

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



被告 西予市 外2名

準備書面(17)
—最終準備書面—

令和7年12月17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



第1 総論

原告らの被告西予市に対する請求はいずれも棄却されるべきである。

原告らは、被告西予市に対し、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求をしている。しかしながら、本件で、被告西予市に対する国賠法1条1項の不法行為は成立しない。以下詳述する。

第2 事実認定

1 総論

別紙時系列表（西予市）記載のとおり、同書記載の事実関係は記載の証拠により認められる。

2 客観証拠の補足説明

(1) 避難放送（甲A11・141頁、丁B19・56頁）

避難放送の文言は、「西予市災害対策本部からお知らせします。肱川が氾濫する恐れのある水位に達しましたので、野村地区に避難指示を発令しました。野村中学校、野村小学校及び野村公民館を避難所として開設しています。直ちに避難を開始して下さい。また、避難所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところに避難して下さい。（繰り返し）」というものである。

これを聞くと、避難所への避難を呼びかけていることが分かる。避難所への避難が原則である。垂直避難（近くの安全な場所に避難するか、屋内の高いところ）は、避難所への避難が危険な場合の例外であっても、避難するように呼びかけていることが分かる。原告は、これを殊更に無視し、垂直避難の呼びかけと誤訳して主張を展開しているが、被告西予市は避難所への避難を呼びかけていることが分かる。具体的には、野村中学校、野

村小学校、野村公民館のいずれかへ直ちに避難を開始することを呼びかけているのである。

災害対策基本法においても、避難所（同法33条の2第1項1号、49条の4、49条の7、49条の8）への避難が原則である。これと符合している。

(2) 避難誘導

平成30年7月7日午前5時に野村分団の1, 2, 3部の全団員は野村公会堂に参集するよう指示があり、西予市消防署野村支所の第二配備要員（14名）及び野村分団の団員（80名）が野村公会堂に参集した。

同日午前5時10分より、消防団の団員による戸別訪問が開始された。団員は、住民一人一人に対し、「ダムの放流が始まるので速く逃げるように、絶対にけがをしないこと、川に近づかないこと」等を繰り返し呼びかけ、説得し、避難所まで送り届ける等の措置をした（丁B19・57頁）。これにより、避難誘導対象範囲の全戸訪問を終えた。

同日午前6時30分、消防団員は待避した（丁B19・57頁）。

3 尋問の結果、補充して認められる事実

(1) 原告番号1、同2、同14

原告■■■■本人尋問の結果、以下の事実が認められる。

ア 防災行政無線の放送を聞くことができた

亡■■■■（以下「亡■■■■ら」と略す。）宅には、防災無線の端末機器があった（椿本調書・32項）。西予市の防災行政無線による避難

指示放送が3回（午前5時10分、午前5時35分、午前6時1分）にわたってなされており、亡■■■らはこれらを知ることができた。亡■■■らには避難指示放送を聞いた蓋然性がある。これら放送により、亡■■■らは避難所に避難することができた。

イ 消防団の団員による戸別訪問があった

消防団の戸別訪問があったかどうかについて、「何か来られたということは聞きました。」（■■■調書・87項）「近所に来てた」（■■■調書・88項）と証言しており、亡■■■ら宅には、西予市消防団の団員による戸別訪問及び避難誘導があったと推認される。消防団は、避難所に避難するよう誘導していた。これにより、亡■■■らは避難所に避難することができた。

ウ 亡■■■らが避難しなかった理由と被告西予市の責任

亡■■■らは、避難指示発令という避難すべき時点で、避難行動に着手せず、被災している。亡■■■らが避難しなかった事情はあるとしても、被告西予市の不作為、過失、違法性、結果との因果関係を基礎付けるものではない。

よって、原告番号1、同2、同14の各請求は認められない。

(2) 原告番号12、同13

原告■■■■本人尋問の結果、以下の事実が認められる。

ア 防災行政無線の放送を聞いていた

亡■■■■の自宅には、防災無線の端末機器があった（■■■調書14

項)。原告■■■■は、午前5時10分の放送を聞いている。これにより、亡■■■■は避難所に避難することができた。

イ 消防団の団員による戸別訪問があった

亡■■■■の自宅には、消防団の団員による戸別訪問があった（■■■■調書30項乃至41項）。消防団は、避難所に避難するよう誘導していた。これにより、亡■■■■は避難所に避難することができた。

ウ 亡■■■■が避難しなかった理由と被告西予市の責任

亡■■■■が避難しなかった理由は不詳であるが、自らの意思で避難しないことを選択している。被告西予市の不作為、過失、違法性、結果との因果関係を基礎付けるものではない。

よって、原告番号12、同13の各請求は認められない。

(3) 原告番号25、同33

原告■■■■の本人尋問の結果、以下の事実が認められる。

ア 防災行政無線の放送を聞くことができた

■■■■氏は、屋外のスピーカーの防災無線による放送があったことは認めている（■■■■調書14項）。そして、亡■■■■宅には防災行政無線の端末機器があった（■■■■調書121項）。西予市の防災行政無線による避難指示放送が3回（午前5時10分、午前5時35分、午前6時1分）にわたってなされており、亡■■■■はこれらを聞くことができた。これら放送により、亡■■■■らは避難所に避難することができた。亡■■■■には避難指示放送を聞いた蓋然性がある。

■■■■の妻が、亡■■■■の自宅に寄り、「連れて逃げる」という話をしている（■■■■調書21項）。■■■■も避難の必要性を理解していた。

イ 消防団の団員による戸別訪問があった

■■■■氏には、消防団の団員による戸別訪問があった（■■■■調書23）。消防団は、避難所に避難するよう誘導していた。■■■■氏は、消防団員より避難の「今まで放流したよりも多い量の放流を始める」との伝達を受けている（甲D22の34、■■■■調書142項・210項）。

■■■■氏と亡■■■■氏とは近隣である。亡■■■■氏の自宅にも、西予市消防団の団員による戸別訪問及び避難誘導があったと推認される。これにより、亡■■■■氏は避難所に避難することができた。

ウ 亡■■■■氏が避難しなかった理由と被告西予市の責任

亡■■■■氏が避難しなかった理由は不詳であるが、避難指示発令という避難すべき時点で、避難行動に着手せず、被災している。亡■■■■氏が避難しなかった事情はあるとしても、被告西予市の不作為、過失、違法性、結果との因果関係を基礎付けるものではない。

よって、原告番号33の各請求は認められない。

第3 判断枠組み

1 被告西予市に対する請求とこれに対する被告西予市の認否

原告の被告西予市に対する請求は、2025年3月10日付「請求の趣旨

と請求の原因の整理」に記載のとおりである。被告西予市は、これをいずれも争っているものである。

原告の被告西予市に対する請求は、国家賠償法1条1項を根拠としている。

2 国家賠償法の要件

国賠法1条1項の成立要件は、①原告らの権利・法律上保護される利益、②公権力性、③職務執行性、④違法性、⑤故意又は過失、⑥損害の有無及びその額、⑦因果関係となるところ、被告西予市はこれらをいずれも争っている。次の原告の設定する不法行為との関係で、特に④違法性、⑤過失、及び、⑦因果関係が争われているところ、原告の請求は、④⑤⑦をいずれも欠き、国賠法1条1項が成立しない。

3 原告の設定する不法行為

原告の設定する不法行為は、以下のものようである。

ア 災害対策基本法60条1項に係る避難指示（当時）について、西予市長が午前5時10分に野村地区の住民に対して発令した際に、災害対策基本法56条、同法60条、水防法29条に各違反し、垂直避難を指示すべきでないにもかかわらず垂直避難を指示した過失行為（原告ら「訴状」「請求の原因」、原告ら「準備書面(25)」2頁・6頁）

イ 西予市長が午前5時10分に野村地区の住民に対して発令した際に、災害対策基本法56条により、災害に関する予報又は警報を住民に正確に伝達する義務があるのにこれを怠った過失行為

ウ 災害対策基本法60条1項に係る避難指示（当時）について、西予市長が午前6時08分に野村地区の住民に対して、災害対策基本法60条及び

水防法29条により、再度の避難指示を出し、屋内から退避して屋外の高台に避難することを促す義務があったのにこれをしなかった義務違反行為（原告ら「準備書面(25)」3頁・11頁）

エ 西予市長が午前6時08分に野村地区の住民に対して、河川法48条に基づく野村ダムからの放流情報（特に6時8分に受けた最大流入量が毎秒1750立法メートルになるという連絡）を、災害対策基本法56条、同法60条、水防法29条に各違反し、住民に伝達する義務があるのにこれをしなかった過失行為（原告ら「準備書面(14)」3頁、原告ら「準備書面(25)」9頁）

オ 西予市長が午前6時08分に野村地区の住民に対して、災害対策基本法56条により、家屋が飲み込まれるほどの放流であり浸水を受けることを住民に伝える義務があったのにこれをしなかった過失行為（原告ら「準備書面(25)」2頁）

カ 西予市長が水防法17条により水防団及び消防機関を出動させる義務があったのにこれをしなかった義務違反行為（原告ら「準備書面(27)」19頁）

これら原告の主張する不法行為については、いずれも、災害対策基本法、水防法等の法令の基本的理解を欠き、また、独自の見解で正鵠を得るものではない。災害対策基本法56条、同法60条、水防法17条、同法29条の解釈適用を誤り、裁量権の逸脱濫用とはならず、また、国賠法が成立するとする点で誤りである。

4 災害に関する行政法—災害対策基本法（災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成25年法律第54号）により改正される前、本件豪雨災害当時

のもの)

(1) 目的

災害対策基本法は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする（同法1条）ものである。

(2) 基本理念

災害対策基本法2条の2は、基本理念を定める。

(基本理念)

第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

一 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。

二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科

学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。

四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであつても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。

五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。

六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。

基本理念として、災害の発生を常に想定すること（1号）が前提となっており、災害の完全な予防が不可能なことを踏まえて、措置を適切に組み合わせ一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること（3号）が定められている。そして、災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであっても、人の生命及び身体を最も優先して保護することが定められている。

(3) 市町村の責務

災害対策基本法5条は、市町村の責務を定める。

(市町村の責務)

第五条 市町村は、基本理念にのつとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する

る計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

市町村の責務は、防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有す（5条1項）とされている。防災に関する計画（5条1項）とは、同法42条に規定する地域防災計画を中心とし、消防計画、水防計画を含むものである。防災に関する計画が基本である。市町村は、法令に基づかない行政作用を求められているのではなく、被災結果責任を求められているものでもない。

(4) 住民の責務

災害対策基本法7条は、住民等の責務を定める。

(住民等の責務)

第七条（省略）

3 前二項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、基本理念にのっとり、食品、飲料水その他の生活必需物資の備蓄その他の自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、防災訓練その他の自発的な防災活動への参加、過去の災害から得

られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。

住民にも、基本理念にのっとり、防災に寄与する努力義務が課されている。一例を挙げると、指定避難場所の把握、避難についての協力がその内容となる。

(5) 災害対策基本法の構造

第二章「防災に関する組織」は、行政組織法の規定である。第三章「防災計画」は、行政計画に関する根拠規定である。第四章「災害予防」について、災害予防は、災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うもの（46条1項）とされており、これも行政計画の一種である。

第五章「災害応急対策」について、災害応急対策は、次に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行うもの（50条1項）とされており、この章の規定は基本的には行政作用法に属するものの規定である。

(6) 地域防災計画

災害対策基本法42条は、市町村地域防災計画について定める。

(市町村地域防災計画)

第四十二条 市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画

に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。この場合において、当該市町村地域防災計画は、防災業務計画又は当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない。

2 市町村地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

一 当該市町村の地域に係る防災に関し、当該市町村及び当該市町村の区域内の公共的団体その他防災上重要な施設の管理者（第四項において「当該市町村等」という。）の処理すべき事務又は業務の大綱

二 当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画

三 当該市町村の地域に係る災害に関する前号に掲げる措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画

（以下省略）

市町村地域防災計画には、「情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策」（42条2項2号）を定めることとされている。

都道府県地域防災計画とは抵触してはならないこととされている。

(7) 災害対策基本法第五章「災害応急対策」第一節「通則」

（災害応急対策及びその実施責任）

第五十条 災害応急対策は、次に掲げる事項について、災害が発生し、又は発生す

るおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために行うものとする。

- 一 警報の発令及び伝達並びに避難の勧告又は指示に関する事項
- 二 消防、水防その他の応急措置に関する事項
- 三 被災者の救難、救助その他保護に関する事項
- 四 災害を受けた児童及び生徒の応急の教育に関する事項
- 五 施設及び設備の応急の復旧に関する事項
- 六 廃棄物の処理及び清掃、防疫その他の生活環境の保全及び公衆衛生に関する事項
- 七 犯罪の予防、交通の規制その他災害地における社会秩序の維持に関する事項
- 八 緊急輸送の確保に関する事項
- 九 前各号に掲げるもののほか、災害の発生を防御又は拡大の防止のための措置に関する事項

2 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関その他法令の規定により災害応急対策の実施の責任を有する者は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分に配慮して、災害応急対策を実施しなければならない。

災害対策基本法第五章「災害応急対策」第一節「通則」であり、第二節以下（災害対策基本法 56 条、同法 60 条も含まれる。）にも適用される。

地方公共団体の長は、法令又は防災計画の定めるところにより、災害応急対策に従事する者の安全の確保に十分に配慮して、災害応急対策を実施しなければならないこととされている。

(8) 災害対策基本法第五章「災害応急対策」第二節「警報の伝達等」第56条（市町村長の警報の伝達及び警告）

災害対策基本法56条は、この第二節に含まれる。

(市町村長の警報の伝達及び警告)

第五十六条 市町村長は、法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき、自ら災害に関する予報若しくは警報を知ったとき、法令の規定により自ら災害に関する警報をしたとき、又は前条の通知を受けたときは、地域防災計画の定めるところにより、当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。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避難のための立退きの準備その他の措置について、必要な通知又は警告をすることができる。

2 市町村長は、前項の規定により必要な通知又は警告をするに当たっては、要配慮者に対して、その円滑かつ迅速な避難の確保が図られるよう必要な情報の提供その他の必要な配慮をするものとする。

ア 災害対策基本法56条1項は、避難のための立退きの準備に関する規定である。「地域防災計画の定めるところにより」とあるように、事前準備が整っている場合に、行政による情報提供を定めている。災害対策基本法56条は行政作用の根拠規定であるところ、同法42条所定の「地域

防災計画の定めるところ」による行政作用の発動を求めている。法律による行政の原理からも当然である。災害対策基本法 56 条 1 項所定の「地域防災計画の定めるところにより」とは、予警報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である（防災行政研究会編『逐条解説災害法対策基本法』〔第四次改訂版〕405 頁（ぎょうせい、令和 6 年 4 月第 1 刷））。

また、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『逐条解説災害法対策基本法』〔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。

イ 西予市は、本件豪雨災害当時、『西予市地域防災計画（風水害等対策編）』を定めていた（甲 B 4 3）。西予市地域防災計画第 1 章第 1 項は、災害対策基本法 4 2 条に基づき、西予市の地域にかかる災害対策について定め

られている。西予市地域防災計画は、災害対策を推進することにより、市民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的としている(甲B43)。

発災当時の「西予市地域防災計画」(平成27年4月策定、甲B43)では、西予市、関係消防本部、愛媛県、愛媛県警察本部、国の指定地方行政機関、自衛隊、指定公共機関、指定地方公共機関、その他公共団体及びその他防災上重要な施設等の管理者との間において、各機関が処理すべき事務、業務が定められている。そして、第2編「災害予防対策」第1章「気象予報等の伝達」第6項「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」とされ、「西予市水防計画」が存在する。

発災当時の西予市防災会議平成27年3月作成「西予市地域防災計画(風水害等対策編)」(甲B43)において、「洪水」については定めがあるが、この「洪水」にはダム放流によるものは含まれていない。そのため、ダム放流による災害対策、防災業務の事務・業務について定めがない。第2章第1項に西予市の事務又は業務として、(11)「水防」と言及があるが、ダム放流による災害対策、防災業務の事務・業務を分担することが項目立てて定められていない。第2章第5項に、指定地方行政機関として、四国地方整備局(大洲河川国道事務所、野村ダム管理所)の記載があるものの、その業務についてみると、「管轄する河川・・・について、計画、工事及び管理を行う」とあり国土交通省設置法第3条所定任務及び第4条所定の所管事務を確認したものに過ぎず、防災関係機

関として処理すべき事務又は業務の大綱を定めていない。四国地方整備局（大洲河川国道事務所、野村ダム管理所）が処理すべき事務又は業務として、ダム放流による災害対策、防災事務・業務を分担することが定められていない。なお、平成30年7月7日当時は定めがなかったが、平成30年豪雨災害後見直され改められた最新の「西予市地域防災計画」（風水害対策編）（令和6年3月修正）第1編第2章第5項においては、四国地方整備局（大洲河川国道事務所、肱川緊急対策河川事務所、肱川ダム統合管理事務所）が処理すべき事務又は業務として、「（3）四国地方整備局（大洲河川国道事務所、肱川緊急対策河川事務所、肱川ダム統合管理事務所）」「イ 災害予防に関すること」「（オ）ダム操作や情報等に関する広報や住民周知」が定められている。

災害対策基本法56条「警報の伝達及び警告」に関連する西予市地域防災計画の箇所は「第3編災害応急対策」となる。発災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。第3編第13章の「水防活動」において、ダム放流による災害対策、防災業務の事務・業務は定められていない。なお、平成30年7月7日当時は定めがなかったが、平成30年豪雨災害後見直され改められた最新の「西予市地域防災計画」（風水害対策編）（令和6年3月修正）第2編「災害予防対策」第1章第7項において、同第6項とは別に、「野村ダムの放流等に関する情報の発信は、野村ダム操作規則に基づき発信され、その伝達系統は、西予市水防計画に規定する「野村ダム水防伝達系統図」に準ずる。」と定められている。

以上のように、発災当時の西予市防災会議平成27年3月作成「西予

市地域防災計画（風水害等対策編）」（甲B43）において、ダム放流による災害対策、防災業務の事務・業務について定めがなかった。

ウ 発災当時の「西予市水防計画」（丁B8）には、ダム放流による災害の伝達系統（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）については定めがない。具体的な、伝達先、伝達順位、伝達経路、伝達手段、伝達要領が定められてない。国、愛媛県との役割分担の定めもされていない（決定されていない）。西予市と、国、愛媛県の各担当機関・窓口も決まっていない。「西予市地域防災計画」「西予市水防計画」の策定に際し、国、愛媛県と西予市とが、ダム放流による災害の被害対策（被害想定・被害対応・役割分担等）を協議した事実もない。ダム放流による災害は、洪水又は高潮による水害には含まれない。

地域防災計画は、都道府県地域防災計画とは抵触してはならないこととされている（災害対策基本法41条）。水防計画も地域防災計画に準用されていることから、ダム放流による災害の被害対策（被害想定・被害対応・役割分担等）を決定する必要があり、各機関との協議が必要となる。なお、最新の「西予市地域防災計画」（風水害対策編）（令和6年3月修正）第2編「災害予防対策」第1章第7項において、ダム放流による災害予防対策として、同第6項とは別に、「野村ダムの放流等に関する情報の発信は、野村ダム操作規則に基づき発信され、その伝達系統は、西予市水防計画に規定する「野村ダム水防伝達系統図」に準ずる。」と位置づけられている。野村ダムの放流等に関する情報の発信は、四国地方整備局（大洲河川国道事務所、肱川緊急対策河川事務所、肱川ダム統合管理事務所）が処理すべき事務又は業務とされ、西予市の処理すべき事

務及び業務とはされなかった。

エ 発災当時のダム放流に際して、従うべき災害の伝達系統、伝達方法等が「西予市地域防災計画」「西予市水防計画」には定められていなかった。具体的な伝達系統（伝達先、伝達順位、伝達経路等）が未定であり、具体的な伝達方法も確立していない。災害対策基本法56条1項の「地域防災計画の定め」による予警報の伝達をする根拠ないし方法を欠いていた。よって、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。

オ 災害対策基本法56条は、同法第五章「災害応急対策」第二節「警報の伝達等」内で規定されているが、同法60条は、同章第三節「事前措置及び避難」内で規定されており、避難のための準備行為と避難行為とが節を分けて規定され、56条が60条の準備の關係に位置づけられている。原告らは、災害対策基本法56条1項の規定を、避難のための準備の情報提供規定とは捉えず、避難指示に際しての情報提供規定と混同させて理解し主張しているが、かかる主張は失当である。

カ 本件豪雨災害当時、西予市地域防災計画には、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のであるが、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必要性がないとすることも相当であった。西予市長は、災害対策基本法42条の求める地域防災計画の策定において、野村ダムからの放流に関する避難準備を定めていなかったことも不合理とはいえない。被告西予市市

長の裁量権の逸脱濫用はない。

裁量権限の不行使は、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（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）。野村ダムといった河川法等に基づき国が管理する施設について、西予市が単独・独自で水防計画を立てられるはずもなく、「西予市水防計画」には、ダム放流による災害の伝達系統（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）については定めがない。これら計画の不記載（不作為）も西予市の過失ではない。西予市地域防災計画に、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内容が定められていなかったからといって、ダムが人工公物であり西予市の管理ではないことから、災害対策基本法の目的、基本理念にのっとり、同法42条所定の地域防災計画に定めてなかったとしても、著しく不合理ではない。この不作為に被告西予市市長の裁量権の逸脱濫用はない。

キ 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。被告西予市は、西予市地域防災計画に具体的な定めがない状態であっても、防災無線による避難指示のみならず消防団による戸別訪問を行い、これらが適切な災害予防・災害対応の事務・業務を行っていた。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。被

告西予市に、災害対策基本法 56 条 1 項に係る義務違反ないし裁量逸脱濫用はない。

ク 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 B 19 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 B 19 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。

ケ 午前6時08分時点の伝達義務について

午前6時08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。午前6時08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かったことから、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。

(9) 災害対策基本法第五章「災害応急対策」第三節「事前措置及び避難」

第60条（市町村長の避難の指示等）

（市町村長の避難の指示等）

第六十条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

ア 法改正前の「避難指示」の法的性質について、これが罰則を伴わず、法的強制力を伴わないものであり、性格としても行政指導である（村中洋介著『災害行政法』125頁、信山社）と解する見解がある。また、同様に、情報提供ないし単なる呼びかけにとどまる（大橋洋一編『災害法』269頁、有斐閣）とする見解がある。裁判例も、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）は、避難勧告（当時の法令）の法的拘束力を否定し、住民の任意の判断により避難するかどうかを決定するものと判断している。

イ 災害対策基本法60条1項は、避難勧告を発令するかどうかについて、市町村長に裁量を与えている。ただし、避難勧告（当時の法令）の法的拘束力はない。すると、避難指示は、行政による住民に対する助成的・受益的行政指導であるから、その性質上、行政庁の裁量は広範である。そして、災害対策基本法60条1項は、市町村長に対して避難勧告（当時の法令）又は避難指示といった行政行為の根拠を与えるものであって、それに際する情報伝達の要否、具体的方法を定めるものではない。そのため、仮に避難指示を発令した場合であっても、その内容に関する行政庁の裁量は広範である。

裁量権限の不行使は、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）。

ウ 被告西予市長は、午前5時10分に避難指示を発令しており、権限行使を果たしている。そして、権限による発令の時期は適切である。既に被告西予市は主張済みのとおり、1回目の防災無線による避難指示を午前5時10分としたことは、夜間避難の危険性、夜が明ける時間にしたことから、適切である。裁量権行使に不合理性はない。

また、避難指示自体の内容は明瞭である。被告西予市が避難指示放送において、「避難指示を発令しました」「直ちに避難を開始して下さい」「避難所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか屋内の高い場所に避難して下さい」という文言を用いている（甲A11・1

41頁、丁B19・56頁)。明瞭な文言であり、適切な文言が選択されている。被告西予市は避難所への避難を呼びかけていることが分かる。野村中学校、野村小学校、野村公民館のいずれかの指定避難所へ直ちに避難を開始することを呼びかけている。

避難場所の選択は、住民の任意の判断により自ら決定するものである。もともと、災害対策基本法において、要避難者は避難所へ避難することが原則であり、住民は指定避難所（災害対策基本法49条の7）へ避難することが適切な選択である。それに加えて、「避難所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか屋内の高い場所に避難して下さい」という文言は、垂直避難の選択もあり得ることを示すものであるが、不合理ではない。被告西予市の避難指示自体の内容に関する裁量権行使に不合理性はない。本件では、被告西予市の午前5時10分の避難指示発令に裁量逸脱濫用はない。

エ 被告西予市長は、午前6時08分に再度の避難指示を発令する義務はなく、権限の不行使に裁量権逸脱濫用はない。被告西予市長は、午前5時10分に既に野村地区全体に対して避難指示を発令している。そのため、避難対象者が変更した事情もなければ、避難所（野村中学校、野村小学校、野村公民館のいずれかの指定避難所）が変更した事情もない。そのため、再度の避難指示を発する必要性がない。

原告は、避難指示に際し、垂直避難を撤回すべきだと主張するようであるが、そもそも、「避難所への避難が危険な場合は、近くの安全な場所に避難するか屋内の高い場所に避難して下さい」というものは、避難所への避難を呼びかけているのであり、これに加えて、避難所への避難が

危険な場合にも、人の生命及び身体を保護するため、近くの安全な場所への避難、または、屋内の高い場所への避難を呼びかけているものである。これも撤回する必要がない。そのため、再度の避難指示を発する必要性がない。

原告は、災害対策基本法60条により、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が、これは失当である。災害対策基本法でこの文言を通知する義務はなく、根拠規定もない。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、適切な文言ではない。住民に対し、この文言を通知しないことにつき不合理性はない。

原告は、避難を実施しておらず、屋内に留まっている者に対し、屋内から退避して屋外の高台に避難することを促す義務があったと主張しているようである。しかし、消防団の団員の戸別訪問による避難誘導が既に措置としてとられている。再度の避難指示の問題ではない。原告は、被告市長により「氾濫する！！みんなすぐ丘に逃げよ。」と通知する義務があったと主張するが、避難所への避難が危険な場合において、最適な避難行動（自身の状況で丘なのか、垂直避難なのか）を選択する主体は行政ではなく、住民が自身にとって最適な避難行動を選択すべきである。

本件で、被告西予市長が午前6時08分に再度の避難指示を発令しなかったことにつき、不合理ではなく、裁量逸脱濫用はない。

5 災害に関する行政法—水防法

(1) 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）。

- (2) 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	左岸	水防警報河川と同じ	10,000
	(宇和川)	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 (m)	関係水防 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 地方气象台長、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、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すると思われるとき	水位2.50mに達しなお上昇の恐れがあるとき	水位3.00mに達しなお上昇の恐れがあるとき	水防作業を必要としなくなったとき
-------------	----	---------------------	------------------------	------------------------	------------------

上記の定めにつき、いずれも野村地区の範囲ではなく、西予市には野村地区の河川につき、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は、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。

肱川につき野村地区の範囲では、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く、水防責任を負わない。

- (3) 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。

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。法律による行政の原理から、要件は明確にされる必要がある。そのため、氾濫発生時に限定して解釈されなければならない。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。

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すこと。」）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。

(4) 水防法17条

水防法17条は、水防管理者は、水防警報が発せられたとき、水位が警戒水位に達したときその他水防上必要があると認めるときは、都道府県の水防計画で定めるところにより、水防団及び消防機関を出動させ、又は出動の準備をさせなければならないという規定である。

愛媛県の水防計画の定めにおいて、西予市が水防団及び消防機関を出動させることに関する規定はない。

7 因果関係

死亡した被災者はいずれも、避難指示発令により避難所避難が呼びかけら

れていたにもかかわらず、意思により避難所に避難しなかったことが原因であり、被告西予市の行為と死亡結果との間に因果関係はない。

財産被害を受けた被災者について、西予市は、災害対策基本法に基づき避難指示、避難放送を実施し、また、避難誘導をしたものであるが、災害対策基本法に基づき人の生命及び身体を最も優先して保護する(同法2条の2「基本理念」)のであって、財産侵害の保護を優先することはできない。西予市の行為と財産侵害の結果との間に因果関係はない。

以上

令和2年(ワ)第29号外 民事第1部合議係
原告椿本紀代 外32名/被告国、西予市、大洲市
被告西予市代理人弁護士大島博雅

別紙

時系列表(西予市)

番号	日時		内容	証拠
	年月日	時刻		
1	H30.7.3	9:00	野村ダムより放流通知(fax)確認	TB9
2	H30.7.3	14:22	大雨(土砂災害)警報発表のため支所待機	TB9、TB19-24頁
3	H30.7.4	8:28	大雨(土砂災害)警報解除、災害対策本部廃止	TB9、TB19-24頁
4	H30.7.4	21:02	野村ダム所長からホットライン受電 警報は解除されたが、今後の気象情報予測について情報交換	TB9
5	H30.7.5	9:14	大雨警報(土砂災害)発表、災害対策現地本部設置	TB9、TB19-24頁
6	H30.7.5	10:05	野村ダム所長からホットライン受電 今後の気象情報予測について情報交換	TB9
7	H30.7.5	11:30	野村ダムより放流通知(fax)確認	TB9
8	H30.7.5	16:32	野村現地対策本部規模縮小(総務班対応)、災害状況等逐次報告	TB9
9	H30.7.6	10:22	野村ダム所長からホットライン受電 野村ダム管理所長→野村支所長 「昨日に続き大雨のおそれ。越流のおそれあり、最悪の事態を想定して対応を」	TB9
10	H30.7.6	10:27	消防野村支署により西予市野村町全域の主要道及び河川の状況調査を実施	TB9
11	H30.7.6	10:27	大雨による土砂災害現場確認(横林地区)、野村方面隊待機・巡視	TB9
12	H30.7.6	11:30	避難所開設(野村地区内各公民館)	TB9、TB19-24頁
13	H30.7.6	11:30	避難所開設を防災行政無線放送により周知 「こちらは、防災西予市役所野村支所です。西予市災害対策本部からお知らせします。西予市に土砂災害警戒情報が発表されました。降り続く大雨により土砂災害の危険性が高まっています。11時30分から避難所として、野村公民館・湊筋公民館・中筋公民館・貝吹公民館・横林公民館・惣川公民館を開設しますので、土砂災害の恐れのある地域にお住まいの方は、早めの避難を心がけましょう。以上でお知らせを	TB9、TB19-24頁
14	H30.7.6	14:05	洪水調節開始の予告	甲B19の1、甲B19の2
15	H30.7.6	14:30	野村現地対策本部協議(野村方面隊正副隊長、消防野村支署、消防団役員参集)今後の対応について	TB9
16	H30.7.6	14:30	・副分団長以上、該当公民館で待機、団員は自宅待機決定。正副隊長は野村支所待機	TB9
17	H30.7.6	14:30	17時を目途に班長以上詰所参集、地区内巡視指示	TB9
18	H30.7.6	19:11	野村方面隊地区内巡視報告、自宅待機切替え	TB9
19	H30.7.6	22:13	洪水調節開始	甲B19の3
20	H30.7.7	2:30	ホットライン受電(異常洪水時防災操作は不可避) 野村ダム管理署長→野村支所長 ・ただし書き操作は不可避 ・現在の予測では河道の流下能力を上回る流量の恐れ ・操作開始は6時50分頃を予定 →放流通知は ・操作の2~3時間前に情報提供 ・サイレンは操作の1時間前	TB9、TB19-25頁
21	H30.7.7	2:30	このことを受け災害対策本部へ連絡後、対策本部長(市長)との協議を依頼し、補佐を同行し、本庁へ。2:50~	TB9
22	H30.7.7	3:11	ホットライン受電(ただし書き操作メール送付)	甲B18、TB9

番号	日時		被告西予市	
	年月日	時刻	内容	証拠
23	H30.7.7	3:21	ホットライン(メール着信の確認)	T B9
24	H30.7.7	3:13	大田方面隊長、山本副方面隊長へ野村支所内 現地対策本部参集連絡(消防主任)	T B9
25	H30.7.7	3:13	消防主任からライフジャケットを団員に配布開	T B9
26	H30.7.7	3:30	市長、消防長、危機管理課長協議 ※ただし書き 操作シナリオグラフ(985m ³ /S)操作開始予 定時間6:50~	T B9、 T B19-25頁・53~54頁
27	H30.7.7	3:30	5時を目途に、避難指示発令 消防団による避難誘導、併せて避難所の増設 (野村小体育館、野村中体育館)	T B9、 T B19-25頁・53~54頁・57頁
28	H30.7.7	3:30	上記を受け、土居支所長が野村支所内現地対 策本部に対して避難指示関連に伴う内容を電 話連絡 ・消防団による避難誘導準備 ・防災行政無線による放送準備 ・避難所の追加開設の準備	T B9、T B19-53~54頁
29	H30.7.7	3:41	宇和(神領地区において氾濫危険水位)避難勸 告発令を受け、野村支所総務課消防団担当 が、正副方面隊長、各分団長に対してメールを 送信 「正副隊長、各分団長様 お世話になります。 大雨により肱川(神領)の水位が、避難判断水 位(3.3m)を超過しました。これからダムの放流 も今まで以上の量が流れるので避難指示が出 ます、野村分団1・2・3部団員は詰所に待機を お願いします。残りの分団・部については明る く動ける体制を取れるよう準備をお願いし	T B9
30	H30.7.7	3:42	ホットライン(メール内容の確認及びダム放流 量増加について)	T B9
31	H30.7.7	3:43	野村支所総務課消防団担当が正副方面隊長、 各分団長に対してLINEトーク(3:41のメールと同 内容)を送信	T B9
32	H30.7.7	3:50	土居支所長が野村町教育課長に対して避難所 増設を電話で依頼 土居支所長が野村小学校長、野村中学校長へ 体育館の避難所増設について電話連絡	T B9
33	H30.7.7	3:50	※帰路時、土居支所長が野村支所消防団担当 へ今後の対応等を電話にて指示 ・避難範囲を図面におこすよう指示	T B9
34	H30.7.7	4:25	野村支所総務課消防団担当が野村分団分団 長に対して電話にて指示 ・野村分団1・2・3部の団員に公会堂へ参集を 指示	T B9
35	H30.7.7	4:30	ホットライン受電 ダム→異常洪水時防災操作開始予定6:20~、 サイレン等警報5:20~ 西予市→避難指示5:10~、防災行政無線放送 (避難指示)5:10~	T B9
36	H30.7.7	4:30	※現地対策本部において防災行政無線による 避難指示放送文、消防団による避難誘導範囲 等協議 ※消防主任が作成していたゼンリン地図(避難 指示範囲落とし込み)の範囲を市道徳城線から 商店街通り迄範囲を広げる	T B9
37	H30.7.7	4:43	異常洪水時防災操作に関する情報	甲B19の4
38	H30.7.7	4:43	野村小学校及び野村中学校体育館、避難所開	T B9、T B19-25頁
39	H30.7.7	4:44	ホットライン受電(操作開始時刻及び避難所開 設場所の確認)	T B9

番号	日時		内容	証拠
	年月日	時刻		
40	H30.7.7	5:00	野村公会堂へ消防団参集(避難指示に伴う戸別訪問、誘導等の指示) 方面隊長→支所長→消防主任が作成した避難指示範囲の地図をもとに「これまでにないダムからの放流があること。」「寝ている人がいたら起こしてでも対面で伝えること。」「今すぐに避難すること。」を戸別訪問をする消防団員に訓示した。	TB9、TB19・54頁
41	H30.7.7	5:05	「情報端末(ガルーン)にて、野村支所内現地対策本部から野村ダム下流の肱川が氾濫する恐れのあるため対象地区へ「避難指示」放送を行うことの周知 併せて、野村公民館、野村小学校体育館、野村中学校体育館を避難所として開設します。」と情報共有 併せて、避難指示放送文、添付(5:06)	TB9、TB19
42	H30.7.7	5:10	防災行政無線により、避難指示放送。(第1回)	TB9、TB19・56頁
43	H30.7.7	5:10		
44	H30.7.7	5:10	野村分団(1・2・3部)担当区域避難誘導戸別訪問開始	TB1、TB9、TB18、TB19・57～58頁・63頁
45	H30.7.7	5:10	消防団員、野村支所職員を避難誘導に送り出した後、現地対策本部に帰り市内の各災害情報収集及びその対応にあたる	TB9、TB19
46	H30.7.7	5:30	生活福祉課補佐に三島橋付近で河川状況の確認に現場へ行かせた	TB9
47	H30.7.7	5:35	防災行政無線により、避難指示放送(第2回)	TB9、TB19
48	H30.7.7	5:38	放流通知(fax)放流量300m ³ /s→400m ³ /s	甲B19の5
49	H30.7.7	6:01	防災行政無線により、避難指示放送(第3回)	TB9、TB19
50	H30.7.7	6:03	放流通知(fax)6:50頃から洪水時操作を実施、避難が必要	甲B19の6
51	H30.7.7	6:07		
52	H30.7.7	6:08	ホットライン受電(流入量予測1,750m ³ /s。大変なことになる。) ※ハザードマップもないことからどれだけの放流量でどこまで浸水するかの予測もつかず、また何時にどれだけの放流量になるかも聞かされておらず、消防団の避難誘導により避難していただくことを信じていた	TB9、TB19
53	H30.7.7	6:12		
54	H30.7.7	6:12	異常洪水時防災操作が始まるので、生活福祉補佐を退避させる	TB9、TB19
55	H30.7.7	6:15		
56	H30.7.7	6:17		
57	H30.7.7	6:20	放流通知(fax)緊急のダム操作の通知(氾濫の恐れ)	TB9、TB19
58	H30.7.7	6:24		
59	H30.7.7	6:26		
60	H30.7.7			
61	H30.7.7	6:30		
62	H30.7.7	6:36	ホットライン受電(現放流量の通知)	甲B19の7、TB9
63	H30.7.7	6:39	現地対策本部(野村支所地下排水作業)	TB9、TB19
64	H30.7.7	6:40	現地対策本部(野村支所)停電	TB9、TB19
65	H30.7.7	6:41	避難所停電(野村中学校体育館)情報	TB9、TB19
66	H30.7.7	6:40すぎ頃		
67	H30.7.7	6:45		
68	H30.7.7	6:53		
69	H30.7.7	6:53	ホットライン受電(6:50現放流量の通知)放流量も流入量と同程度の予定	TB9
70	H30.7.7	7:15	ホットライン受電(7:00予測)放流量、1,900m ³ /Sの見込み	TB9

番号	日時		内容	証拠
	年月日	時刻		
71	H30.7.7	12:39	7日7時50分にダムへの流入量が最大に達する。最大の時(1041m ³ /s)に158m ³ /2をダムに貯める操作を実施した。流入量は今後減少する	甲B19の8
72	H30.7.7	13:34	異常洪水時防災操作終了情報	甲B19の9
73	H30.7.7	14:38	洪水調整終了の情報	甲B19の10