

基本事件 令和2年(ワ)第29号
同第172、197、348、509号
令和3年(ワ)第254、263号
令和5年(ワ)第13号 損害賠償請求事件

原告 [REDACTED]

被告 国外2名

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

第29号及び197号事件被告大洲市代理人

弁護士 武田 秀治



最終準備書面

- 1 避難情報(避難勧告、避難指示等)の発令は財産を守るために行われるものではないこと
 - (1) 原告らは、避難指示を早く発令していれば、財産を高い所に移動させ守ることができたと主張するが、避難情報(避難勧告、避難指示等)は、そもそも財産を守るために発令されるものではない。
 - (2) 平成30年7月当時の災害対策基本法第60条第1項では、「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等に対し、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。」と規定されており、避難勧告や避難指示といった避難情報は、人の「生命又は身体」を災害から守るために発令されるものである。

- (3) このことは平成29年1月に内閣府（防災担当）が示した避難勧告等に関するガイドライン①（避難行動・情報伝達編）（丙A6の1号証）において、避難情報が発令された際の「避難行動」が示されているが、この避難行動は「数分から数時間後に起こるかもしれない自然災害から「命を守るための行動」である。」とあることから読み取ることができる。
- (4) なお、原告らは、水防法第29条の解説書（甲A84号証）において、「立退きの指示をなし得る要件として「洪水、津波又は高潮によっ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」と極めて限定した表現をしているが、文字どおり厳格に解すべきではない。「すなわち、氾濫という現象は生じていないが、その可能性が大きく付近の住民の生命財産に危険が感ぜられる場合も含まれよう。」と述べられており、「生命財産」と記載して、人命だけでなく財産を対象としている」と主張する（原告ら準備書面27第1第3項(1)）が、このことは単に立退きの指示をなし得る要件として、河川氾濫により住家などへの実災害が発生する前に立退きの指示を行うことができることを述べているに過ぎない。
- (5) そもそも前述の避難勧告等に関するガイドライン（避難行動・情報伝達編）（丙A6の1号証）において、避難指示発令時に求められる避難行動は、「既に災害が発生していてもおかしくない極めて危険な状態となっていることから、未だ避難していない人は、予想される災害に対応した指定緊急避難場所に緊急に避難すること」となっていることから、避難指示の発令により財産を高い所に移動させるという原告らの主張は成り立たず、避難指示の発令を、財産損害の発生と結びつけて評価することは誤りであり、災害対策基本法第60条及び水防法第29条違反には当たらない。

2 大洲市の避難情報の発令は法の趣旨に従い適切に実施されていること

- (1) 避難情報の発令基準にあたっては、平成29年1月に内閣府（防災担当）が示した避難勧告等に関するガイドライン②（発令基準・防災体制編）（丙A6の2号証）11頁3.2 避難勧告等の発令を判断するための情報において、「洪水被害が発生するおそれを判断するための情報としては、水位情報が最も基礎的な情報となる。」と示されるとともに、12頁中段において、「避難勧告等の発令基準については、水位の実況値を基本的な判断材料としつつも、（中略）その後の水位上昇の見込みに関する情報を組み合わせることが有効である。」と示されている。
- (2) これを受け大洲市では、大洲市地域防災計画（丙A第1号証）において、河川洪水時における避難勧告等の判断基準を水位によるものとした、浸水する恐れのある地域別に設定した避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告及び避難指示の発令基準を定めていた。
- (3) この発令基準に基づき、平成30年7月7日午前7時30分に市内全域に避難指示を発令するまでの間、洪水に対する避難情報を次のとおり発令している。
（丙A第2号証及び丙A第3号証）

記

日 時	発令情報	発令地域
7月6日		
午前8時02分	避難勧告	菅田・大川地区
午前9時05分	避難準備・高齢者等避難開始	柚木・久米・只越・ 五郎地区

7月7日

午前5時40分	避難準備・高齢者等避難開始	春賀・八多喜・伊州子 地区
午前5時50分	避難準備・高齢者等避難開始	豊中・白滝地区
午前6時10分	避難勧告	柚木・久米・只越・ 五郎地区
午前6時20分	避難準備・高齢者等避難開始	平・東大洲地区
午前6時30分	避難勧告	大和・上老松・沖浦・ 長浜地区
午前7時00分	避難勧告	春賀・八多喜・伊州子 地区
午前7時10分	避難勧告	豊中・白滝地区

なお、避難情報は、防災行政無線、大洲市災害情報メール、ホームページ、Lアラート（災害情報共有システム）及び消防団等を活用して、多重的に市民に対して周知を図っている。また、7月6日に避難情報を発令した菅田・大川地区及び柚木・久米・只越・五郎地区においては、同日午後4時30分に再度防災行政無線による避難の呼びかけを行っている。これは、実施することを定めた規定等はないが、同日朝に避難情報を発令してから、住民に対して一定のアクセスが無いと、夜暗くなる前に自宅に帰ろうという人が出てきてはいけないと災害対策本部で判断したため、避難勧告及び避難準備・高齢者等避難開始は続いていることを念押しする意味で実施したものである。（証人調書49～50頁318～322）

(4) そして、7月7日午前7時30分に、市内全域に対し避難指示を発令した。これは、同日午前6時50分に山鳥坂ダム工事事務所長から大洲市長に対し、

「鹿野川ダムが今後毎秒3,000立方メートルから最大6,000立方メートルの放流見込みで、現在通行可能となっている道路も追って冠水が予想される。」とのホットラインを受け、この放流により、肱川の水位が今後どのようになるか大洲河川国道事務所直ぐに助言を求め、同日7時頃提供された予測資料により、大洲第2水位観測所の水位が午前10時30分には8.15mと、近年の災害において最高水位であった平成16年の台風16号時の6.85mを更に1m以上上回る水位となる見込みであることが確認されたことから発令することを決定したものである。

(5) 原告らは、訴状において大洲市が山鳥坂ダム工事事務所からの情報を取得してから40分間放置したと主張しているが、大洲市は、6時50分の山鳥坂ダム工事事務所長からのホットラインを受け、直ぐに大洲河川国道事務所に対し助言を求めるとともに、避難指示を発令するにあたり、それ以前に洪水や土砂災害に関する避難情報を多く発令していたことも踏まえ、既存の放送文案での通知では市民が避難行動に移ってもらえないと判断し、全員が理解しやすく、動かなければ（避難しなければ）ならないという意識を持ってもらえるよう、放送文をひな形のものから全てやり替える作業を行っていた。（■■■■証人調書53～54頁343～344）また、防災行政無線の放送に際し、実際に放送文が確定してから機器を操作し、放送を開始するためには4～5分程度は時間を要する。（■■■■証人調書33頁216）これらのことを行い、7時30分に防災行政無線による呼びかけにより避難指示を発令したものであり、40分間放置したという原告らの主張は適切ではない。

(6) また、原告らは、7月7日午前6時又は午前6時20分の際にあった山鳥坂ダム工事事務所からのFAXやホットラインの情報に基づき避難指示を発令すべきであったと主張する。しかしながら、まず午前6時の段階においてFAXによりもたらされた情報は、「ダムに入ってきた水と同じ量を流す操作を行う

可能性がある」ことを知らせるものであり、この時点においては今後の降雨状況により、その操作は行われなかった場合もあることから、避難指示を発令するタイミングとしては適さないものであるといえる。

- (7) 午前6時20分のホットラインを受けた際にあつては、この時提供された情報は、「2004年、2005年を上回る過去最大の流入量・放流量になる見込みであること、及び毎秒850立方メートルに放流量を上げた後、7時半頃にただし書き操作に入る見込みである」というものであつた。この時点で、約1時間後に異常洪水時防災操作が実施される見込みであること及びダムへの流入量やダムからの放流量が平成16年及び平成17年災害時より多くなることが通知されたわけである。しかしながら、この時点では具体的な流量等は示されていない。

平成16年及び平成17年の災害は、無堤地区や暫定堤防などからの越水などもあり、多くの被害をもたらされたものであつたが、原告らが示す「西大洲地区ではコンビニエンスストアの天井まで被害を受ける状況」（原告ら準備書面（5）第2第1項(1)）となつた地域は肱川からの外水による被災ではなく、内水による被災であつた。内水災害においては、本流（肱川）の流量（水位）も影響するが、その支川の流域でどれだけの降雨があつたかでも被害の程度は大きく左右される。加えて、同地区は、平成16年及び平成17年の被災を受け、支川に堤防が整備され、当時から状況が大きく変わつていた。

肱川は流域面積が広く、支川も多い（丙A第10号証及び■■■証人調書12頁85～87）ことから、雨が降る場所によつても被災状況は大きく変わり、大雨が降れば一様に被害が発生するわけではなく、ダムの放流のみが影響を与えるものでもない。また、ダムからの放流の影響が下流域に現れるのは、大川地域において約30分後、市内中心部肱川橋付近においては、それから更に2時間半後と認識していた。（■■■証人調書47～48頁305～307）

そのため、この段階においては、避難指示を発令するのではなく、それぞれの地域における状況を勘案しながら大洲市地域防災計画に基づく発令基準に則り、避難情報を発令していたものであり、事実、6時20分から7時10分にかけても、様々な地域に避難情報を発令していた。

(8) 避難指示は、避難勧告等に関するガイドライン②（発令基準・防災体制編）

（丙A第6の2号証）4頁において、「災害が発生している、もしくは発生するおそれが極めて高い状況において発令することを想定している。」とされている。今回、大洲市が発令した避難指示は、災害が発生する前に、山鳥坂ダム工事事務所から毎秒3,000立方メートルから最大6,000立方メートルの放流量となるという情報を通じ、甚大な災害が発生するおそれが極めて高い状況であることを把握し、平成7年の水害の経験に基づき、朝、出勤等により人々が動き始める前に、また、市民が避難行動に移るよう検討を行いながら、できる限り速やかに発令したものである。このことは、大洲市地域防災計画（丙A第1号証）において定める、避難指示の発令基準となる水位や、浸水状況等に達する前に避難指示を発令していることから伺うことができる。

3 避難指示の発令時期と原告らの財産被害との間に因果関係は無いこと

- (1) 原告■■■、原告■■■、原告■■■は、大洲市が40分早く放流情報を、正確に切迫感をもって伝達していれば、重要な家具を持ち出すことができ、100万円の損害を免れることができたと主張する。しかしながら、原告らの居住する大川地区へは、ダム放流の影響がすぐに現れるものではなく、通常、放流が行われてから約30分後に影響がある（■■■証人調書47～48頁305）。また、原告らの居住する大川地区の大川郵便局前の冠水が始まったのが8時30分頃（■■■証人調書14頁100～102）であり、異常洪水時防災操作開始から約1時間後に浸水が始まったものと推測できる。なお、原告■■■の陳述書

(甲D第3号証の3)によれば、原告■の家が浸水したのは9時頃となり、異常洪水時防災操作開始から約1時間30分後となっている。

避難情報は、先に述べたとおり、財産を守るために行われるものではなく、人の「生命又は身体」を災害から守るために発令されるものである。しかしながら、通常、1時間から1時間30分の時間があれば、重要な動産を安全な場所へ移動させることは十分に可能である。加えて、大川地区へは、前日の8時2分に避難勧告を発令しており(■証人調書3頁18及び19)、同日16時30分には、改めて避難勧告が発令中であると防災行政無線で呼びかけている(■証人調書49頁318)のであるから、重要な財産を安全な場所に移動させるための情報提供は、十分に早い時期から行われている。

(2) 次に、原告弁護士法人伊予については、大洲市が40分早く放流情報を、正確に、切迫感をもって伝達していれば、大事なものを2階にあげて守ることができ、備品の被害額を30万円に抑えることができたと主張する。しかしながら、原告弁護士法人伊予が所在する市内中心部に、ダムの放流の影響が現れるのは、放流から約3時間後であり(■証人調書47～48頁306及び307)、東大洲地区の二線堤越水は10時49分頃から始まっており、仮に内水による影響があったとしても(■証人調書15頁105及び106)、原告弁護士法人伊予の付近で住家への浸水が発生したのは、どんなに早くても大洲市が避難指示を発令してから約3時間後と推測できる。通常、3時間もあれば、大事なものを2階にあげることは十分に可能である。

(3) また、原告らはいずれも、放流情報を、正確に、切迫感をもって伝達すれば、重要な家具を持ち出すことができた、又は、大事なものを2階にあげることができたと主張するが、大洲市は、避難指示の発令において、肱川の水位が上昇し、堤防を越えることが予想されること、今まで浸水していない場所も浸水の恐れがあることを伝えており(丙A第4の2号証)、必要十分な情報を伝達して

いる。加えて、「避難せよ」と命令形で呼びかける（丙A第4の2号証及び丙A第8号証3(9)）など、放送を聞いた者に切迫感を持ってもらえるよう、避難指示の放送を行っている。

- (4) 以上のとおり、原告らの居住する地区へ冠水が始まった時間をみても、重要な財産を安全な場所に移動させるための時間的余裕は十分にあり、避難指示の内容が人命保護であることから、避難指示の発令時期が、原告らの主張する重要な財産の移動行動に影響を及ぼしたとは考えられない。大洲市の避難指示発令時期と原告らの財産損害の発生の間には因果関係はない。

- 4 以上のとおり、本件災害における大洲市の防災対応には、違法性、過失はなく、また、大洲市の対応と原告らの主張する財産損害の発生との間には因果関係が認められないことは明らかである。