

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（8）

令和4年11月18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



#### 第1、被告西予市の主張

国賠請求事件における公務員の過失については、公務員が合議制機関として行  
 為した場合は、機関意思について故意又は過失が判断されるといわれている。

そこで、本件での機関として、「西予市災害対策本部」が設けられており、そこ  
 で以下の通り対策協議参加者や協議内容等を明らかにして、その機関に過失がな  
 かったことを主張する。

#### 1、災害対策本部状況

AM3：00～

協議参加者

市長、消防長、危機管理課長、土居支所長、原井川補佐

協議内容

支所長：これまでのホットライン内容は逐一市長に伝えている。

ダム所長から、ただし書き操作は不可避、放流量が河川の流下能力を

超える可能性がある、予定時間は6：50、との情報。

住民の避難について協議願う。

市長：ただし書き操作とは？

支所長：ダムの貯水能力より流入量が多くなりダムの放流量を増やす操作

市長：どのくらいになるのか？

支所長：現時点では情報がないが、河川の流下能力を上回りそうだ。

過去のデータでは、300～500トン毎秒では氾濫しない。

700トン毎秒では、低いところの田畑が浸水したことがある。

また、河川沿いの野村自動車作業場が浸水した記録がある。

市長：それ以上となると、住宅被害があるということか

支所長：その通り

市長：避難させねばならん

※ダムからメールが届く（ただし書き操作シナリオグラフ）

支所長：グラフから、ただし書き操作は6：50、最大放流量は985トン毎

秒、最大放流量に達する時間は7：40頃

市長：985トンではどのくらいの影響が出るか？

支所長：川沿いの住宅では床下浸水、低いところでは床上浸水もあると思う。

市長：避難勧告ではなく避難指示だろう

危課長：避難勧告もまだ出していない。いきなり避難指示か？

市長：被害が予想される。避難指示だ。

消防長：どの範囲に避難指示を出すのか。

危課長：河川沿いに限定するのは難しい。

被害は大きく見積もるべき。小学校区全体だ。

消防長：何世帯になる？

危課長：おそらく人口1,000人は下らない。

市長：避難場所の確保はできているか？

支所長：現在は、公民館のみ。

市長：小学校と中学校体育館を開放せよ。避難指示は今すぐ出すか？

消防長：大雨の降る中、真っ暗な道を避難させるのは危険。

消防団の誘導が必要だ。

支所長：消防団の招集準備をするよう指示を出している。

市長：準備にどのくらいかかる？

支所長：諸々の準備に1時間はかかる。

危課長：1時間もすれば空が明るくなる。

市長：5時を目途に避難指示を発令する。

ただし書き操作まで1時間50分、最大放流量になるまで2時間50分ある。避難時間は十分にあるだろう。

支所長：至急現地に戻り準備します。

2、この後、支所長と補佐は車にて支所現地対策本部まで帰り、参集している職員、消防支署長、消防団方面隊長・副隊長らとともに、

①、防災行政無線の放送文作成

②、消防団員への指示検討（参集時間、避難誘導範囲、班編成、声掛けの内容の検討、ライフジャケット準備）

③、避難所の開設

に取り掛かった。

市長から避難指示発令について5時を目標に準備を進めるよう指示があり、限られた時間内（約1時間）での準備であって緊迫感のある状況であった。結果5時10分に避難指示を発令することができ、消防団員による避難誘導が夜明けとともに開始となった。その後、更に雨が激しくなるとともに、各地で土砂崩れが発生するなどの情報が錯綜し、職員も土嚢づくりに現場に出向いたり、三島橋で河川の水位を確認したりする職員も配備した。そのような状況の中で、ダム所長からのホットラインによる放流予測の変更があり、危機感が高まってくる。

災害対策本部としては、市内全域において、いつ、どこで、どのような大規模災害が発生するか否か予測が見えない中、緊張感が張り詰めた状況で各種対応を進めていたのが事実である。

### 3、結論

結論として、西予市災害対策本部及び野村現地対策本部における対応に瑕疵はなかった。

これまでも準備書面（3）において、同様の設問に対して回答をしている。

第2、原告の主張にかかる災害対策基本法56条について。

1、災害対策基本法56条には、市町村長の警報の伝達及び警告の規定が示されている。しかし、地方自治体における具体的行動は、第42条第1項に規定されている「地域防災計画」を作成し、その規定に基づき防災対応に努めている。つまり、平成30年7月豪雨時においては、平成27年3月改定の西予市地域防災計画風水害対策編により災害対応を行った。

別紙『西予市地域防災計画 風水害等対策編 第3編 災害応急対策』

(なお当時の地域防災計画には野村ダムからの放流に関する避難活動について、個別具体的には明記してはいない。)

2、西予市地域防災計画風水害対策編・第8章避難活動について。

(1)、避難の準備情報、勧告及び指示

①、避難勧告等の発令基準

避難指示

②、勧告・指示等の実施責任者

市長として避難指示を発令した。

③、避難準備情報、勧告又は指示の内容

ア、避難対象地区

浸水する恐れのあるエリアを設定し、各戸訪問をする消防団員に示した。

イ、避難先

野村公民館の他、野村小学校体育館及び野村中学校体育館を避難先に追加した。

ウ、避難理由

野村ダムからの放流予測やホットラインの情報から肱川が氾濫する恐れがあることを理由に避難指示発令を判断した。

エ、避難経路

夜明けの避難であることから、消防署員や警察署員が避難経路に立ち、巡回するなどして安全に避難するよう誘導も行った。

④、避難準備情報、勧告又は指示の伝達方法

防災行政無線放送による3度の避難指示、消防車両による町内巡回での避

難指示、ダム管理所の警告サイレン吹鳴により市民に伝達した。さらに消防団による人海戦術を活用し、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、大水が流されてくる。家には危険だから直ちに避難せよ。避難する際は、怪我をしないよう注意せよ。川には近付かないように言え。避難所は小学校、中学校、公民館であると指示せよ。最後に避難に支障がある人は、避難所まで連れて行くようにせよ。消防団員は全員その訓示の通り伝達してまわった。

以上のように、平成30年7月豪雨の対応としては、「西予市地域防災計画」に基づき適切に対応しており、結果として地域住民の98%以上の者が避難した。

(2)、当時肱川(野村地域)は水位周知河川の指定もないことからハザードマップも作成していない河川である。毎年行われるダム放流周知会(担当者が出席し支所長は資料を復命で確認)では、異常洪水時防災操作に触れてあるが、放流量と河道の流下能力との関係や浸水想定まで踏み込んだものではなく、ましてや数百年に一度という豪雨が何を引き起こすのかを理解することは不可能であった。

野村ダムから3時10分に送付された、シナリオグラフを見た時点では最大放流量985トン、数字上河川の流下能力内である。雨量が多少予測を上回ったとしても、放流量が2倍になるとの予測はできなかつたし、2階までもが浸水する想定はできなかつた。ダムからの放流が一気になされるとは考えておらず、985トンであるならば河川の水位はだんだん増加して護岸を越流してくるもので住民にもその変化が見え、危険が察知できると考えていた。

しかしながら過去の経験からも700トン毎秒で河川の低い田畑が浸水したことがあることから、985トン毎秒では河川の流下能力を上回り家屋の浸水被害が想定されることに危機感を抱き避難指示を発令する決断をしたのである。

更に、災害対策本部は、最大放流予測が985トンから1,061トンに変わった情報を得て、今後被害が大きくなる不安感を感じたことと同時に、不確定な情報を流すのは適切ではないと判断し、消防団員の個別訪問に踏み切

ったのである。野村町で人的被害を1人も出さないために、住民を1人残らず避難させる方法として、より「寧により確実に市民に伝達するために個別訪問を実施したのである。

現時点で河川が大きく変化していない状況の中で、本当に予測通りの雨が降って大きな放流になるのか不明でもあった。もし空振りになったときに、消防団員を各戸訪問までさせて危機を煽ったと非難されるのではないかと、その不安もあった。

しかし、空振りではなく、消防団員を戸別訪問させ避難指示をしていなかったことを後悔することになれば、悔やんでも悔やみきれない事になる。この措置をとった事は正鵠を射ていたのであった。

七居支所長は、消防団に対する訓示の中で、「これまでにない大きな放流があること。」「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」を伝えよと指示した。それも消防団員全員がライフジャケット着用しての呼びかけである。この時点では、放流量は1,061トンの予測で2階にまで水が達する予測ではなかったが、最大限の被害防止策として消防団員の戸別訪問をさせたのである。

原告は、防災行政無線にてダムからの毎秒1,750トンの放流があることを伝えるべきだったというが、防災行政無線の放送では、河川が氾濫するので今すぐに避難するよう3度呼び掛けている。消防団員は亡くなられた方にも直接対面して伝えるべきことを伝えており、避難するとの返事をいただいている。追悼式の遺族代表あいさつでも、そのことを遺族が述べられている。

原告は、情報が変化して大きな被害が予測されるのに「何もしていない」というが、あらかじめ被害を大きく見積もって、最大限の避難情報を消防団員の戸別訪問により対象市民に伝えたことが、多くの命を守ったというべきである。

野村町内の様々な場所で被害が発生し対応策に混とんとした中で、活用できた人員や手法により情報を発信・伝達したことにより、被害を最小限に抑えたのである。

## 第8章 避難活動

大規模災害発生時においては、土砂災害、家屋倒壊等が予想されるなか、迅速、的確な避難活動を行う必要があるため、市等は、住民の避難のために可能な限りの措置をとることにより、生命、身体の安全の確保に努める。その際、要配慮者についても十分配慮する。

### 1 避難の準備情報、勧告及び指示

市長は、災害時に土砂崩れによる家屋倒壊など、住民の生命及び身体を災害から保護するため必要と認められるときは、当該地域住民に対して避難のための勧告等を行う。

また、避難勧告等の解除にあたっては、十分に安全性の確認に努める。

#### (1) 避難勧告等の発令基準

避難の勧告等の基準は、災害の種類、地域、その他により異なるが、概ね次のとおりであり、本市においては、特に土砂災害、高潮に留意する。

なお、市長は、避難指示や避難勧告の発令、避難準備情報の提供について、河川管理者及び水防管理者等の協力を得ながら、洪水や土砂災害等の災害事象の特性等を踏まえ、避難の対象となる区域や客観的な判断基準、伝達方法を明確にしたマニュアルを作成するとともに、避難場所や避難路をあらかじめ指定し、日頃から住民への周知徹底に努める。

#### ア 避難準備情報

避難行動要支援者など、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければ人的被害の発生する可能性が高まったとき。

#### イ 避難勧告

暴風の来襲、断続的な豪雨により災害の発生が予想され、生命、身体の危険が強まってきたとき。

土砂災害警戒情報が発表されるなど土砂災害の危険が強まってきたとき。

水位周知河川等の水位がはん濫注意水位（警戒水位）を突破し、増水が予想され洪水等の危険が強まってきたとき。

高潮による浸水害の危険が強まってきたとき。

#### ウ 避難指示

暴風、大雨、洪水、高潮、その他災害発生となる事象が避難勧告の段階より悪化し、災害の発生が確実に予想されるに至ったとき。

また、突然、災害発生の諸現象が現われたときは、避難勧告等の処置を経ず、直ちに避難指示の処置を行う。

#### エ 屋内での待避等の安全確保措置の指示

避難のための立退きを行うことによりかえって人の生命、身体に危険が及ぶおそれがあるとき、必要と認める地域の居住者等に対し、屋内での待避その他の屋内における避難のための安全確保に関する措置を指示する。

※避難勧告等の発令基準は、国の「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」に

## 風水害等対策編 第3編 災害応急対策

に基づき、「土砂災害」と「津波災害」については暫定的な基準の見直しを図り、「洪水災害：水位周知河川」及び「高潮災害」については、今後、関係機関等との調整を図りながら見直すこととする。

なお、避難勧告等の発令基準については、資料編に掲げる「【暫定版】避難勧告等の判断・伝達マニュアル」のとおりとする。

## (2) 勧告・指示等の実施責任者

避難勧告・指示等は、次の者が実施責任者として行う。

実施責任者	実施内容	根拠法令
市長	○避難行動要支援者など、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければ人的被害の発生する可能性が高まったとき、避難準備情報を提供する。	災害対策基本法 第56条
	○災害が発生し、又は発生するおそれがある場合で、住民の生命及び身体を保護するため必要があるとき、当該地区の住民等に対し避難の勧告を行う。 ○危険の切迫度及び避難の状況等により急を要するとき、避難の指示を行う。 ○避難のための立退きを行うことが危険なときは、屋内での待避等の安全確保措置を指示する。	災害対策基本法 第60条
	○災害が発生し、又は発生するおそれがある場合、住民の生命及び身体を保護するため必要があるとき、警戒区域を設定し、当該地域への立入り制限、立入り禁止、又は退去を命じる。	災害対策基本法 第63条
知事	○災害が発生した場合で、当該災害により市長が避難のための勧告及び指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示を発令できなくなったとき、市長に代わって行う。	災害対策基本法 第60条第6項
	○災害が発生した場合で、当該災害により市長が警戒区域の設定ができなくなったとき、市長に代わって行う。	災害対策基本法 第73条
警察官又は海上保安官	○災害が発生し、又は発生するおそれがある場合で、避難の指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示が必要と認められる事態において、市長が指示することができないと認められるとき、又は市長から要請があったとき、当該地域の住民等に対し避難の指示、屋内での待避等の安全確保措置の指示を行う。	災害対策基本法 第61条

## 風水害等対策編 第3編 災害応急対策

	○災害が発生し、又は発生するおそれがある場合で、その必要性が認められるが、市長若しくはその委任を受けた吏員が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があったときは警戒区域を設定し、当該地域への立入り制限、立入り禁止、又は退去を命じる。	災害対策基本法 第63条第2項
警察官	○災害の発生により危険な状態が生じ、特に急を要する場合においては、その危険を避けるための避難の措置を行う。	警察官職務執行法 第4条
知事又はその命を受けた職員及び水防管理者（市長）	○洪水又は高潮により著しい危険が切迫していると認められるとき、当該地域の住民等に対し、避難のための立退きを指示する。 ○水防管理者が指示する場合は、当該区域を管轄する警察署長にその旨を通知する。	水防法 第29条
知事又はその命を受けた吏員	○地すべりにより著しい危険が切迫していると認められるとき、当該地域の住民等に対し、避難のための立退きを指示する。 ○この場合、当該区域を管轄する警察署長にその旨を通知する。	地すべり等防止法 第25条
災害派遣を命じられた部隊等の自衛官	○災害により危険な事態が生じた場合で、警察官がその現場にいないときは、その場の危険を避けるため、その場にいる者を避難させることができる。	自衛隊法 第94条

## (3) 避難準備情報、勧告又は指示の内容

避難準備情報の提供、勧告又は指示の発令は、次の事項を明示して行い、避難行動の迅速化と安全を図る。

ただし、指示の内容を明示するいとまがない場合、この限りではない。

- ア 要避難対象地域
- イ 避難先
- ウ 避難理由
- エ 避難経路
- オ 避難時の服装、携行品
- カ 避難行動における注意事項

## (4) 避難準備情報、勧告又は指示の伝達方法

避難準備情報の提供、避難勧告、避難指示又は屋内での待避等の安全確保措置の指示を行った場合、市は、対象の地域住民に対して、市防災行政無線（同報系）等による放送、広報車等による呼びかけを実施するほか、警察官、自衛官、海上保安官、自主防災組織等の協力を得ながら周知徹底を図る。

また、避難勧告等の情報伝達のために緊急を要し、特に必要があるときは、あらかじめ協議

## 風水害等対策編 第3編 災害応急対策

して定めた手続きにより、放送事業者、ポータルサイト・サーバー運業者等に協力を求める。  
なお、市長は、これらの勧告、指示等を行った場合は、速やかにその旨を知事に報告する。

## 2 警戒区域の設定

### (1) 設定の基準

- ア 市長は、災害が発生し又はまさに発生しようとしている場合において、住民等の生命や身体に対する危険を防止するため、特に必要があると認めるときは、警戒区域を設定する。
- イ 警察官又は海上保安官は、市長（権限の委託を受けた市の職員を含む。）が現場にいないとき、又は市長から要請があったときは警戒区域を設定する。この場合、警察官又は海上保安官は、直ちにその旨を市長に通知する。
- ウ 知事は、災害の発生により市長が警戒区域を設定することができなくなったときは、市長に代わって警戒区域を設定する。この場合、知事はその旨を公示する。
- エ 災害派遣を命じられた部隊等の自衛官は、市長（権限の委託を受けた市の職員を含む。）、警察官又は海上保安官がその場にいない場合に限り、警戒区域を設定する。この場合、自衛官は直ちにその旨を市長に通知する。

### (2) 規制の内容及び実施方法

- ア 市長、警察官、海上保安官、知事又は自衛官は、警戒区域を設定したときは、立入の制限、退去又は立入禁止の措置を講じる。
- イ 市長、警察官及び海上保安官は、協力して住民等の退去の確認を行うとともに、可能な限り防犯・防火のためのパトロールを実施する。

### (3) 指定行政機関による助言

市は、指定行政機関、指定地方行政機関及び県に対し、避難勧告等に対象地域、判断時期等について、助言を求めることができる。

## 3 避難の方法

災害の状況により異なるが、避難が必要になった住民は、可能な限り自主防災組織（自治会、町内会等）の単位ごとに集団避難方法により、市職員又は警察官の誘導のもと、避難場所に避難を行う。また、外国人、旅行者等に対し、災害・避難情報の提供に努め、確実な避難誘導を行う。

### (1) 避難勧告等が発令された要避難地区で避難する場合

- ア 住民等は、自宅等の出火防止措置を講じた後、協力してあらかじめ定めた集合場所へ集合する。
- イ 自主防災組織及び事業所等の防災組織（以下「自主防災組織等」という。）は、集合場所を中心に組織をあげて救出・救護・消火・情報収集を行う。
- ウ 住民等は、集合場所の周辺地区の災害が拡大し危険が予想されるときは、自主防災組織等の単位ごとに可能な限り集団避難方法により避難場所、避難所へ避難する。
- エ 避難場所へ避難した住民等は、当該場所にも危険が迫ったときは、自主防災組織等の単位ごとに市職員、警察官、海上保安官又は自衛官の誘導のもとに、他の安全な避難場所へ避難する。

## 風水害等対策編 第3編 災害応急対策

なお、市長が発令する避難勧告等に従わず要避難地にとどまる者に対し、市職員、警察官、海上保安官、自衛官等は、警告等発するほか、避難の勧告等に従うようできる限り説得に努める。

## (2) その他の任意避難地区で避難する場合

住民等は、災害が拡大し危険が予想されるときは、自宅等の出火防止措置をとった後、自宅周辺の安全な場所等へ自主的に避難する。

## (3) 避難誘導

避難誘導は、市職員、消防団、警察官、その他指示権者の命を受けた職員があたり、避難誘導にあたっては、要配慮者を優先的に行う。

避難は、避難者各自が行うのが原則であるが、自力による避難が不可能な場合は、担架又は車両、舟艇等により行う。

## (4) 広域災害による大規模避難移送

被災地が広域で、市単独では措置できないような場合、市長は、県災害対策本部（県災害警戒本部）に対し、避難者移送（避難のための移送）を要請する。

## (5) 携行品の制限

避難誘導者は、住民に対し、携行品を必要最小限度に制限し、円滑な避難が行われるよう適宜指導する。

## 4 避難道路の確保

市は、避難路の設定にあたっては、危険な道路、橋、堤防、その他新たに災害発生のおそれのある場所を避け、職員の派遣及び警察官・自主防災組織等の協力により避難道路上にある障害物の排除に努め、避難の円滑化を図る。

## 5 避難所の設置及び避難生活

市は、収容を必要とする被災者の救助のために避難所を設置するとともに、自主防災組織及び避難所の学校等施設の管理者の協力を得て、住民が必要最低限の避難生活を確保できるよう必要な措置を講じる。

また、避難所の運営にあたっては、要配慮者や男女のニーズの違いのほか、プライバシーの確保にも十分配慮する。

さらに、避難所のライフラインの回復に時間を要すると見込まれる場合や、道路の途絶による孤立が続くと見込まれる場合は、当該地域に避難所を設置・維持することの適否を検討する。

## (1) 避難所の開設

市は、避難が必要になった場合、直ちに避難所を開設し、設置場所等を速やかに住民に周知するとともに、円滑な避難生活が行われるように、自主防災組織及び学校等避難施設の管理者の協力を得て、被災者が必要最低限の避難生活を確保できるよう必要な措置を講じる。

また、住民の自主避難にも配慮し、避難所の早期開設を検討する。

なお、災害の規模等に鑑みて必要に応じ、避難者の健全な住生活の早期確保のため、応急仮設住宅の迅速な提供のほか、公営住宅や民間賃貸住宅の空き家等利用可能な既存住宅のあっせ