

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 利美 外31名

被告 西予市 外2名

準備書面（10）

令和5年5月15日

松山地方裁判所民事第1部合議 係 御中

被告西予市代理人弁護士 松 本



西予市の責任について。

1、対策基本法56条

市長は、予報、警報を住民に正確に伝達しなければならない。と原告はいう。

これは行っている。

又、原告らは、西予市長は、河川法48条に基づく野村ダムからの放流情報を住民に伝達しなかった。という。

これを否認する。

但し、1750 m³/Sの情報を伝えていないことは認める。

2、(1)、7月7日午前5時10分までの野村ダム事務所からの通知

ダム事務所は、午前5時10分迄に、

- ①、異常洪水時防災操作が開始されることにより
- ②、放流量が急激に増えて

③、避難の必要がある程度に浸水被害を受ける可能性があることを伝えていた（甲A11、甲B19）のに、

西予市は、避難指示を出しただけで、上記①、②、③を伝えていなかった。というが、これを否認する。

(2)、西予市は、消防団員に戸別訪問を指示した折、「これまでに経験したことがない大量のダムからの放流により大水が流れてくる。家には危険だから直ちに避難するよう伝達せよ」と指示していて、①、②、③を住民に伝えている。又、緊急無線放送でも「水位が氾濫する恐れがあるまでに達した」と放送し、放流量が急激に増えて避難の必要がある旨を放送していた。

(3)、原告らは、無線放送は、放送時には、まだ危険な水位に達していないのに、氾濫の恐れがある水位に達したと、「大げさだ」「たいしたことにならない」「こんなんで逃げたら笑われるぞ」とか言われるように放送した。従って、2軒に1軒は避難しなかったという。（甲B36）。

しかし、住民の多くは、その時点では正常性バイアスに捉われていて、まさか氾濫しないだろうとか、家の天井まで浸水することはないだろうと勝手に思ったにすぎないと考えられる。市が「大量に放流されるから危険なので直ちに避難せよ」と伝達しているのであるから、それを信用することが大切であったのである。だが、そのような正常性バイアスに捉われていて直ちに避難しなかった住民の多くがその後直ぐに、色々な安全な場所に遅れることなく避難していたのであった。

消防団員の記録では、町内の道路が冠水しはじめたのが午前6時40分頃であり、冠水すると歩行が困難となり避難行動がとれなくなるので、それより前に早目に避難していたのである。かかる行為をとったからといって、西予市の住民に対する放流情報の伝達と避難指示の措置が間違っていたという結果は生じていない。そこに過失がなかったことを物語るものである。

3、平成30年7月7日午前6時08分の野村ダム事務所からの通知について

(1)、原告らは、放流量が毎秒1750トンに増えるという通知は、家屋の2階の天井まで浸水する水量であることを知らせるものであった。という。

(2)、その点について、西予市は大変なことになるとは聞いていたが、家の2階まで浸水するとは聞いておらず知らなかった。

ダム放流が毎秒500トン時とか毎秒700トン時となっていたことがあり、その時の乙亥会館前及び野村自動車付近の水位は、過去の事例により予測可能であったが、それはあくまでも河川の流下能力の範囲内のことで、水位が堤防を超えたときにどのように広がるのか、また、どの地区の建物がどの程度の浸水被害を受けるのかなどの予測はできていなかった。また、ダムからのホットラインによってもどこまで水位が上がるかなどの情報は伝えられていないことから「正確には理解出来なかった。」

原告らは、野村町の市街地あたりの肱川の堤防は、毎秒1200トンの放流量まで耐えられるよう整備されていたのであり、毎秒1750トン放流されるということは住居の2階天井まで浸水する程度の放流量になるということを意味し、野村ダム管理所からの通知はその意味であったというが、そこまでは分からなかった。

ダムの放流量と河川の水位の関係は当時明確にされていなかった。したがって、ダム放流量毎秒1750トンが河川氾濫を意味するものであっても「2階の天井まで浸水する」ことを伝えたものではない。ダム管理所長がダムの放流量と浸水程度を把握できていたのならば、ホットラインで浸水範囲やその程度が伝えられるはずであるが、「大変なことになる」としか伝えられていない。したがって、災害対策本部では、1750トンの意味は床上浸水する建物が広範囲にわたって発生するというような漠然とした氾濫被害しか予測することができなかった。

市の対策本部では、堤防が毎秒1200トンまで流されることを前提として整備されていたことは知らなかった。

野村ダムの目的や役割などの概要が書かれた野村ダム管理所が発行する「野村ダム」という小冊子が、毎年開催されるダム放流周知会に資料として添付されている。その中に「ダム地点計画高水流量：1300 m³/S、ダム計画最大放流量：1000 m³/S」との表記があることから、ダム直下の河川の計画水流量が1300 m³/Sであるとの理解があったが、河川整備計画やその進捗状況、土砂堆積状況など詳しい情報は公開されていないため、氾濫した箇所への河道の流下能力がどの程度かも知らなかった。

市は、6時03分より前に得ていた野村ダム事務所からの情報では、毎秒9

85トンの放流と聞いていた。3時11分にダム管理所からメールで送付されたハイドログラフ(2時までの流域雨量、ダム流入量、ダム放流量の実績、及び2時以降の雨量予測に基づいたダム流入量予測と放流量予測のグラフ)から、ただし書き操作があった場合の最大放流量が7時40分頃に985 m^3/S になると読み取れた。その後、3時37分頃にホットラインで1061 m^3/S になるとの予測を聞いている。

原告らは、最大放流量の予測が毎秒1000トン前後と理解し、家屋の床上浸水が予想出来る内容でもなかった。だから避難指示も切迫性がなかったと主張している。しかし、この切迫性がなかったという主張は否認する。

対策本部において、避難指示発令を決めたときには放流量予測が毎秒985トンであったが、その後3時37分にホットラインにて放流量予測が毎秒1061トンに変更されたと伝えられ、雨がもっと強くなる恐れがあると感じた西予市長や野村支所長らは、市民を一人残らず避難させるために消防団員の個別訪問をさせて避難を促すことを決めた。

消防団員に対する避難指示内容として、氾濫のおそれがあること、今迄にない大水が流されてくること、危険だから直ちに避難すること、避難出来ない者は団員が連れて行く事を伝言させており、団員にも救命胴衣を着させて緊急性、切迫性が分かるように個別訪問させたのであった。

(3)、午前6時08分の時点での流域住民の避難状況

その時刻には、多くの住民が避難所に避難していなかったとの主張は認める。しかし、避難所に避難していなくても、住民は、高い所にある友人、知人、親類等の居室に避難していた人達が相当数いたのである。

午前6時過ぎに池田元町長が避難所に避難していたのは、自分以外に1人であったと言っているのなら、それは認める。消防団員の井関啓介氏が避難指示に戸別訪問した時、「とりあえず逃げてください」と求めても、避難してくれるのは2軒のうち1軒位だったと述べていることについては不知。又、事実として2軒に1軒しか現実に逃げていないという意味なら否認する。事実は98%以上の人が避難していたのである。

愛媛大学の「住民の避難行動と避難の意思決定迄」という論文でも、戸別訪問後も近所の人達が逃げていけば逃げるという傾向があること等、直ぐ逃げた

人ばかりでなかったことを明らかにしており、その意味で、あとから逃げた人もいたというなら、認める。

6時過ぎた時点で、避難所に避難する人が少なかったことは認める。何時頃になって住民が避難しだしたかはよく分からない。避難指示を伝達された人達の中にも、正常性バイアスに支配され、まさか家屋が水没するなど考えられないと当初考えた人達も多かったと思われるからである。ただ、事後調査の結果、98%以上の人達が何らかの方法により避難をしていたことが分かった。そして避難行動は、水が道路に冠水してからでは歩きにくくなるから、避難していた人は、それより前の時刻に避難していたことが分かる。そして避難完了時刻は6時40分より前であったと推認出来る。

(4)、西予市の認識と伝達義務について

原告らは、西予市は、午前6時過ぎの段階で、避難所に避難している住民が少なく、自宅に留まっている住民が多いという状況から、住民が危険性を把握出来ていないと認識していたという。しかし、この主張は争う。その頃、自宅に留まっていた人が多いというのは根拠がない言い分である。その頃、住民が避難所に到達していなくても、消防団員が個別訪問してきていた段階であり、危険性は認識していた者が多かったと推認出来る。ただ、自宅が水没してしまうとまでは思っていない人が多かったかもしれない。避難所にまで来ていなくても避難していた者は相当数いたであろう。

(5)、平成30年7月7日午前6時08分のダム放流量予定1750 m³/Sの住民への伝達の効用について。

①、原告らの主張

原告らは、西予市が上記放流情報を野村ダム管理所から、午前6時08分に野村支所長になされたのであるから、この旨、直ちに肱川流域住民に伝えていれば、住民はのんびりしては危険だと理解し、直ちに安全なところに避難行動をとったであろう。そうすれば、安全に避難行動がとれて住民は死ななくてもすんだ。それを西予市が行わなかったから、直ちに逃げる事が出来ず死亡したとして、西予市に過失があったという。

②、そして、1750 m³/Sの緊急放流の伝達方法は、防災行政無線放送、消防車の拡声機での放送、消防団員による個別訪問、消防団員にはSNSでの連

絡をすれば良かったが、それも行ってないと非難している。

③、被告西予市の言い分

1750 m³/Sの放流の伝達を住民に行ったとしても、必ずしも住民がその意味を理解して、慌てて避難行動にうつるかどうかは明確ではない。なぜなら、住民は1750 m³/Sという数字の意味を理解出来るかどうか分からない。市の職員ですらよく分かっていない。住民に対する数字による危険性の教育をしていないからである。これは大変な事になるという意味だと説明を加えても、住民にはまさか家が浸水するなどという事態にはならないであろうという自分流の思い込みがあるし、近所の人達が避難していたら自分もするが、そうでないのならないという行動傾向があるということから、直ちに慌てて避難するとは断定出来ないからである。

④、避難行動について。

ア、6時08分に、直ぐ伝達方法はとれない。何分か後になり伝達されるとして、住民は避難にあたり重要な品物を持ち出そうとするし、そのために避難準備を要し、その後、避難行動に着手する。

原告らは、午前6時20分過ぎには流域住民らに伝える事ができ、住民は今迄とは異なり、大量の放流がされることを知って、慌てて避難した筈である。5分もあれば浸水被害を受けない場所に避難することが出来た。そうすれば命を奪われることはなかった。浸水がはじまったのは午前6時40分位からであるという。

イ、これに対し被告西予市は、5時10分、5時35分、6時01分の防災行政無線放送や消防車、消防団員らの個別訪問を介して、今迄にない大量の放流がされ危険であり、直ぐ避難して下さい。避難先は小学校(等)であること、避難出来ない体調なら連れて行ってあげます。とって避難誘導に赴き、避難するという返事があったのち、次の家に廻っている。消防団員はライフジャケットを身につけ、避難指示をしてまわった。これにより、大変な事になりそうだという危険性と切迫している状態は感得された。それでも直ぐ避難した人達ばかりではなかった。最後に訪問した時刻は6時34分頃であった。そこは肱川から遠い流域に住宅があるところであった。(訪問団員は、肱川に近い家順に個別訪問していたから)そして、住民の避難完

了時刻は、6時20分頃に避難準備をし、避難行為の終了は6時35分頃でなかったかと推測する。

そうすると、1750 m³/Sの大量の水が流されてくると数字をあげて避難指示をした場合と、西予市のとった大量の水が流されてきて危険だから直ぐ逃げよという場合と、早目の避難という点では、それほど大きな差異はないと考えられる。1750 m³/Sの情報を提供していなかったとしても過失があったとはいえないであろう。なぜなら、この数字をあげて、市は避難指示はしていないが、最終的に98%以上の住民が避難している事実は、市に過失がなかったと認められると思うからである。又、1750 m³/Sの放流時刻は、7月7日午前7時30分頃からである。住民の避難は、6時40分迄にすませていなければならない。現実には1750 m³/Sの量の放流より約1時間前に住民は避難しており、その量の放流は住民の避難に何の関係もなかった。早目の避難の動機にも特に影響を与えていないと考える。死亡と因果関係もないと考えられる。

4、西予市長の義務違反と因果関係

(1)、生命侵害と市長の義務違反に対する反論

市の対策本部の決定と対処につき過失のないことは以下の通りである。

西予市の現地対策本部では、全国における避難勧告や避難指示の実例において実際に避難した人が少ない実態があることに鑑みて、市長からの「市民を安全に避難させよ」との指示を確実に実行するためには何が必要かを次のように考えた。早朝の時間帯で寝ている人もいるかもしれないこと、大雨で防災行政無線が聞こえない可能性もあること、戸外からの呼びかけでは危険性が伝わらないこと、などから地元の顔見知りの消防団員が戸別訪問をして直接対面で呼びかけることを選択したのである。また、危機感を煽りすぎてパニックになることを避けつつ即時避難につながる効果的な文言として「これまでにない大きな放流があるので今すぐ避難してください。」との文言を選択し、ライフジャケットを着用して伝えることとした。放流量と被害の関係が明確である今では、具体的な被害想定を伝えてもっと効果的に避難を促すことができるかもしれないが、当時の状況では最善の手段をとったといえる。

これに加えて、防災行政無線による呼びかけや消防車で町内をまわりながらの拡声機での放送により、今迄に経験したことのない大量の放流がされること、危険だから直ちに避難すること、避難先は公民館や小、中学校であること等を消防団員に伝達してまわらせ、これを聞いた住民らは殆ど直ぐ避難すると答えていた。

消防用の服装は救命胴衣姿であったこととて、水難になりそうと感じていて、避難しないと答えた人は殆どいなかった。避難しないと答えた人の理由が、体調が悪くて出来ないと言った人は、消防車に乗せたり、肩を貸したり、背負ったりして避難させますと伝言しており、現実にはそうして避難所へ連れて行った人達も何人かいた。消防団員に対し、直ぐ避難すると答えながら、現実には避難しなかった人は何人かおり、そのような人が残念ながら死亡していたのであった。ただ、[REDACTED]は避難指示に対し、避難すると言ったかどうかはつきりしないが、しないと答えたことはないと言ったことと担当訪問消防団員は記憶している。

消防団員は、避難しないと答えた人には理由を聞き、その理由により避難所に連れていっているのだから、そこに放置したままにはしていなかった。だから毎秒1750トン放流されるとは伝えなかったが、それと同じように危険性を告知し、「直ちに避難して下さい」と切迫性も告げていた。だからこそ98%余の住民が結果的に避難していたのであった。毎秒1750トンの数字をあげて説明しなかったが、避難の実績は充分あったのであり、その数字を告げなかったから逃げ遅れたということはなかったのである。6時過ぎからの町内の状況は、消防車のサイレンの音、ダム放流前のサイレンの音、防災行政無線放送等が狭い町内に充ちていた異様な状況であった。だから町民の人達も段々避難の数が増えていったのであった。

このように逃げ遅れた理由は、市側の放流量の告知をしていなかった事や伝言に遅れがあったという事ではなく、別の要因からのものと思料する。

よって、西予市には、住民に、

- ①、誤った情報を伝えたり、伝えるべき情報を伝えなかったり
 - ②、タイムリーな情報を伝えていなかったり
 - ③、住民が具体的な危機を理解出来る程度に、具体的な情報を伝えていない
- という事実はなかったのである。

(2)、市の義務違反と物的損害

市長の義務違反がなければ、原告らは家屋の浸水被害を受けて屋内の貴重品を毀損してしまうことはなかったという。伝達が遅れたため、それを運び出すことも出来たのに、運び出すことが出来ず物的損害を受けた。その損害は2割に及んだという。

しかし、この主張は争う。

それなら被告市側は、一体、いつまでに家屋が浸水被害を受けるから、それを運び出せと伝達すれば良かったというのか。義務を怠った不作為があったと非難するのなら、義務をいつまでに違すべきであったというのか、その基準を明らかにすべきである。それを明らかにしないままで遅れたといわれても反論出来ない。又、損害が約2割あったというが、その損害額がどうして2割というのか、10割は一体いくらであったというのか、その物件そのものの10割の価値をどのようにして算出したのか、それらの根拠が分からない。立証もされていない。更に、建物については、何時迄に緊急放流がどれだけなされるから、建物が損壊しないように、どのように防御出来たというのか。品物なら持ち運び出来ても建物は持ち運び出来ない。放流の伝達を何時迄に市にしなければならぬというのか不明である。