

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(11)

令和6年2月28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 はじめに

#### 1 原告らの請求

原告らは、被告西予市に対する請求の根拠を、国賠法1条1項に基づく損害賠償請求としている。

原告らの請求原因において、被告西予市の不法行為とは、概略すると

- (1) 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、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」)
- (2) 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条により、災害に関する予報又は警報（河川法48条の通知を含む。）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（原告ら「準備書面(15)」2頁）

- (3) 土居真二野村支所長が河川法48条に基づき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）

を設定しているようである。

そして、原告らの不法行為の請求原因では被告西予市に対する関係で国賠法2条の適用の余地はない。

## 2 国賠法1条1項の請求

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ものであるが、上記不法行為との関係で、特に④違法性、⑤過失、及び、⑦因果関係が問題になる。

## 3 本準備書面の位置づけ

原告らが準備書面(15)、同(16)、同(17)において、上記2④⑤⑦の主張を展開していることから、被告は本準備書面において、これらの主張を争い、これらの主張に対する反論をする。

## 4 被告西予市の従前の主張の援用

被告西予市の訴訟代理人が交替したものの、従前の被告西予市の主張はこれを全て援用する。

## 第2 被告らの反論（災害対策基本法等の関係）

## 1 被告西予市の主張の概略

被告西予市は、次項以下で下記の主張をする。

- ① 災害対策基本法 60 条 1 項は、避難勧告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。
- ② 災害対策基本法 56 条 1 項は、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、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ものであって、その計画策定には市町村長の裁量に委ねているところ、本件では、被告西予市の不作為に裁量逸脱濫用はない。
- ③ 被告西予市に、安全配慮義務違反類似の義務である予報又は警報を住民に正確に伝達する義務を見い出すことはできない。
- ④ 河川法 48 条は、西予市の住民に対する伝達義務を基礎づける規定ではない

## 2 災害対策基本法 60 条 1 項

- (1) 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

### 災害対策基本法

#### (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。

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。そして、前記兵庫県佐用町豪雨水害訴訟判決において、国賠法上の違法性については、裁量判断としている。

- (2) 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。そして、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。災害対策基本法60条1項からは要求されていない。

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）。

- (3) 被告西予市長の裁量権

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。

避難指示自体の内容は明瞭である。既に被告西予市は主張済みのとおり、「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。明瞭な文言である。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って、適切である。「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、被告西予市の避難指示発令に裁量逸脱濫用はない。

原告が問題にする伝えるべき情報の選択、タイムリー性の要否、具体性の程度という事項は、避難指示自体の問題ではない。これについては、避難指示に先立つ情報伝達として災害対策基本法56条1項の問題である。

### 3 災害対策基本法56条1項

- (1) 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

#### 災害対策基本法

##### (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。

災害対策基本法56条1項は、明文にあるように、避難のため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。

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。関連する箇所は「第3編災害応急対策」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避難準備について、個別具体的には明記していない。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。

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条の準備の関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。

- (2) 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、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

前記のとおり、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）。

地域防災計画は、災害対策基本法42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。

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

4 被告西予市に安全配慮義務違反類似的の義務である予報又は警報を住民に正確に伝達する義務を見い出すことはできない。

(1) 原告らの主張は、住民に対して、いかなる情報を提供するのかが選択したかを問題とし、そのタイムリー性の適否、具体性の程度を問題としており、個別具体的な行政行為・事実行為を問題としている。

原告らは、災害対策基本法が、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（同法1条）ていることから離れ、個別具体的な行政行為・事実行為の適否を問題としているようである。そのため、災害対策基本法に拠らずとも、被告西予市には、予報又は警報を住民に対して正確に伝達する義務があるのかを検討する。なお、この義務は、私法関係では安全配慮義務であり、公法上

もかかる義務が成立するのか問題となる。

この点、公法関係では、法律による行政の原則から、法律の根拠規定を有することなく、行政と住民との間に、支配・被支配の関係からくる法理（例：安全配慮義務）が成立する余地はないというべきである。

(2) 公法関係として災害時において、行政庁が住民に対して個別具体的な行政行為・事実行為において、いかなる情報を提供するのかは、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。

既に被告西予市は主張済みのとおり、住民に対する情報提供の文言については、住民の避難行動を促進する文言が用いられており、その文言選択は合理的である。被告西予市の住民に対する情報提供の裁量権行使に不合理性は無い。本件では、被告西予市に裁量逸脱濫用はない。

## 5 河川法48条

### 河川法

#### (危害防止のための措置)

第四十八条 ダムを設置する者は、ダムを操作することによつて流水の状況に著しい変化を生ずると認められる場合において、これによつて生ずる危害を防止するため必要があると認められるときは、政令で定めるところにより、あらかじめ、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するとともに、一般に周知させるため必要な措置をとらなければならない。

河川法48条は、ダム設置者に対する作為義務規定である。

河川法48条所定の流水状況に著しい変化が生じる場合、被告西予市長は、ダム設置者から河川法48条所定の関係市町村長として通知を受けることになる。しかし、被告西予市が住民に対してこの通知内容を事項そのまま伝達することにはならない。被告西予市は、災害対策基本法56条により、『西予市地域防災計画（風水害等対策編）』の定めるところにより情報提供をするのである。これについ

ては先述した。

被告西予市が河川法48条の周知義務違反を負うことはない。

### 第3 被告らの反論（放流情報の関係）

#### 1 被告西予市の主張の概略

被告西予市は、土居真二野村支所長が河川法48条に基づき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）を住民に伝達する義務はないと主張する。

#### 2 災害対策基本法56条1項による義務ではない

上記で既に主張済みのとおり、災害対策基本法56条1項は、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た規定である。避難のための準備の情報提供規定であって、避難指示に際しての情報提供規定ではない。

よって、災害対策基本法56条1項による義務とはいえない。

#### 3 河川法48条による義務ではない

上記で既に主張済みのとおり、被告西予市が河川法48条の周知義務違反を負うことはない。

#### 4 情報提供に関する裁量権行使の逸脱濫用はない

上記で既に主張済みのとおり、被告西予市の住民に対する情報提供の裁量権行使に不合理性はない。本件では、被告西予市に裁量逸脱濫用はない。

以上