洪水が示している最大流入量に至るまでの時間と比べると、かなり短時間である。そのため、ダムに入ってきた流入量の総量（流入量×時間）でみれば、計画洪水の範囲内である。そのため、計画洪水に対応できる操作規則であれば、追加した洪水調節容量が効果を発揮して、空き容量を確保することができたので、計画洪水を越えた最大流入量においてもカットして異常洪水時防災操作を免れることができている。従って、最大流入量が計画洪水よりも多かったとしても、操作規則の瑕疵と被害との間には因果関係は認められるので、問題にならない。

1 3 放流開始を遅らせたことにあまり意味はない。

河川の安全性に関して、ダムのない場合と比較して放流開始を40分遅らせたと述べている（被告国第3準備書面45頁17行以下）。確かに、雷等の急な

大雨で増水して放流する場合であれば、流域住民が放流すること自体を予想していないので時間を遅らせることに意味があるかもしれない。

しかし、本件水害の場合には、2、3日前から気象庁が異例の記者関係をずるほど大洪水の可能性が非常に高いことが分かったので、放流開始を40分遅らせたこと自体に意味はない。放流開始を遅らせたかどうかよりも、異常洪水時防災操作の開始時期を早めに周知しておくことこそ重要であった。

仮に、実際より30分異常洪水時防災操作が早かったとしても、その通知が異常洪水時防災操作開始の1時間以上前に、確実に関係機関に通知されていれば、流域住民の避難は容易なので問題はない。

野村ダムでは前日に、鹿野川ダムでは当日に、四国地方整備局に対して異常洪水時防災操作の申請をしており、早めに異常洪水時防災操作の開始時間を通知することは可能であった。しかし、特に野村ダムでは、西予市に通知した異常洪水時防災操作開始時間を繰り上げたのに、その通知をしないで異常洪水時防災操作を行っている。

1.4 基本計画の変更に当たること

被告国は、「平成8年の操作規則の変更は基本計画の変更に当たらない。」と主張している（被告国第3準備書面46頁11行以下）。しかし、「当たるか」、「当たらないか」ではなく、平成8年変更の操作規則が計画洪水に対応できるのかどうか問題である。

甚大な損害をあたえる計画洪水を防ぐためにダムは建設されており、計画洪水に対応できない操作規則に変更すれば、ダムが計画洪水から流域住民の生命と財産を守るという目的を放棄したことになる。そのダムによって防ごうと考えている洪水の規模が変わるわけだから、ダム計画の変更を意味するはずである。被告国は、「計画洪水に対応できないわけではない。」と主張するだけでは

なく、最大流入量が入った際にダムにどの程度の空き容量があるのかを明示して、説明すべきである。

第7 野村ダム事務所長の1時間前の通知義務違反

- 1 特定多目的ダム法施行令18条により、ダム事務所は、「多目的ダムによって貯留された流水の放流に関し、法第三十二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う」こととされており、野村ダム操作規則26条を受けて野村ダム操作細則13条は「関係機関に対する通知は、別表1に掲げる関係機関に対し、第11条各号の一の放流を行う約1時間前に行う」ことをダム事務所長に義務づけている。

このダム事務所から異常洪水時防災操作を開始する旨の関係機関への通知は、通知された各関係機関がダムの放流から人の生命、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、各関係機関が右の活動を内容的にも充実させ、満遍なく、迅速になすための十分な資料となる内容のものであり、かつ、それだけの時間的余裕をもってなされなければならない。

したがって、右の通知は、下流に対して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、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。これについて、なされるべき通知の最低限度の内容を規定したのが河川法施行令三一条であり、ダムを設置する者は、各関係機関に対して、ダムを操作する日時のほか、その操作によって放流される流水の量又はその操作によって上昇する下流の水位の見込み、越水する場合にはその可能性を示した通知をしなければならない。具体的な操作の日時が明らかにならなければ、下流の水位が上昇する時刻も分からない。そのため、河道近くや浸水地域内にいるものについて、いつまでに退避させなければならないのか、また、危険のない避難所への誘導活動などがい

つまで可能なのかも分からない。その上、ダムの放流による増水に伴う危害防止のための活動に従事させるべき人員、その活動の手順などを適切に決定することができないことになり、関係機関による危害防止のための活動が十分に行えなくなってしまう。

2 異常洪水時防災操作開始時間

異常洪水時防災操作開始の水位については、野村ダムの但し書き操作において、「洪水調節容量の8割に相当する貯水位とし169.4メートル」と定められている。本件（平成30年7月7日）の放流の場合、洪水調節容量を増やしたため、治水容量が増えている。洪水調節容量の8割という以上は、169.4メートルではなく、増加した治水容量の8割に相当する168.71メートルを基準とすべきである。そうでなければ、但し書き操作要領に「洪水調節容量の8割に相当する貯水位」と記載した意味がない。

仮に、洪水調節容量が増えた場合でも、異常洪水時防災操作開始の水位を変更しないとしても、1時間前の通知が確実にできるように余裕をもって通知する必要がある。

操作細則が定めている1時間前の通知を行うためには、異常洪水時防災操作に入ることを野村ダム管理事務所内で決定し、西予市に連絡するため連絡文書を作成し、その文書に責任者が押印してファックスする時間が必要である。その時間は10分以上を要する。そのため、異常洪水時防災操作開始の決定は、余裕をもって1時間20分前にしなければならないことになる。

- 3 しかし、野村ダム管理事務所長は、午前6時20分に異常洪水時防災操作を開始しながら、1時間前の事前連絡はおろか、事前連絡そのものをしなかった。しかも、連絡していた異常洪水時防災操作の開始時間（午前6時50分）から連絡なく30分早めるという操作をしており、流域住民に不意打ちを与え

る放流操作になっているので、所長の義務違反は明らかであるとともに、重大な義務違反であるといえる。

4 被告国の詭弁（ホットラインを使ったアリバイ工作）

まず、被告国は、「野村ダム管理所長は、同日午前4時30分の時点では、異常洪水時防災操作を同日午前6時20分から開始する予定であり、その旨を西予市にも伝えたが」（被告国第3準備書面48頁14行以下）と述べている。しかし、これは事実と大きく異なる。まず、ダム事務所から流域の地方自治体への連絡は、正確を期するために、ファックスで行われることになっている。野村ダム事務所は、西予市に対して、午前4時30分の通知文書として、ダム事務所長以外の署名入りの文書を午前4時46分にファックスしている（甲B19-4）。そのファックスの内容は、「異常洪水時防災操作に移行する場合は概ね1時間前に事前通知します。」という内容で、その記載部分を四角で囲み強調した文書になっている。この午前4時30分（送信は午前4時46分）のファックスとホットライン（電話）の内容こそが大きく食い違っており、ホットライン（電話）で被告国が主張するような内容が西予市に対して話されたのか疑わしい。

なお、午前4時30分のファックスはその後の「緊急のダム操作に関する事前通知「1時間前通知」という午前5時50分のファックス（甲B19-6）とも内容が整合している。

- 5 次に被告国は、「その後、同日午前5時の時点で肱川洪水予測システムにより予測された同日午前6時から午前7時までの予想最大雨量が11.4ミリメートルであり（乙A21号証の1、予測最大雨量の算出方法については後記5（2）ア参照。）、雨量が減少に転じると予測されたため、開始時刻を30分遅らせることができると判断し、同日午前5時50分、西予市に対し、異常洪水

時防災操作の開始時刻を午前6時50分頃とする旨の1時間前通知を行った。しかし、この通知後、実際の雨量が増加するとともに、予測の値も急増したことから、結果的に同日午前6時20分に異常洪水時防災操作を開始することとなったものである（被告国第3準備書面47頁24行以下）。と述べている。

しかし、これは明らかな誤魔化しである。被告国は、午前5時50分の段階での1時間前の通知は適正であり、その後に気象状況が急変したから仕方がなかった旨を述べているが、そもそも5時50分の段階で行った異常洪水時防災操作開始1時間前の通知が誤っているのである。

被告国は、「野村ダム管理所長及び山鳥坂ダム工事事務所長は、肱川洪水予測システムによる予測結果を、事前放流をいつ開始するか、異常洪水時防災操作の開始水位にいつ到達するかなどといった操作を支援する情報として活用していた。」ことを認めている（被告国第3準備書面55頁6行以下）。この肱川洪水予測システムでは、午前5時50分の段階では1時間後ではなく、20分後の午前6時10分には水位が169.01メートル、30分後の6時20分には水位が169.49メートルになることを示している。異常洪水時防災操作開始の水位が169.4メートルであることから、肱川洪水予測システムは、30分後の6時20分には異常洪水時防災操作に入ることを示していたといえる。また、午前6時20分から異常洪水時防災操作に入ることを示していたのは30分前の午前5時50分ではなく、70分前の午前5時10分の段階である。

つまり、被告国が主張するように雨量予測が実際と異なったために生じたものではなく、肱川洪水予測システムの予測に従って通知をしていれば問題が生じなかったのに、予測の数字を注意深く見ていなかったために、午前6時20分に異常洪水時防災操作を開始するという表示を見落とししたのである。さらに、午前5時50分に1時間後の午前6時50分から異常洪水時防災操作を開始するという誤った判断をした。そのため、ダムの満水が迫ってくる状況下で、西

予市に対して事前通知を行うことができず、6時20分から異常洪水時防災操作を開始することになったのである。

この点については、鹿野川ダムが行った事前通知と比較すれば、被告国の反論に根拠がないことと、野村ダム所長の過失は明らかである。

鹿野川ダムについては、午前6時に、異常洪水時防災操作を開始する場合には1時間前に通知する旨の連絡をし(甲C5-3)、6時20分に1時間前の通知をしている(甲C5-4)。また、水位予想については、7時10分が86.41メートルで、7時20分が87.18メートル、7時30分が87.96メートルであった。異常洪水時防災操作の開始水位である87.5メートルを超えるのは、7時20分以降であるのに、余裕をもって7時10分頃から開始すると通知していた。また、実際に異常洪水時防災操作を開始したのは、7時35分で(甲C5-5)、6時20分の開始通知から1時間15分後であった。鹿野川ダムについては、山鳥坂ダム工事事務所が肱川洪水予測システムのデータをよく見て異常洪水時防災操作開始の連絡をしていたので適切に行われている。

ただ、連絡を受けた大洲市は、平成16年・17年を上回る既往最大の流入量及び放流量になると知らされているにもかかわらず、通知を無視し、通知から1時間10分後の7時30分に避難指示を出している。

6 西予市の避難指示との関係

被告国は、西予市が午前5時10分に避難指示を出していたことを理由として、「西予市が、野村ダム管理所長が同日午前5時50分に西予市に対してした異常洪水時防災操作に関する1時間前通知を受ける前から避難行動に及んでいたことからすれば、実際に異常洪水時防災操作を開始する約1時間前又はその後には通知されなかったことが、本件降雨の被害を発生されたものでないことも

明らかである（被告国第3準備書面49頁22行以下）」と述べて、野村ダム事務所の事前通知義務違反と原告らの損害との因果関係を否定している。

確かに、西予市は、午前5時10分に避難指示を出している。しかし、午前5時10分の時点では異常洪水時防災操作が行われるのか否かがはっきりしなかったため西予市は、消防団員に異常洪水時防災操作に関する情報を十分に伝えきれなかった。そのため、消防団員は住民にダムの危険な状況を伝えて強く避難を促すことができなかった。西予市に対して、異常洪水時防災操作開始が5時10分頃に伝えられたのであれば、消防団員に対して十分に伝える時間的な余裕があった。伝えられた消防団員は、住民に対して避難誘導をする際に、急激な水位上昇や越水の危険性について伝えることができ、住民は、6時20分の異常洪水時防災操作開始を念頭に避難行動を行うことができた。

野村ダムから1時間前に異常洪水時防災操作開始の通知があり、それに基づいた操作が行われれば、西予市側も混乱しなかったかもしれない。6時03分に1時間前の通知を受けて（甲B19-6）、西予市野村支所では、住民への連絡等の手続きについて本所と連絡しながら協議していたはずである。その段階で、6時08分にダム事務所から最大流入量が毎秒1750立方メートルになるという連絡をうけて、放流量が増えたことに驚いた。西予市では流域住民への連絡について準備不足であったために、その対応について協議しているうちに、6時20分すぎになった。その後、ダム事務所からの連絡がないにもかかわらず、大量の放流がなされているようだという未確認の情報が入り、混乱を極めた。西予市は、流域住民の安全よりも、避難誘導活動をしている消防団の安全を考え、午前6時30分に慌てて消防団員に退去の指示を出したのみであった（丁1）。

7 越水についての調査と認識不足

野村事務所は、7月5日午前9時50分に愛媛県に対して問い合わせをしている。しかし、愛媛県からは河川整備をしていないのでわからないとの回答であった。そのため、野村事務所長はどの程度の放流量が越水するのかわからないまま、西予市に対して放流情報を伝えた。その結果、野村ダムから西予市へ伝えられた放流情報は、流域住民に対する危険性を具体的に伝えるものではなかった。この危険性を具体的に伝えていなかったことについては、四国地方整備局河川管理課長の渡邊氏も認めるところである（甲A34）

この点について被告国は、「河川の維持管理や流下能力の把握は、河川管理者である愛媛県知事が行うものであって、野村ダム管理所には調査義務がない。」（被告国第3準備書面28頁18行以下）と述べている。しかし、ダムを設置する者は、各関係機関に対して、ダムを操作する日時のほか、その操作によって放流される流水の量や上昇する下流の水位の見込み、越水する場合にはその可能性を示した通知をしなければならない。そうでなければ、流域住民に避難の必要性が十分に伝わらない。上記の被告国の主張は周知する放流情報についての認識不足と言える。

第8 直接の周知義務の範囲

この点について被告国は、「洪水に際して行われる水防活動やその際の住民の避難等は、水防法又は災害対策基本法等に基づき、市町村長又はこれを監督する都道府県知事等の責任において実施されるべきものであり、当該記載のうち、「地元関係機関等が時間的余裕をもって住民の避難等の適切な措置が行えるよう、ただし書き操作への移行を予行するための通知を行う」、「関係機関の行う措置を補完するため必要な警報を実施する」という部分もこれを前提とするものであると解されるから、当該記載をもって下流域の住民が周知対象に含まれていると解することはできない（被告国第3準備書面51頁8行以下）」と述べている。

しかし、ここでの争点は、放流情報を伝える場合に受け取る住民が河道内にいる場合に限られるのか、河道外の住民に対しても伝えるべきかである。

被告国が主張しているように、「洪水に際して行われる水防活動やその際の住民の避難等は、水防法又は災害対策基本法等に基づき、市町村長の責任において実施される」ものである。しかし、この場合に市町村長が避難を呼びかける住民の所在は河道内にいるものに限られない。むしろ、河道内に住民がいる場合はまれであるから、河道外にいる住民に対して行われるのである。ダム事務所からの直接の周知も、避難が必要な住民に対して、市町村長の周知の補完として行われるものである。とすれば、まれにいる河道内の住民に対してだけ周知の補完を行い、河道外の住民については周知の補完を行う必要がないと考えることはできない。

放流情報はダム事務所から市町村長を経て流域住民に伝えられる方法と、重要な放流情報がより早く、十分に伝わるためにダム事務所から直接周知することが規定されているわけであるから、市町村長からの周知と同様にダム事務所にも河道外の住民に対して周知する必要がある。水防活動や住民の避難を実施する権限がなければ放流情報を周知することができないわけではない。また、水防活動や住民の避難を実施する権限から放流情報を周知する義務が不可欠なものとして導かれるものではないから、放流情報を伝える対象を河道内に限る合理的な根拠は見いだせない。

被告国は、原告らの河道内の住民に限られないという主張に対して、「関係法令の解釈に対する反論となっていない。」と述べているが、河川管理をどの範囲で行うかという問題と情報の周知をどの範囲の住民に行うかという問題を同一の問題ととらえている点に誤りがある。

第9 西予市について

1 情報伝達の不備を示す資料

西予市は、消防団員によって住民に避難指示を伝えようとしたが、「現在の水位は低いけれども、今後ダムの異常洪水時防災操作によって水量が急激に増えるかもしれない。」ことを伝えることができなかつたため、川の水位を見て流域住民は安心して、避難が遅れた。避難指示を聞いただけでは多くの住民が避難しなかつたことについては、東京大学の研究グループによるアンケート調査からも明らかになっている。

このアンケート調査では、7月7日早朝に自宅以外の場所に「避難したと答えた102人に、消防署員・消防団員に避難を呼びかけられたときにすぐに避難したかどうかを問うた。その結果、「呼びかけられてすぐに避難した」と答えた人が45.1%いたのに対し、「消防署員・消防団員に呼びかけられて、すぐには避難しなかつた」人も37.3%いた。続いて、すぐに避難しなかつた理由も複数回答で問うた。その結果、「自宅は浸水しないと思っていたから(50.0%)」「川があふれるとは思わなかつたから(36.8%)」といった理由が上位にあげられていた。これらのヒアリング調査によって明らかになった事実として、消防団員らが避難の呼びかけを行ったものの、即座に避難しなかつた人が約4割程度いることが報告されている(甲B28)。

この報告は、池田元町長が新聞取材で語った「午前6時過ぎに避難所に行ったが、大勢いるかと思っていたら自分が二番目だった。」(甲B24)という発言とも整合する。

2 求釈明

(1) 西予市における本件水害時の対応は、最重要事項であるから本所が対応するのが通常であるのに、西予市野村支所が行っている。西予市の本所は危機管理課を置いているので、通常であれば、水害による避難の専門の部署である危機管理課が対応すべきである。野村支所には総務課、生活福祉課、教育課しかないにもかかわらず、野村支所が対応したのはなぜか。

(2) また、当日（平成30年7月7日）、どのような部署の者がそれぞれどのような事務を担当したのか、組織図を示してほしい。

(3) 西予市は、水位が上がっていないのに防災無線で水位が危険な状態になったと放送して、川を見に行った多くの住民を混乱させて、その結果避難が遅れることになった。西予市は、この防災無線の放送内容についてマニュアルどおりに放送したと述べているが、そのマニュアルを明らかにしてほしい。

以上