令和８年（ネ）第１２２号　損害賠償請求控訴事件

（基本事件）　令和２年（ワ）第２９号

同第１７２号、同第１９７号、同第３４８号、同第５０９号、

令和３年（ワ）第２５４号、同２６３号、令和５年（ワ）第１３号

控訴人　[redacted]　外２６名

被控訴人　　国　外２名

控　訴　理　由　書

令和８年７月９日

高松高等裁判所　御中

控訴人ら訴訟代理人　弁護士　奥　島　直　道

同　　弁護士　山　中　眞　人

同　　弁護士　八　木　正　雄

同　　弁護士　湯　川　二　朗

同　　弁護士　水　野　泰　孝

同　　弁護士　橋　本　佐　和　子

同　　弁護士　木　村　夏　美

同　　弁護士　石　瀧　梨　央

同　　弁護士　澤　端　謙　太

目次

第１　原判決の誤りと見落としの骨子……1
１　被告西予市について……1
２　被告大洲市について……1
３　被告国について……2
４　被告国　異常洪水時防災操作一時間前通知の欠如について……2
５　被告国　急激な放流の禁止について　……3
６　被告国　操作規則の瑕疵……3
７　被告国　放流操作の瑕疵　……3

第２　原判決の重大かつ根幹的な問題点……4
Ⅰ　人命軽視……4
Ⅱ　瑕疵判定における予見可能性及び結果回避可能性の検討の放棄……8
Ⅲ　最高裁判例の解釈・適用の誤り　……8
（１）大東水害最判の基準の誤用……　8
（２）放流事故は人工公物における設置管理瑕疵判例と同等の範疇…12
Ⅳ　審理不尽に基づく不適切判断……14

第３　西予市の責任……15
１　午前６時０８分の被告西予市の対応の違法性……15
２　災害対策基本法５６条に基づく市町村長の具体的な義務……15
３　原判決の判断……16
４　原判決の判断基準と最高裁判所の判断基準の乖離……16
５　最高裁判所の判断基準と災害対策基本法５６条、６０条……18
６　最高裁判所の基準に基づく本件へのあてはめ……19
（１）午前６時０８分段階の住民の避難の状況……19

（２）ダム事務所から伝えられた「１７５０トン」の放流量の危険性 ‥ 20
（３）住民が家屋の二階天井まで浸水被害を受けることを知らないこと 21
（４）西予市が知らさなければ、住民は知ることができないこと …… 22
（５）野村ダム事務所長は、住民に伝えてもらうために、西予市に連絡をしていること …… 23
（６）以上のことから …… 23
７　西予市が住民に伝えなかった（不行使）理由について …… 23
８　原判決の曖昧な表現と事実認定の誤り …… 26
９　原判決の理由の誤り …… 26
１０　異常洪水時防災操作の開始についても住民に伝えていないこと …… 29
１１　以上のことから …… 30
１２　裁量行為における作為義務導出の理論的枠組み …… 30
（１）災害対策基本法５６条、６１条と作為義務 …… 30
（２）作為義務導出の諸要素 …… 31
（３）判断過程の審査 …… 34
１３　原判決の法的観点指摘義務違反について …… 35
１４　福井意見書「西予市の避難誘導措置」について …… 35
１５　行使した場合の効果（因果関係） …… 40

第４　大洲市の責任について …… 41
１　控訴人の主張 …… 41
２　山鳥坂ダム所長からの連絡 …… 41
３　原判決の控訴人の主張に対する理解の誤り …… 42
４　原判決の裁量権の判断基準についての誤り …… 43
５　時期についての裁量権 …… 43
６　避難指示の発令基準と原判決のあてはめの誤り …… 44

７　発令基準とあてはめの仕方……46
８　午前６時２０分の段階においても、午前６時５０分の段階においても、避難指示の発令基準に当てはまっていること……47
９　異常洪水時防災操作開始の早急な連絡もしていない……48
１０　大洲市の避難指示の発令が遅れた理由……49
（１）正確な水位の把握ができなかったこと……49
（２）周知文を訂正していたこと……50
（３）大洲河川国道事務所への問い合わせ……51
（４）河川改修と浸水範囲ハザードマップの見落とし……51
（５）避難勧告を発令していても、避難指示は早期にすべきである…52
（６）以上のことから……54
１１　福井意見書……54

第５　野村ダム管理事務所が異常洪水時防災操作開始について事前通知をしなかったことの違法性……56
１　野村ダム所長の基本的な知識の欠如と原判決の見落とし……56
２　事前通知が河川法上の法的義務であること……57
３　原判決の判断基準……59
４　野村ダム所長が１時間事前通知をしなかった理由……59
５　雨量の減少について（気象予測の誤差を考慮していないこと）‥61
６　雨量の減少について（野村ダム所長の雨量予測の誤り）……62
７　肱川洪水予測システムが雨量の減少を織り込み済みであること…63
８　異常洪水時防災操作を遅らせることは１時間前通知を遅らせることの理由とはならない……64
９　流下能力と１時間前通知について……67
１０　住民が避難の準備をしていたことと１時間前通知……69

１１　野村ダム所長の肱川洪水予測システムについての理解不足……69
１２　福井意見書補論（野村ダム所長の理由の破綻）…… ……　71
１３　午前６時過ぎに気付いたのに、通知していないこと……77
１４　通知した開始時間より３０分早く開始することの危険性……78
１５　因果関係……79
１６　福井意見書……80

第６　両ダム所長の放流情報の一般への周知措置について……81
１　原判決……81
２　原判決の誤解……82
３　原判決の理由の誤り……83
４　野村ダム所長について……84
５　山鳥坂ダム工事事務所所長について……85
（１）午前６時２０分について……85
（２）午前６時５０分の段階について……87
（３）山鳥坂ダム工事事務所長の認識と知識不足……88
（４）福井意見書……89
（５）山鳥坂ダム工事事務所長の義務違反と因果関係……92
第７　急激な放流の禁止違反……92
１　争いのない事実……92
２　原判決の判断……92
３　原判決の一番重要な論点の見落とし……93
４　事前に回避できるのだから「特に必要があると認められる場合」に当たらないこと……93
５　被告国は、争っていない……94
６　原判決の誤り……94

7　異常洪水時防災操作と急激な放流禁止……95

第８　野村ダムの操作規則の瑕疵……95
1　操作規則に瑕疵が生じている原因……95
2　この争点についての原判決の判断の特徴……96
3　控訴人の主張……97
4　この争点の論点を整理する……98
5　大東水害判決の基準の射程内か（論点①）……101
（１）大東水害訴訟事件最高裁判所判決……101
（２）大東水害訴訟最高裁判決の射程範囲外……102
6　②計画洪水に対処できない操作規則は瑕疵がある……104
7　③令和２年改正前の操作規則で計画洪水に対処できるのか……105
（１）野村ダムの計画洪水……105
（２）野村ダム事務所が作成したハイドログラフ……105
（３）検証委員会の事務局の発言……107
（４）野村ダムの令和２年改正前規則が計画洪水に対処できない理由
……108
（５）福井意見書の説明……109
8　平成８年改正前の規則が計画洪水に対処できるのか……110
（１）既に述べた野村ダムのホームページ……111
（２）検証の場での事務局発言……111
（３）ダムの基本計画と操作規則……111
（４）野村ダムの建設計画の洪水調整図……112
（５）原判決の誤り　その１……112
（６）原判決の誤り　その２……113
9　大規模洪水に対処できる操作の切り替えについて……114

１０　洪水調節規定の本文但書規定による放流操作に切り替え・・・・・・・115
（１）一般的なダムの操作規則では・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・115
（２）但書で定めた水位と例外的な操作　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・115
（３）「水位を越えなければ但書が適用できない。」と解釈した場合 116
（４）原判決の矛盾　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・118
１１　本文但書について水位の制限規定をつける必要があったのか・・・118
１２　結論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・119
１３　原判決の誤り　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 119
（１）原判決の理由・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 119
（２）原判決の理由に誤りがあること　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・120
１４　水害後の早期の操作規則の変更　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・121
１５　平成８年の操作規則変更の経緯の不可解さ・・・・・・・・・・・・・・・ 123
１６　なぜ一定率一定量の放流方式を変更したのか・・・・・・・・・・・・・・125
１７　平成８年の操作規則変更の真の理由・・・・・・・・・・・・・・・・・・・131
１８　鹿野川ダムの操作規則について・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・132
１９　原判決の誤りと誤解・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 133
（１）平成８年に変更した操作規則の目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 134
（２）控訴人の主張を誤解　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・137
（３）住民や地方自治体からの是正要求は不要である・・・・・・・・・・・ 137
（４）研究所報告書（乙Ａ６６）の問題点・・・・・・・・・・・・・・・・・・138
（５）研究所報告書（乙Ａ６６）の誤魔化し・・・・・・・・・・・・・・・・・140
２０　操作規則の瑕疵と原告の損害との因果関係　・・・・・・・・・・・・・・ 142
第９　放流操作の瑕疵・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・144
１　争点に関する原判決の誤解・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 144
２　争いのない事実・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 145
３　論点について　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・145

4　本文規定に基づく放流操作で大規模洪水に対処できないこと・・146
5　但書規定による大規模洪水に対応した放流操作の可否・・・・・・146
（1）特別防災操作を行っていたこと・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・146
（2）洪水調節規定の但書規定といわゆるただし書き操作の違い・・149
6　両ダム所長が多大な被害が生じる状況を認識できたこと・・・・・・150
（1）両ダムの事前放流が終了した段階での状況　・・・・・・・・・・・・・150
（2）野村ダムの場合　・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・150
（3）鹿野川ダムの場合・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・153
（4）ダム所長は危険性を目の当たりにしていること・・・・・・・・・・156
7　気象予測の誤差を考慮した放流操作・・・・・・・・・・・・・・・・・・159
8　操作規則と放流操作に関するダム所長の義務　・・・・・・・・・・・159
（1）操作規則とダム所長の義務違反・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・159
（2）大迫ダム判決 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・160
9　放流操作の瑕疵と原告らの損害との因果関係・・・・・・・・・・・・・・162

第１　原判決の誤りと見落としの骨子

原判決の誤りは顕著であり、本件訴訟の争点について、重要なところで誤りや見落としがある。極めて、杜撰な判決と言える。まず、その点について要点を述べる。

１　被告西予市について

（１）被告西予市の裁量権の逸脱濫用についての判断基準は誤っている。原判決のように、住民の生命にかかわる事項について、裁量権を極めて広く解する見解は、最高裁判例と乖離しているだけではなく、原判決のように主張する学者はいない。

（２）裁量権の逸脱濫用を判断する際に、住民の危険性について、野村ダム所長から伝えられた「１７５０トン」の放流量の意味を検討していない。また、午前６時０８分の時点の住民の避難状況についても検討していない。つまり、住民に重要な放流情報を伝えないという西予市の判断について、住民の危険性について全く検討しないで結論を出している。これでは、裁量権の逸脱濫用について適正な判断ができるはずがない。

２　被告大洲市について

平成１６年の１６号台風は２６３戸の床上浸水という多大なる被害を与えたものであり、鹿野川ダム所長は、これを越える放流量になると連絡しているわけだから、直ちに避難指示を出すべき状況である。放流量が６０００㎥／ｓというのは過去の放流量からみて多大な被害を及ぼすものである。原判決は、この点の状況を正確に把握していない。

大洲河川国道事務所に水位を問い合わせていたとか、避難指示の放送文を検討していたなどという発令が遅れた理由には、合理性がない。

被告大洲市の考えていた避難指示の発令基準については、ダムからの異常洪水時防災操作による浸水被害、すなわち急激に放流量が増えるという点を全く考慮していない。

3　被告国について、両ダムから住民への直接の避難情報提供について

このことが、河川法を根拠とする要請があることの認識を原判決は欠いている。住民がどのような危険な状況に立たされているのかについて審査することが必要であるが、審査することなく、裁量権を理由に違法性を否定している。

野村ダムの場合、急に雨量が増えて大量の放流を行う状況になったというのだから、時間的に余裕がなく、そのことを知らない住民に避難を促すために、野村ダムには情報提供の必要性があったはずである。

鹿野川ダムの場合、所長は被告大洲市が住民に避難指示を伝えていないことを知っており、住民は避難すべき状況に置かれていることに気付けていないのに、あえて、住民に避難情報を伝えていない。その理由がダム側から住民に直接伝える義務がないという鹿野川ダム所長の誤った考えに基づくものであるから、違法性は強い。

4　被告国　異常洪水時防災操作一時間前通知の欠如について

異常洪水時防災操作開始の可能性が高まっている場合には１時間前通知をしなければならない。異常洪水時防災操作を遅らせるとか、確証がなかったという理由で、１時間前通知を遅らせてはいけない。原判決は、野村ダム所長の事前通知をしなかった理由を鵜呑みにして、十分な検討をしていない。また、野村ダム所長の肱川洪水予測システムの見落としや気象予測の誤りについて、控訴人が主張しているのに検討していない。

5　被告国　急激な放流の禁止について

原判決は、肱川洪水予測システムを見て、先取りして放流を徐々に増やせば急激な放流を回避することができたという控訴人の主張を無視している。回避できる方法があったのだから、急激な放流を行う必要がなかったはずであるが、この一番重要な論点について判断をしていない。

6　被告国　操作規則の瑕疵

ダムの基本計画が想定している大規模洪水に対処できない操作規則の瑕疵について、原判決は、正面から判断をしていない。本件の野村ダムと鹿野川ダム以外のすべてのダムにおいては、ダムの基本計画が想定している大規模洪水に対処できるように操作規則が作成されているが、この点について原判決は理解していない。

洪水調節規定の但書が実際には適用できないのであれば、大規模洪水に対処できるように放流方法を切り替えることができないはずである。そうすると、令和２年改正前の操作規則では、大規模洪水に対処できないことになる。大規模洪水に対処できなければ、住民の生命や重要な財産に対して極めて危険な状況をもたらすことになる。従って、瑕疵があると言うしかない。

大規模洪水に対処できないことについて、野村ダム事務所のホームページに掲載されていたハイドログラフ（甲Ａ１５）や検証の場での事務局意見（甲Ａ１１）が有力な証拠と言えるが、これらについて原判決は全く検討していない。

7　被告国　放流操作の瑕疵

控訴人は、野村ダムについては事前放流終了時から７月７日午前６時まで、鹿野川ダムについては事前放流終了時から７月７日午前６時３０分までの放流操作について瑕疵があると主張している。しかし、原判決は事前放流終了時から洪水調節開始時までと考えている。控訴人の主張内容の理解を誤っている。

特別防災操作の点について、両ダムが洪水調節規定の但書を使用して行っており、但書の水位に達しなくても大規模洪水に対処した放流操作ができることを控訴人が指摘しているのに、何ら検討していない。

操作規則が大規模洪水に対処できないことをダム事務所長は知っていたことや、肱川洪水予測システム（乙Ａ８２）をみていれば、ダム所長は、放流量が少ないためにこのままでは治水容量を失ってしまうことが分かるはずなのに、この点についても何ら検討していない。

第２　原判決の重大かつ根幹的な問題点

原判決については、福井秀夫教授の意見書（以下「福井意見書」という。）の中で、「原判決の重大かつ根幹的な問題点」として、以下のように述べているので引用する（甲Ａ１０２、５頁以下）。

原判決には、大きく次のＩからＶまでの重大な問題点がある。

Ｉ　人命軽視

原判決は、野村ダム、鹿野川ダムそれぞれの緊急放流によって計８名の命が奪われたという当事者に争いのない事実と因果関係を前提としながらも、このような結果が導かれた原因となった様々な節目における事実、例えば、事故の前提となった集中豪雨の規模を想定しない方向へのダム操作規則の改正が行われたこと、操作規則が定める放流量が、本件事故時の豪雨の状況では過少であって、緊急放流操作を

もたらす水位に達した後は１０分から２０分程度の間に４００㎥／秒からその２倍ないし２．５倍まで一挙に増加させなければならないことが事前に判明していたこと、それにも拘らずダム操作責任者が下流の者が安全に避難できるタイミングでの関係機関への通知や一般周知を行わなかったこと等々のほぼすべてを正当化する。

これらが果たして厳密に法的規範に適合していたのか否か、損害賠償請求における過失の有無の判定基準たる予見可能性及び回避可能性が果たしてなかったのか否か、これらを裁量と位置付けたうえで裁量権の合理的な範囲を逸脱しまたは濫用していなかったかどうか等々の判断につき、ことごとくダム操作担当者や周知・避難誘導担当者等の行動のすべてを、適法、責任なし、裁量権行使の逸脱・濫用なしとするのである。

しかし、後に論じる通り、ダム操作規則の改正は、大規模洪水、中小規模洪水の双方を念頭に置いていた従来の規則をあえて中小規模洪水にのみ対応できるようになされたものであって、仮に大規模洪水が発生した場合の適切な操作を想定しない欠陥規則であった。しかも、仮に欠陥規則が形式的には適用される場面であったとしても、現実に発生した極端な豪雨とダムへの急速な流入量の増加が客観的に予測されていたのに、この予測を踏まえて流入量の増加率を下回る放流量の増加率となるように放流操作を行うという基本原則に従わず、事前放流を十分に行わないまま、かつ、関係機関へも一般への適切な周知をしないまま、急激な放流による堤防越流不可避となる放流操作を行った。不備ながらも一定程度なされていた下流の西予市、大洲市への国担当者からの連絡についても、西予市、大洲市は、これを一切無視し、又は不適切曖昧な内容でしか住民に伝達せず逃げ遅れによって人命を喪失させた。

ダム管理者は、避難が可能な十分な時間的余裕を欠いたまま、放流操作を行えば確実に人命が失われる可能性が大きいことを知りながら（予見可能性具備）、さらにそのような放流操作を行う可能性が生じた段階で、仮に結果として放流操作が行われなかったり、より遅くなる可能性があったとしても、関係機関と一般に対して、住民等が切迫した危機感を認識し得るように正確な情報を伝達することが可能であったのにそれを行わずに（回避可能性具備）、漫然と放流操作を行った。下流自治体の水防法に基づく避難誘導の遅れ、誘導における切迫性の欠如等も見られた。多数の公務員の不適切、違法な行為が複合して、人命喪失等の甚大な被害をもたらしたものであって、判決の、人命への敬意が欠落したがごとき、木で鼻を括ったような、多数の公務員の不見識な行為のすべての安直な正当化には、人命軽視の姿勢が露わである。

特に驚愕すべきは、原判決が大多数の者が避難していたのであるから、残っていた少数の者が犠牲となるのは仕方がないと言明していることである。仮に、亡くなった者が、緊急放流の危険性を認識し、消防団等から直ちに避難するよう指示された後、自らの意思で危険を軽視して自宅内に止まっていた等の事情があるならともかく、緊急放流を実施する主体であり、それを安全に実施する義務のみならず、関係機関への通知や一般周知の義務を負う国や、その情報を受けて住民の避難誘導に責任を持つ自治体が、職責に従って生命・身体・生命を守るべき対象は、本来緊急放流の開始時期、その流量、それがもたらす自らの生命、財産等への影響等について何ら情報を持たない住民等のすべてのはずである。

ダム操作を伴わない自然の雨量増加による河川流量の増加でなく、ダム操作そのものによってもたらされる緊急放流による河川流量の

増加や、その時期、それによる水位の上昇等については、住民にとっては情報がなく、命に関わるそれらの情報について、理解できるような伝達内容、方法によって、ダム管理者や水防団体から適切に提供を受けない限り、自らの命や身体、財産を守る術はない。住民の住宅の立地や堤防からの距離等は千差万別であり、伝達される情報の理解力にも大きな差がある以上、緊急放流の実施や、実施されることが判明した場合のダム管理者や水防団体からの情報伝達では、このような多様な住民の属性を踏まえ、危険性の高い立地の住民や、情報の理解力が不足している住民に対しても誤解を生じさせることなく的確に正確な情報を伝えることが求められている。

避難を完了している者の多寡に拘らず、少数でも現実に危険な場所に止まっている住民のすべてに対して、彼らが適切かつ迅速に避難ができるよう責任を持つことこそ、自らの操作により直ちに危険な事態をもたらす施設を管理する者の最低限の義務ではないだろうか。

原判決は、このような事情に一切配慮せず、結果として避難できなかった者が少数であれば、当該者が具体的に避難の切迫性を認識できなかった個別事情等の有無を問わず、命を奪われても仕方がないと宣言しているにほかならない。特段の異常な行動を取る者はともかく、常識的な通常人たる住民のすべてに対して、その者が置かれた状況で通常の判断を行うならば、確実に避難をなし得たかどうか、というその者にとっての個別の事情の吟味なくして、適切な放流操作を行い、適切な情報提供を行い、適切な避難誘導措置を取ったか否かを判定することはできない。人命を失うかどうかの基準を多数決で決めてよいとするに等しい原判決の判示は、法律論以前に人としての最低限の良心を欠いている。

Ⅱ　瑕疵判定における予見可能性及び結果回避可能性の検討の放棄

原判決は、国のダム操作規則改正、緊急放流時の放流操作、関係機関への通知、一般周知、さらに自治体の避難誘導措置等に関する原告からの違法性と過失の存在の主張について、それらのいずれについても、被告らの行為は合理的な裁量権行使の範囲内である、それらは著しく不合理ではない、ダム操作規則の改正の手続違背がなく不合理とはいえない。改正ダム操作規則による運用は「同種・同規模の河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を欠いていた」ものではない等を理由として、具体的な被告らの行為に関して、事故の予見可能性があったか否か、その結果を回避できる可能性があったか否かのいずれについても、何ら具体的な事実に基づく考察を経ないまま適法と断じている。

水害事故について大東水害最判１９８４．１．２６民集３８巻２号５３頁が想定しているような、堤防等の河川管理施設の物的整備水準が何ら論点となっておらず、端的にダム管理者や、水防法の避難誘導主体の「行為」における瑕疵の有無が論点となっている本件において、人の行為である以上、それが十分な注意義務を払ってなされたものであるか否かを判定するための基準として確立された基準であるところの、当事者の事故の予見可能性にも、結果回避可能性にも、一切言及しないまま、すべての行為に瑕疵がなかったと断定する原判決の論法は、司法判断としての最低限の水準を備えていない。

Ⅲ　最高裁判例の解釈・適用の誤り

（１）大東水害最判の「同種・同規模の河川管理の一般的水準」基準の誤用

原判決は、被告らの行為に何ら瑕疵がない旨強調する際に、大東水

害最判による「同種・同規模の河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を欠いていたものとは認められない」との言明を免罪符のごとく連呼する。同判決は堤防工事などの治水事業を要する場合を念頭におくものでる。これに対し、多目的ダム、治水ダム、利水ダムを問わず、ダム放流操作に起因する、特に急激な放流量の増加に基づくダム放流事故については、工事も予算措置も不要であり、「予算制約」も、「社会的制約」も存在せず、原則として人為的操作の適切さのみが問われるから、およそ大東水害最判の射程外の問題である。ダム管理者の操作規則等、放流操作が適切であったかか否かを、被害に関する予測可能性、結果回避可能性の観点から厳密に判定すべきである。

念のため、大東水害最判の基準の重要部分を以下に示す（下線は福井教授が引いた。）。

「河川の通常備えるべき安全性の確保は、管理開始後において、予想される洪水等による災害に対処すべく、堤防の安全性を高め、河道を拡幅・掘削し、流路を整え、又は放水路、ダム、遊水池を設置するなどの治水事業を行うことによって達成されていくことが当初から予定されている…。この治水事業は、もとより一朝一夕にして成るものではなく、しかも全国に多数存在する未改修河川及び改修の不十分な河川についてこれを実施するには莫大な費用を必要とするものであるから、結局、原則として、議会が国民生活上の他の諸要求との調整を図りつつその配分を決定する予算のもとで、各河川につき過去に発生した水害の規模、頻度、発生原因、被害の性質等のほか、降雨状況、流域の自然的条件及び開発その他土地利用の状況、各河川の安全度の均衡等の諸事情を総合勘案し、それぞれの河川についての改修等の必要性・緊急性を比較しつつ、その程度の高いものから逐次これを

実施していくほかはない」

「その実施にあたっては、当該河川の河道及び流域全体について改修等のための調査・検討を経て計画を立て、緊急に改修を要する箇所から段階的に、また、原則として下流から上流に向けて行うことを要するなどの技術的な制約もあり、更に、流域の開発等による雨水の流出機構の変化、地盤沈下、低湿地域の宅地化及び地価の高騰等による治水用地の取得難その他の社会的制約を伴うことも看過することができない」

「未改修河川又は改修の不十分な河川の安全性としては、右諸制約のもとで一般に施行されてきた治水事業による河川の改修、整備の過程に対応するいわば過渡的な安全性をもつて足りる」「当該河川の管理についての瑕疵の有無は、過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約のもとでの同種・同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認しうる安全性を備えていると認められるかどうかを基準として判断すべきである」

「既に改修計画が定められ、これに基づいて現に改修中である河川については、右計画が全体として右の見地からみて格別不合理なものと認められないときは、その後の事情の変動により当該河川の未改修部分につき水害発生の危険性が特に顕著となり、当初の計画の時期を繰り上げ、又は工事の順序を変更するなどして早期の改修工事を施行しなければならないと認めるべき特段の事由が生じない限り、右部分につき改修がいまだ行われていないとの一事をもつて河川管理に瑕疵があるとすることはできない」

その後、これらの基準は、破堤による水害に関する多摩川最判１９９０．１２．１３民集４４巻９号１１８６頁、完成済み堤防の破堤による水害に関する長良川最判１９９４．１０．２７裁判集民事１７３号２０１頁、河川法の適用のない普通河川に関する平作川最判１９９６．７．１２民集５０巻１４７７頁など、一連の河川管理瑕疵に関する最判で一貫して踏襲されている。

大東基準は、公物管理一般について、自然公物か、人工公物かといった設置の経緯、事故の回避可能性、安全性の期待可能性などに応じた明晰な基準を示しており、その後の河川管理瑕疵判例のリーディングケースとなったのみならず、河川以外の公物の適切な管理のあり方にも重要な示唆を与えた。しかし、きわめて重要なことは、上記判示が端的に示すように、大東基準はあくまでも、「未改修河川又は改修の不十分な河川の安全性」を判定するために示された基準であって、河川管理施設の物的属性の不備に伴う瑕疵の有無を判定するものである。だからこそ、公物管理職員の人為的な行為の適否が問題となる公園等の柵の不備による幼児等の転落事故、道路における落石・陥没事故においては、最高裁も大東基準を適用することなく、端的に公物管理者の事故予見可能性、結果回避可能性を厳格に判定してきている。

どのような要件のもとに、いつ、どれくらいの放流を行うかの基準を定めるダム操作規則の合理性は、ダム施設そのものの未改修や不備とは無関係である。実際のダム操作を、操作規則を踏まえつつもどの程度注意義務を払って下流の人命等を損なうことなく行ったかどうかの問題も、同様にダム施設の整備水準は何の関係もない。ところが原判決は、未改修河川における瑕疵の判定基準たる大東基準の「同種同規模の河川管理の一般的水準及び社会通念」を多用して、予算制約、自然的制約、技術的制約、社会的制約のいずれも相容れないダム放流

操作の問題を、あたかもこれら制約ゆえに当然に「制約」されたものとする前提で、あらゆる注意義務違反の問題をも、大東水害並みに諸制約により免責されるものと検証なく正当化し続け、ダム管理者や水防団体の事実に即した具体的な予見可能性や事故回避可能性の検討を何ら行わず、結果として起こった人命、財産等の損害に対する行政職員の責任の一切を免除するのである。最高裁の基準が、かくも杜撰な適用を想定していたものでないことは明白である。原判決は、最判基準を一定の説得的な理由によって塗り替える覚悟で示した判示ですらなく、むしろ最判基準に「忠実」たらんとしてこのような的外れの最判の自称「適用」をしている奇妙なものとなっている。

（２）放流事故は人工公物における設置管理瑕疵判例と同等の範疇

大東水害最判自体は、治水ダム、利水ダムを含め、ダム放流事故に関し具体的に言及しないが、ダムからの緊急放流による事故についていえば、管理者に事故の予見可能性があったか、適切な警告等によって事故を回避できる可能性があったか、との観点から見れば、道路の工事穴についての警告が適切になされていたか、土砂崩れや落石の予見可能性があって通行止めを適切に行ったか、との道路における瑕疵の判定要素と同様の要素の検討が必要であり、この点において、河川に設置される施設ではあっても、同最判の基準に照らせば、破堤による水害等とは異なり、道路事故等と同様の類型に属する。

もっとも、治水ダムについては、例えば、計画における治水容量の設定が不合理であったために、豪雨のピークカットが適切になされず、下流に水害が生じたような場合はともかく、緊急放流等の危険な操作が、操作規則が適切に設定されていなかったためになされた場合、法令や適切に設定された操作規則に基づかずになされた場合、または仮

に操作規則に基づく操作であっても、その操作が下流に人命、身体、財産の被害をもたらすことを予見でき、かつ、事前にそのような操作によらないで急激な流量や水位上昇をもたらさない操作を行うことが可能で、甚大な被害を回避し得た場合には、原則として管理瑕疵が問われる。

本件放流事故は、操作規則を形式的に適用すれば、下流域に避難の余裕なく大量の流水を急激に流し、堤防を越流させることが、自らが運用する洪水予測システムや気象動向から判明していたにも拘らず、水位を下げる放流を事前に実施しないまま治水容量をほとんど消費し、満水位となり堤頂を超えてダムが損壊しかねない直前に警告なく緊急放流を行い、８名もの人命を奪ったものである。土砂崩れや落石のリスクを過小評価して漫然と道路を供用し続け、多数の人命を喪失した高知落石事故や、飛騨川バス転落事故と比較しても、管理者の人為的判断に基づく管理行為が事故を直接もたらした点、さらに管理行為の杜撰さと無責任ぶりにおいて変わるところがないどころか、管理行為が、人命等を守るはずの治水ダムを逆に殺人ダムに転化させたにほかならないのであるから、管理責任はより重大である。

大東水害最判や、一連の道路事故判例は、道路等に対して厳しい姿勢で瑕疵を問うが、これらのほとんどは道路の物的性能自体を問題とするものではない。安全に人や車を通行させることができない事情があるならば、これを踏まえ、仮に安全性を欠いてはいても、通行車等が気を付ければ安全に通行できること等を、通行車等の誰もが確実にわかるよう管理者が適切な警告を行うか、または安全に通行させることが困難な事情が発生し得るなら、漫然と通行させず事前に通行止めにせよ、と警鐘を鳴らしているのである。ダム放流に関する大迫ダム原判決も、治水容量の不足といったダムの物的性能を問題とするので

なく、確実に下流の者の人命を奪うことが想定されるような危険な放流は極力避けよ、仮にどうしても避けられなかった場合、危険な放流をする以上、その危険性を被害の及び得る者に確実に伝達して避難を促せ、と警鐘を鳴らしているのである。

予算、技術等の制約のある治水事業については、仮に水害が発生しても、自然条件の推移のみによる限り、下流の水位は豪雨の程度に応じて連続的に上昇し、越流や破堤の可能性について、住民にも十分予測が可能であるのに加え、自然界の豪雨の激化の場合、ダム緊急放流のように、ダムからの放流量を、急激かつ人為的に数倍も増大させるのと異なり、流量増加も水位上昇も緩慢である。越流や破堤に伴う水害では、財産損害が中心となるが、ダム放流事故はこれに対して財産損害に加え、人命が失われやすい。ダム放流事故については、堤防破堤事故等を想定する大東水害最判の河川管理瑕疵の射程外の事故であり、施設の物的性能を所与としても、人為的操作によって被害を回避し得るという意味で、むしろ道路等の「人工的に設置される営造物」による事故と同等の類型に属する。原判決は、およそ国賠法における公物設置管理瑕疵に関する最高裁判例と矛盾する。

Ⅳ　審理不尽に基づく不適切判断

後に詳論するが、原判決は、原告主張について曲解したうえで、現実には主張していない事項についても、曲解を前提にをことごとく否定する。また、放流操作の責任者の証言、避難誘導責任者の証言については、当事者があいまいな回答を行ったり、逆に単に考えなく時間を空費した可能性がある連絡等の遅れについて「熟考」したうえでの合理的な判断に基づくものとし、訟務検事による徹底的な予行演習の成果たる蓋然性の高い問答について、ことごとく被告主張を合理化す

る素材として、検証のないまま無批判に採用する。筆者や阿部泰隆氏による書証として提出された詳細な意見書において論じている判決の論点に関する法的考察については、それ自体が原判決の論理の批判となっているような具体的な議論についてすら、判決において一切取り上げておらず、法的考察が決定的に不足している。

原判決は、これらのすべての事情が相まって、審理を尽くさないままきわめて不適切な判断が随所に見られる。

第３　西予市の責任

１　午前６時０８分の野村ダム所長からのホットラインを受けた後の被告西予市の対応の違法性

野村ダム所長は、７月７日午前５時５０分、被告西予市を含む関係機関（警察、消防、報道機関）に対して、ファックスで１時間後の６時５０分から異常洪水時防災操作を開始すると知らせた（甲Ｂ１９の６）。その後、野村ダム所長は、同日午前６時０８分、被告西予市の責任者である土居支所長に対し、ホットライン（電話連絡）で、「放流量が１７５０トンになる。大変な事になる」と伝えた。しかし、このホットラインでの連絡を受けながら、土居支所長は、住民にこの情報を伝えたり、改めて避難指示を出したりしなかった（この点は争いのない事実である）。この西予市の不行使が災害対策基本法５６条及び６０条に違反しないかが本件では問題となっている。

２　災害対策基本法５６条に基づく放流情報に関する市町村長の具体的な義務

「知事、市町村長、警察署長は、ダム管理者の通知を受けたら、その通知が放流量と下流の水位上昇見込みを示したうえでのものかど

うか確認し、仮に判然としないような場合直ちにダム管理者に折り返し確認し、特に、緊急放流日時、放流量、水位上昇見込みについて明確な情報を得なければならないことも当然である。この情報が与えられていない限り、誰に対して、いつまでに、どこに避難しなければ、人命等の危険が発生することになるか、という根幹的情報を住民等に伝えようがないからである。これらにつき、わからないまま放置し、あるいは都合よく楽観的にとらえて危険を軽視し、漫然と水防活動等を行うような事態を生じさせてはならない。」（甲Ａ１０２、３９頁）

3　原判決の判断

原判決は、「野村支所長は、同日午前５時１０分から、避難指示の連絡と避難誘導を、防災行政無線による放送と消防団員による戸別訪問を併用して行っていたことは、前記イ（ア）で述べたとおりである。そして、野村支所長には、避難指示の連絡及び避難誘導の内容・方法の決定に関し、合理的な裁量権を有することは、前記ア（ア）で述べたとおりであるところ、住民の大半が、消防団員による呼びかけによって避難行動を起こそうとし、結果として大半の住民が避難することができたものである。」（判決書１４６頁５行以下）と述べて、裁量権の逸脱濫用はないと判断した。

原判決が理由とするところは、結局のところ、「午前５時１０分から、避難指示の連絡と避難誘導を、防災行政無線による放送と消防団員による戸別訪問を併用して行い、・・結果として大半の住民が避難することができた。」というだけである。

4　原判決の判断基準と最高裁判所の判断基準の乖離

阿部神戸大学名誉教授が指摘しているように、原判決の裁量権につ

いての判断基準は、最高裁判所の判断基準と大きく異なる。

最高裁判所の裁量権の判断は、事実関係についても、考慮すべき事項についても丁寧に分析をしている。広い裁量があると思われる生活保護についても、恣意的な判断に任せるのではなく、その判断過程の合理性の審理をして違法と判断している（生活保護減額違法・最判令和７年６月２７日）。本件は、住民の生命身体の安全に直結する避難情報に関する事項であるから、生活保護の問題以上に合理性についての精査が必要である。

これに対して原判決は、事実関係も考慮すべき事項についても、丁寧に分析することをしていない。午前６時０８分の段階での住民の避難状況、ダム事務所から伝えられた「１７５０トン」という放流量の内容、改めて避難指示や情報提供をしないと判断した過程について、全く審理がされていない。

この点、控訴人は原審において、阿部教授が指摘する裁量のゼロ収縮論に基づいて、裁量権の逸脱濫用になる旨を主張している（原告準備書面３１、１１７頁以下）。すなわち、「行政の裁量はあるが、裁量とは、状況に応じて行動するように行政機関に授権するもので、危険が切迫し、危険を容易に予見でき（予見可能性）、行政が危険を阻止することができ（結果回避可能性）、私人が自らこれを防ぐことが容易ではない場合（補充性）には、行政の権限行使は義務化し、権限を発動しないのは違法になるというべきである（東京原判決昭和５３年８月３日判時８９９号４８頁等）。」という要件を作為義務の要件として指摘し、この要件が本件事案に当てはまることを詳しく述べている。

しかし、原判決は、この控訴人の作為義務についての主張を全く検討していない。

なお、阿部教授は、上述した「裁量のゼロ収縮論」について、要件が

厳しいので採用すべきでなく、最高裁判所は「裁量のゼロ収縮論」を採用せず、「権限を定めた法令の趣旨、目的や、その権限の性質等に照らし、具体的事情の下において、その不行使が許容される限度を逸脱して著しく合理性を欠くと認められるとき」という言い方をしている（宅建業の登録更新に関する最判平成１年１１月２４日民集４３巻１０号１１６９頁、クロロキン薬害訴訟に関する最判平成７年６月２３日民集４９巻６号１６００頁)。」と述べている。

5　最高裁判所の判断基準と災害対策基本法５６条、６０条

災害対策基本法５６条は地方自治体に避難情報の伝達を定め、同法６０条に地方自治体の避難指示を定めている。この規定に基づいて、避難情報伝達に関する裁量権や、避難指示に関する裁量権が地方自治体の長にはある。

この権限（裁量権）を定めた法令の趣旨、目的、その権限の性質から検討すると、災害対策基本法の趣旨・目的が流域住民の生命身体・財産を守るためのものであるから、その裁量権は流域住民の生命財産を守るために行使されなければならない。この目的から、避難情報伝達をする・しない、避難指示をする・しないに関する裁量と、どのような方法で避難情報や避難指示を伝達するかについての裁量とは、区別されるべきであり、裁量権の範囲に違いがある。生命身体に対する危険が切迫している場合には、生命身体を守るために規定が置かれているのだから、避難情報伝達や避難指示をしないという判断を行うのは、しなくても住民の安全が確保できるという特別な場合に限られる。

この点、原判決は「野村支所長は、野村ダム所長からの前記連絡内容について、これをいかなる内容及び方法で住民に伝えるかについて合理的な裁量権を有していることは前記ア（ア）で述べたとおりである。」

（判決書１４３頁９行以下）と述べて、不行使に合理性があるか否かという場面と、行使する際にどのような方法を採用するかの場面とを区別していない。

それでは、本件の具体的事情の下において、その不行使が許容される場合といえるのか。

放流情報の伝達や避難指示の発令を考える場合に一番重要になるのは、住民がどのような危険な状況に立たされることになるのかということである。原判決は、この点についての考察がほとんど行われていない。また、住民がどのような危険な状況に立たされるかを考える場合には、予想される洪水の規模、すなわち、「１７５０トン」の放流によって想定される洪水の規模の検討が不可欠である。

6　阿部教授は、「生命・身体・財産を守ることについては、裁量は認められない。」としながらも、上述した最高裁判所の基準に基づいて、以下のように本件へのあてはめをしている。

（１）午前６時０８分段階の住民の避難の状況

ここで見落としてはならない具体的事情は、午前６時０８分の段階における住民の避難状況である。しかし、原判決は、午前６時０８分段階の住民の避難状況について検討をしていない。住民に避難情報を伝え、避難を促す必要があるのか、ないのかを判断する上で、午前６時０８分段階の住民の避難の状況が重要である。家屋の二階まで浸水被害を受けた午前６時５０分の段階において、多くの者が避難できていて、避難できなかった者が少なかったとしても、それはあくまでも結果に過ぎず、その事後的な結果によって裁量権の逸脱濫用が判断されるものではない。午前６時０８分段階の住民の避難状況こそが重要である。

午前６時０８分段階の住民の避難状況は、住民の大半（多く）が避難所に避難していない状況であった。この点については、控訴人が元町長の取材記事（甲Ｂ２４）、土居支所長の取材記事（甲Ｂ３７）から立証しており、被告西予市も争っていない。

甲Ｂ３７号証の土居支所長の取材記事では、「バケツをひっくり返したような雨が続く。西予市野村支所長の土居真二（６０）は気が気でなかった。野村地域の５千人に避難指示を出して約１時間。避難所の一つとした支所の隣の野村公民館を窓から見ていても、入っていく住民が少ない。数十センチ冠水した道路を肱川（宇和川）の方からぽつりぽつりと５、６人が上がってくる。「早く、早く…。みんな避難指示をどう思っているんだろう」と思っていた。」と記載されている。

原判決も、この甲Ｂ３７号証に基づいて、原判決の認定事実一覧表において、「６：０７ＡＭ　野村支所長は、隣の避難所に入っていく人が少ないのを確認した。」と認定している。

（２）ダム事務所から伝えられた「１７５０トン」の放流量の危険性

野村ダム事務所から被告西予市に伝えられた１７５０㎥／ｓという放流量は、西予市野村町の家屋の二階天井まで浸水する放流量である。野村ダムの基本計画は最大流入量を１３００㎥／ｓと想定して、そのうち３００㎥／ｓをダムに貯留し、１０００㎥／ｓを放流することにしている。そして、１０００㎥／ｓの放流量に耐えられるように堤防整備が行われていることから（土居証言調書１８７～１９１）、「１７５０トン」という放流量は、堤防が防ぐことができる１０００㎥／ｓを７５０㎥／ｓも上回る放流量である。１７５０㎥／ｓの放流量は、堤防を越える浸水の程度は大きく、家屋の二階まで浸水を受けるので、家屋内にいた住民は浸水を受けて危険な状態になる。

被告西予市は、放流量を８９６㎥／ｓと予想して避難指示を出していたのであるから（甲Ｂ３３）、その２倍近い放流量といえるので、避難所に避難しない住民が危険な状態になることは予想できたことである。そうすると、住民の安全を図るためには住民に伝えるべき重要な情報となる。野村ダム所長から、合わせて「大変な事になる」と言われているのだから、重要な情報であることは明らかである。

しかし、この１７５０㎥／ｓという放流量の危険性について、判決理由のところでは触れられておらず、裁量権の逸脱濫用がないと判断する際に、何らの検討もされていない。住民がどのように危険な状態に立たされていたのかを検討することなく、避難情報を伝えないことや再度の避難指示の合理性を判断している。

（３）住民は１７５０㎥／ｓの放流で、家屋の二階天井まで浸水被害を受けることを知らないこと

午前６時０８分の段階で住民の大半（多く）が避難所に避難していないということは、住民の大半（多く）が自宅内に止まっていることを意味している。西予市野村町野村においては、避難所の場所は住民の家屋から近いところにあり、自宅から徒歩で１０分もあれば避難所に到着する。多くの住民が家を出て避難所に向かっている途中ということはない。

午前６時０８分までに、「家屋の二階天井まで浸水被害を受ける」という情報は住民に伝えられていない。伝えられていれば、住民の大半（多く）が自宅内に止まっているはずがない。

被告西予市の責任者である土居支所長は、裁判官の補充尋問で、避難指示を出した時点での予想について、「床下浸水程度だと思っていた。」と証言しており（土居証人調書６０８～６１３）、被告西予市の

責任者自身が、「家屋の二階天井まで浸水被害を受ける」とは考えていなかったのだから、住民がそれを知らないのは当然のことである。

住民は自己の置かれた状況が危険であることを知らなければ、直ちに避難することは考えられない。

（４）西予市から知らされなければ、住民は危険な放流量の情報を知ることができないこと。

野村ダム管理事務所からの放流情報は、西予市に伝えられて、西予市から住民に伝えられることになっている。

ダムからの放流情報は、インターネット上でみることができるが、ダム事務所からインターネット上に出る情報は、現在の流入量・放流量・水位であり、将来の放流量についての予想は出ない。

従って、西予市から知らされなければ、自宅内にいる住民は、自分が危険な状況にいることを知ることができない。よって、早急に避難しようとすることもできない。住民を危険な状況から避難させるのに欠くことができない情報だったと言える。

この点については、土居支所長は、

「５２７　ダム事務所から来る情報は、ダム事務所が直接住民には伝えないから、自分たちが伝えないといけないという認識もなかったですか。

それはあります。

５２８　それはあった。

はい。

５２９　それなら、ホットラインで来た情報は、当然住民に伝えなくちゃいけないと思うんじゃないんですか。

それは思いますが…　」

（土居証人調書５２７～５２９）と述べて、西予市から知らせないと住民は危険な放流量の情報を知ることができないことを認識している。

（５）野村ダム事務所長が、住民に伝えてもらうために、西予市に連絡をしていること

野村ダム事務所は、西予市、警察署、消防関係、報道機関を呼んで、周知会という会を開いている（甲Ａ８６）。そこでは、異常洪水時防災操作開始の連絡方法や、連絡を受けた各機関の情報伝達、特に西予市が住民に伝達することを説明している。

野村ダム所長が、土居支所長に対し、ホットライン（電話連絡）で「放流量１７５０トン、大変な事になる」と伝えたのは、住民のために重要な情報だからであり、西予市に対して極めて危険な放流量になることを知ってもらい、住民の安全のために早急に避難を呼びかけてもらうためである。川西野村ダム所長の陳述書（乙Ａ７６）にもその記載がある。

このことから、土居支所長は野村ダム事務所からの強い要請を無視したとみることができる。

（６）以上のことから、住民に避難情報の伝達と再度の避難指示を伝えなかった被告西予市には裁量権の逸脱濫用があり、不作為は違法となる。

７　被告西予市が住民に伝えなかった（不行使）理由について

（１）判断過程を審査するうえでは、被告西予市がどのような理由から避難情報の伝達や再度の避難指示をしなかったのかの検討が重要である。この不行使の理由は、不行使が裁量権を逸脱濫用していないかを判断する際の重要な判断資料である。しかし、原判決は、被告西予市の不行使の理由について、全く検討していない。

（２） 被告西予市の責任者である土居支所長は、住民に伝えなかった理由について、１７５０㎥／ｓという放流量によって浸水する範囲が分からなかったからだと証言している（土居証人調書５２４、５２９）。

確かに、野村ダムの基本計画に定められているように、想定されていた最大流入量は１３００㎥／ｓであるから、それを４５０㎥／ｓ上回る流量については、今まで予想したことがなく、どこまで浸水するのか具体的な範囲はわからなかったかもしれない。しかし、この野村ダム所長から伝えられた「放流量１７５０トン」という情報で重要なことは、この放流量で住民の生命・身体がどの程度危険な状態に置かれるかである。具体的にどこまで浸水するかが分からなくても、その放流量が住民の生命・身体に対して危害を及ぼす可能性が高いものであるならば、住民の生命・身体の安全を図るために、住民に避難を促す必要がある。とすると、上述したように、１０００㎥／ｓの放流量に耐えられるように堤防整備が行われていることから、それを７５０㎥／ｓも上回る放流量は家屋の二階まで浸水する程度の危険なものであることは、容易に理解することができる。野村ダム所長から「大変な事になる」と伝えられているのだから、分からなければ、野村支所内の詳しい職員に聞いて、「放流量１７５０トン」の内容を把握して、住民に伝える必要があるかどうかを検討すべきである。

（３） また土居支所長は、「１７５０トンいう数字が、どこまで浸水するか想定できませんので、その数字を知らせても、何もできないのではないかと思い」伝えなかった（土居証人調書５２４）と証言し

ている。しかし、まず、住民の中には８００㎥／ｓぐらいで堤防を越えると聞いていた者がいる（入江本人調書１８１、小玉本人調書１１）。その者たちは、１７５０㎥／ｓが危険な放流であることが分かる。また、正確にどのくらい浸水被害を受けるかわからなくても、堤防をはるかに越える危険な水量になることが理解できていたのであれば、屋内ではなく、極めて危険な放流量になることを伝えて、避難所への避難を促すべきである。そうすれば、住民は急いで避難をしたはずである。住民の危険を考えれば、当然伝えるべき情報であり、住民に対して避難を促すべきであるから、伝えないという選択はない。

土居支所長は「ダム事務所から来る情報は、ダム事務所が直接住民には伝えないから、自分たちが伝えないといけないという認識はあった。」（土居証人調書５２７、５２８）と証言しており、「ダム事務所から来る情報」を西予市が住民に伝えるべきであったことは認識していた。そうであれば、なおさら住民に伝えるべきであった。

それでも住民に伝えなかったということは、土居支所長は、１７５０㎥／ｓの放流量の危険性について十分に認識していなかったことになる。ホットラインは緊急で重要な内容を伝えるためのものであるが（土居証人調書２４～２６）、野村ダム所長から、ホットラインで「大変な事になる。」と伝えられていたのに、土居支所長は、１７５０㎥／ｓの放流量の内容を理解しようとしていない。

（４）　土居支所長の近くには、野村ダムの放流に詳しい職員がいた。土居支所長は、その詳しい職員から放流に関する情報を聞いて対応していたと証言している（土居証人調書２０８、２０９）。それなのに、１７５０㎥／ｓの放流量については聞こうとしていない。分からな

いまま放置し、その結果、住民に新たな避難を呼びかけなかったのである。つまり、土居支所長は、住民の生命財産を守るために、その情報が住民に伝える必要がある情報かどうかの判断をしていない。そうすると、不行使という判断過程において瑕疵が大きいと言える。

（５） 以上のことから、土居支所長が住民に伝えなかった理由は正当なものとはいえず、逆に土居支所長の知識不足を表しており、裁量権の逸脱濫用となる。

８　原判決の曖昧な表現と事実認定の誤り

原判決は、「住民の大半が、消防団員による呼びかけによって避難行動を起こそうとし、結果として大半の住民が避難することができたものである。」と述べて、１９２２名のうち３９名程度の人が避難できなかったことを強調して、あたかも被告西予市が午前５時１０分から行った避難指示や避難情報の提供が適切であったかのように述べ、それゆえに、その後に避難情報の提供や避難の呼びかけをしなくても裁量権の逸脱濫用にならないとしている。

「住民の大半が、消防団員による呼掛けによって避難行動を起こそうとし、」と記載されているが、「避難行動を起こそうとした」という表現が、「避難行動を起こした。」のか、「避難行動の準備をした」のかが曖昧である。「避難を開始した。」とはいえないから、「避難行動を起こそうとした」という表現になっているのであれば、適切な表現とはいえない。

９　原判決の理由の誤り（午前５時１０分からの避難指示や避難情報の提供は、その効果が不十分であったこと）

原判決が見落としていた午前６時０８分段階での住民の避難の状況、すなわち、「住民の大半（多く）が避難所に避難していなかった。」という状況から考えると、原判決は「同日午前５時１０分から、避難指示の連絡と避難誘導を、防災行政無線による放送と消防団員による戸別訪問を併用して行っていたこと」を理由としているが、午前６時０８分段階で住民に直ちに避難行動を促す効果的なものでなかったことは明らかである。

なぜなら、既に述べたように、住民は避難所まで徒歩で１０分もあれば避難できるところに住んでいる。西予市の避難指示放送や消防団の呼掛けは午前５時１０分から行われており、その呼掛けは「直ちに避難を開始してください。」という内容である（甲Ａ１１、１４１頁）。土居支所長は、「もう準備も何もしないで、すぐ逃げろということで呼び掛けた」と証言している（土居証人調書２６８）。とすると、被告西予市が行った避難指示の放送や消防団の呼掛けが適切に行われていたのであれば、それを受けて住民は、少なくとも午前６時までには避難所に避難をしていたはずである。

とすると、午前６時０８分以降、家屋が浸水被害を受ける午前６時５０分ぐらいまでに多くの住民が避難したのは、午前５時１０分からの避難指示の放送や消防団の呼掛けによるものではなく、浸水してくる水に驚いて避難したとみるべきである。

このことは、東京大学の研究グループによるアンケート調査からも明らかになっている。このアンケート調査では、「７月７日早朝に自宅以外の場所に避難したと答えた１０２人に、消防署員・消防団員に避難を呼びかけられたときにすぐに避難したかどうかを問うた。その結果、「呼びかけられてすぐに避難した」と答えた人が４５．１％いたのに対し、「消防署員・消防団員に呼びかけられて、すぐには避難しなかった」人

も３７．３％いた。続いて、すぐに避難しなかった理由も複数回答で問うた。その結果、「自宅は浸水しないと思っていたから（５０．０％）」「川があふれるとは思わなかったから（３６．８％）」といった理由が上位にあげられていた。これらのヒアリング調査によって明らかになった事実として、消防団員らが避難の呼びかけを行ったものの、即座に避難しなかった人が約４割程度いることが報告されている（甲Ｂ２８）。

また、午前６時０８分の時点で住民の多くが屋内にいたのは、西予市が行った避難指示の放送内容の影響がある。放送内容は、「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、屋内の高い所へ避難してください。」であった（甲Ａ１１、１４１頁）。この放送を聞いた住民が、「屋内の高い所であれば大丈夫だ。」と考えたとしても、誤った考えであるとはいえない。仮に家屋が浸水被害を受けても床下浸水ぐらいで、家の二階に逃げれば大丈夫だと考えて屋内に止まる者がいても不思議ではない。

また、原判決は、被告西予市の避難指示の放送について、「避難指示に伴う放送文の通知内容の一部には、事後的に見れば、異常洪水時防災操作についてわかりやすく伝える等なお改善の余地があった」と述べたり、「原告らは、避難を促された住民において、肱川を見に行き、その水位が低かったことから、直ちに避難行動に出なかったとの指摘をしているものの、住民の大半が消防団員による呼びかけによって避難行動を起こしていたことからすると、前記の放送文の不十分さのみをもって、当該放送文による通知自体が著しく不合理であったということはできない。（判決書１４５頁１行以下）と述べて、著しく不合理であったとまでいえないが、不十分であったことを認めている。

そうすると、午前５時１０分からの避難指示や避難情報の提供と、結果として３９名が避難できていないことは、裁量権の逸脱濫用を否定す

る理由にならない。

念のために言うと、３９人だけが避難できていないという結果から避難指示が適切であったという判断は誤りである。この点は、前述した福井意見書４頁以下において「人命軽視」として指摘されている。地方自治体は、一人の生命をも失わないという見地から、避難指示や避難情報提供をすべきだからである。一人でも二人でも屋内に留まっている住民がいることが予想されれば、その住民の生命を守るため、危険な屋内からの退去を求めるために避難情報を伝えて、避難指示を出すべきである。避難できなかった３９名は避難行為を拒否したわけではなく、「まだ大丈夫だ」と思って避難しなかったわけである。

１０　被告西予市が異常洪水時防災操作の開始についても住民に伝えていないこと

野村ダム事務所は、被告西予市に対して、午前６時０３分に、午前６時５０分から異常洪水時防災操作を開始する旨をファックスで伝えている（甲Ｂ１９－６）。野村ダム事務所は、関係機関（西予市、消防、警察、マスコミ）に対して、周知会と称する会を開催して（甲Ｂ４９、５０）、異常洪水時防災操作の危険性を説明して、ダム事務所が異常洪水時防災操作の開始を伝えた際には、住民にその情報を周知してもらうように要請している。

従って、被告西予市は、午前６時０３分に異常洪水時防災操作の開始の連絡を受けたのだから、直ちに異常洪水時防災操作という急激に放流量が増える操作が行われることを住民に周知しなければならなかった。しかし、被告西予市はそれをしていない。

このことは、被告西予市において、住民に対して、住民の安全にかかわるダムの放流情報を伝える意識が希薄であったことを表していると

言える。

なお、土居支所長は、急激に放流量が増える操作が行われることを知っている（土居証人調書２２０、２２１）。そして、住民に周知伝えなかった理由について、住民がパニックになるからと述べている（土居証人調書２２３）。しかし、急激に放流量が増えることを知らされなければ、住民はパニックになるどころか、逃げ遅れて生命を失う場合があるのだから、当然伝えるべき情報である。土居支所長は、住民への避難誘導やダムからの放流情報に関して基本的な知識を欠いており、住民に伝えるべき放流情報の区別がついていなかったといえる。

１１　以上のことから、原判決が見落として検討しなかった重要な事実を考慮し、合わせて被告西予市の判断過程について審理をすれば、野村ダム所長から「放流量が１７５０トンになる。大変な事になる」と伝えられたのに、屋内に留まっている多くの住民に対して、極めて危険な状況にいることを知らせて避難を促すことをしなかった被告西予市には、裁量権の逸脱濫用があり、違法となる。

１２　裁量行為における作為義務導出の理論的枠組み

（１）災害対策基本法５６条、６１条は、避難情報の伝達と避難指示について市町村長に裁量権を認めており、阿部教授が述べているように、この効果裁量を認める規定から、なぜそれと相反するところの作為義務が導かれるのかについては理論的には問題となる。これは、不作為が法の趣旨に違反するからであるが、この「趣旨違反の不作為」を来す場合に作為義務が生じることについては、いくつかの理論的説明がある。この点については、条解国家賠償法（４０５頁以下）が詳しく述べている。ただし、説明の違いはあるが、具体的な事案において不作為が違法とな

る場合については実際に差異がない。

第１は、上記の場合、当該規定は、その限りにおいて効果裁量を認めておらず、行政庁に権限行使を命じている（作為義務を内包している）と解釈し、端的に権限不行使は公権力不発動要件を欠くものとして違法とするものである（公権力（不）発動要件欠如説。宇賀・国家補償法１６０頁以下、新構想Ⅲ２６２－２６３頁［宇賀克也］）。第２は、効果裁量が存在することを前提としつつ、上記の場合には当該権限不行使は当該規定が認める裁量の逸脱・濫用に当たると評価するものである（裁量の消極的濫用論）という最高裁判所の見解である。第３は、同じく効果裁量の存在を前提としつつ、上記の場合には、裁量が零に収縮し、作為義務が生じるとするものである（裁量ゼロ収縮論）。

（２）作為義務導出の諸要素

作為義務が導き出される諸要素については、作為義務の要件として明示するか否かにかかわらず、上記の３つの理論的枠組みにおいてはいずれも、①被侵害法益、②予見可能性、③回避可能性、④期待可能性の各要素を中心に総合考慮し、作為義務の成否が判断されている（神橋・救済法３４７頁、宇賀・概説Ⅱ４４０頁）。そのため、上記の理論的枠組みの相違は、作為義務の導出に係る説明の仕方の違いに過ぎないとも言われる（新構想Ⅲ２６２頁［宇賀克也］）。

① 被侵害法益

被侵害法益が重要であるほど、作為義務は認められやすいが、生命・健康等の非財産的利益に限られず、財産的利益についても作為義務は生じうる。生活保護の（生活扶助）基準の引き下げを違法とした最高裁判決がそうである。

本件が大量の放流によって生命が危険な状態に陥るという状況

③ 回避可能性

回避可能性とは、規制権限を行使すれば、損害の発生を回避しえたことをいう。原判決が「同時刻から異常洪水時防災操作を開始までは２０分弱、前記の連絡から消防団員を川から退避させた時間までは３０分弱あり、再度の避難の促しや情報提供をすること自体は可能であったともいえる」（判決書１４６頁１行以下）と述べているように、西予市が住民に避難を呼びかければ、住民は１０分を要しないで自宅を出て避難所に避難ができるのだから、生命を奪われることはなかった。

例えば、亡くなった[redacted]は避難の準備をしていたのだから避難が間に合ったし、まだ時間があると思っていた[redacted]は避難が必要であることを知って避難した。[redacted]は商売物の畳を上に上げることをしないで、すぐに[redacted]を連れて避難することができた。

なお、規制権限の行使により、被規制者に何らかの技術的措置を要求することとなる場合、当該技術について、どの程度の技術的成熟を要するかが問題となる。しかし、本件の場合には、西予市はそれまで避難指示を午前５時１０分、３５分、午前６時０１分と３回にわたり緊急無線放送しており、わずか７分後の６時０８分にこれと同様の方法で放送をすればいいのであるから、特に技術を要するわけではない。

④ 期待可能性

期待可能性とは、行政庁による規制権限行使が期待される状況にあったことをいう。被害者自身で損害を容易に回避しえたか、行政庁が当該規制権限を行使しなければ損害を回避できなかった

下であるから、阿部教授が生命に対するものについては裁量権がないと述べているように、仮に裁量権があるとしても、その裁量権の幅は狭く、作為義務が生じやすくなる。

すなわち、阿部教授の意見書を引用したように、野村ダム事務所から連絡を受けた時点では、多くの住民が屋内に止まっている。伝えられた１７５０㎥／ｓという放流量は、堤防をはるかに越える水量であり、屋内に止まっていては危険であることは明白である。その大量の放流は間近に迫っているのであるから、生命に対する危険が切迫している状態であると言える。

② 予見可能性とは、規制権限を行使しなければ法益侵害が継続し、またはその危険が躍在化することを、行政庁が認識していたか、または認識しえたことをいう。これは、作為義務を肯定するために不可欠の要件である（宇賀・国家補償法１６４頁）。

住民を屋内から退去させて避難所へ避難させなければ、生命の安全は確保できない状況であるから、被告西予市が避難情報を伝達して避難を促さなければ、生命に対する切迫した危険は継続しているといえる。

土居支所長は、１０００㎥／ｓの放流量で堤防を越える水量であることを知っており、それを７５０㎥／ｓも上回る放流量であること、野村ダム所長からホットラインで伝えられる情報は極めて重要な内容であるとされていたこと、「大変な事になる」と言われて、住民に危険な状態になることが示されていることなどから、土居支所長は危険が躍在化することを認識することができたと言える。従って、予見可能性が認められる。

かが、その中心的な考慮要素となる。

ここで重要なことは、家屋が飲み込まれるほどの大量の放流がされることを住民が知らないことである。被告西予市から伝えられなければ、自分が危険な状況にいることを認識できていないのである。それゆえ、被告西予市から伝えられなければ、損害を回避できなかったのだから、この要件も充足する。

以上のことから、土居支所長には住民に避難情報を伝えるかまたは再度の避難指示を伝える作為義務が認められるので、住民に伝えようとしなかった被告西予市には裁量権の逸脱濫用が認められる。

（３）判断過程の審査

近時の最高裁判例は、あらかじめ上述した諸要素を項目立てせずに、端的に、権限行使しないとした行政庁の判断過程（他の措置の選択や、権限行使時機の見計らい等を含む）の合理性を仔細に審査すべきとしている。

しかし、この見解に立つとしても、上記の４要素は枢要な検討項目となるであろうし、従来の理論的枠組みにおいても、４要素を中心としつつ、その他の要素も含めて緻密に総合考慮を行えば、この見解と実質的に大差を生じない（新構想Ⅲ２６５頁以下［宇賀克也］、宇賀・概説Ⅱ４４１頁）。現に、最高裁は、裁量の消極的濫用論の枠組みおいて、４要素に加え、実際にとられた措置の合理性、規制権限行使以外の手段による結果回避可能性、権限行使の影響、権限行使における専門性・裁量性等の諸事情を総合考慮している。前述した最高裁判例の基準に基づく阿部教授の事案のあてはめにおいても、本件は作為義務が認められて、裁量権の逸脱濫用と判断されている。

１３　原判決の法的観点指摘義務違反について

なお、阿部教授は、訴訟指揮として、原判決の裁量権の逸脱濫用についての判断基準が最高裁の判断基準とは異なり、ほかの有力な学説にも存在しないことから、「原判決は、違法性の判断基準において極度に広い裁量を前提としている。しかし、そのような判断基準はどこから導かれたのか、最高裁の判例があるのであれば、それを指摘すべきだが、全くない。

原判決が創造した基準なのか。それならば、審理の過程で、そのような判断基準を適用すべきかについて釈明すべきであった。法の解釈適用は裁判官の専権だといわれるが、それでも当事者に不測の不利益を及ぼしてはならないのである。」と述べて、判決前に訴訟当事者に開示して反論の余地を与えるべきであったと述べている。

１４　以上の西予市の責任については、福井意見書（甲Ａ１０２、７０頁以下）が「西予市の避難誘導措置」として適切にまとめている。以下、引用する（下線は福井教授が引いた）。

（１）西予市の避難誘導措置

野村ダム所長から連絡を受けた西予市は、野村ダム所長からの最初の連絡を午前２時３０分に受けたものの、深夜で大雨の中での避難が危険であると考え、市内野村地区住民に対して、具体的な放流量はむろん、それがきわめて大きな、堤防からの越流が発生する蓋然性の高い規模のものとなることすら一切示さないまま、午前５時１０分に避難指示を行った。防災無線放送は、午前５時１０分、午前５時３５分、午前６時０１分に行った。その内容は、「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。…ただ

ちに避難を開始してください。また避難所への避難が危険である場合は、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」というものだった。避難指示発令後、消防団員が出動して住民に呼びかけた内容は、被告西予市の主張によれば「今までにない大きな放流がされる。危険だから、今すぐ、直ちに避難して下さい」であるが、消防団員が「今までにない大きな放流」との表現による呼びかけを指示された事実、住民が現実にこの表現による呼びかけを受けた事実、ともに証拠から一切確認できない。むしろ、避難を当日呼びかけた消防団員で、死去した[redacted]居住地区を担当した分団長によれば、避難指示が出たこと、避難してほしいことは呼びかけたが、避難指示と言われてもピンとこない人が多かったので、避難命令など危機感を持つ言葉に変えてほしいと思った、逃げる人と、ダムがあるから大丈夫とか、二階に上がれば大丈夫と言って家から出ない人とに分かれていたという。

野村ダム事務所からの遅い連絡のタイミング、放流量情報、水位情報などの具体的な危険性を表す根幹的情報の欠如、西予市幹部の杜撰な情報伝達により、放送も、消防団員の避難指示も、およそ具体的な危険の切迫した到来を伝えるものではなかったことが窺える。すなわち、「肱川が氾濫する恐れのある水位に達しました」との伝え方は、前例のない大規模な緊急放流を行う際に、決して使ってはならない有害で危険なものである。この放送を受けて実際河川の水位を見に行った住民は、水位が上がっていないため、大げさな放送と考えてかえって避難が遅れた。防災無線放送の午前５時１０分、午前５時３５分、午前６時０１分の３時点のいずれでも、被告西予市は、放流量の数値の連絡は受けていなかったものの、緊急放流があることは承知していた。放流量を野村ダム所長から知らされた午前６時０８分時点でも、

西予市野村支所長はこの情報をあえて無視し、放流量はおろか改めての住民等への連絡すらしていないことは既に述べた通りである。少なくとも午前６時０８分時点では、客観的には、緊急放流という人為的ダム操作によって、きわめて短時間のうちに大量の放流水が押し寄せてくることが確実視されていた。しかもそれは、現在の河川の水位やその増加度合いの現況を確認することによっては決して知り得ない情報だった。加えてその放流規模は、河川流水が堤防を越え、場合により堤防を決壊させて、市街地でも水位が住宅二階の天井以上に達し得るほどの規模であることが客観的に判明していたのである。本来、午前６時０１分以前の放送でも、「緊急放流のため、急激に放流量が増加し、河川の水位は現在の水位と無関係に極端に上昇します。現在の河川の水位を見て安心しないでください。」等と伝えるべきであった。

少なくとも午前６時０８分時点では、直ちに「上流の野村ダムから前例のない規模である１７５０トンの緊急放流がなされ、間もなく堤防を越えて放流水が地区内に押し寄せます。しかも、地区内を大量の放流水が急速に流れるのみならず、水位も、二階に上るだけでは確実に溺れるほど高くなります。自宅内に止まると間違いなく命を奪われます。」などと、放送、個別訪問等あらゆる手立てを講じて端的な危険性を知らせなければならなかったはずである。

しかも、既になされていた「屋内の高いところに避難して下さい」との避難指示内容は的外れの危険な指示となったのであるから、午前６時０８分段階で「先ほどの『屋内の高いところに避難して下さい』との指示は撤回します。水位は二階の天井よりも高くなる見込みですので、決して屋内に止まらないでください」などと、さらなる放送、通知等による警告をも行わなければならなかった。

もっとも、野村ダム所長から西予市への情報提供は、緊急放流の予告ではあっても、その放流量、水位上昇見込み等を伴わない内容を繰り返しており、西予市は、放流に伴う危険性がどの程度のものとなるのか、予測できない情報しか提供を受けていなかった。ダム所長の情報提供内容が法令に反する不適切なものであったことは間違いないものの、水防活動の責任を担う西予市は、このような抽象的であいまいな情報提供に対しては、放流量見込み、水位上昇見込み、具体的にどの地域での被害が想定し得るのか等々、ダム所長に問い返して、正確な状況をより早い段階で把握するべきであった。放流量を示されたのが、緊急放流直前の午前６時０８分であったのに、それ以前に放流量や水位上昇について一切ダム事務所に問い合わせなかったことは、公務員としてあり得ない危機管理意識の欠如を示している。しかも、放流量を示された後も、既に述べたように、責任者である西予市野村支所長は、一度に１７５０トンになるわけはないと考え、どこがどの位浸水するのかイメージできなかった、放流量の数字の意味を理解できる能力がある者がいないであろう、との認識の下に、あえて放流量を住民に伝えず、既に避難指示を伝えていたことを理由として、改めて同数値を把握した段階での警告を一切行わなかった。しかも、野村支所長はじめ西予市幹部は、放流量を知らされた午前６時０８分時点で、未だに多くの住民が避難しないまま自宅内に止まっていることを認識していたのである。

住民にとって放流量の数値それ自体の意味が明確ではないのは当然であって、だからこそ水防に責任を持つ市の責任者は、それが実際にどのような意味を持つのか、どのように危険であるのかについて、仮に自らがわからなくとも、ダム管理者に問い合わせるなどしたうえで、その危険性を正確に認識し、危険性に応じ、地域の住民が確実か

つ具体的にその危険性を認識できるように伝えるべきであった。しかも、切迫した危険性を認識していないからこそ自宅内に止まっていた住民が多数いたことを認識しつつ、切迫した危険性を示す端的に重要なデータである緊急放流量の告知を受けた後も、住民に理解できない数値を示さないことこそ適切な措置であったなどと強弁して、切迫した危険性に即して適切に放流量とその意味を伝えてさえいれば確実に避難できたであろう多くの人々の命を奪ったことまで正当化する。

野村ダム事務所長の不適切な対応と相まって、西予市の幹部が行政幹部として想像を絶する無責任な対応を取ったため、現場の消防団は、余裕をもって、かつ緊急放流の重大な危険性について切迫感をもって住民に伝えて確実に避難させる可能性すら閉ざされてしまったのである。

このような事情の下では、西予市による住民への避難誘導措置は、タイミングが不適切、かつ内容も切迫した危険をまったく認識できない内容のものであったから、違法かつ少なくとも重大な過失があったものと評価せざるを得ない。

西予市責任者と担当者のすべてが、自宅に止まっている住民が多数いることを認識していながら、事件当日の午前６時０８分に、二階建て住宅が飲み込まれるほどの放流量の通知を受けてもなお、住民にその情報を何ら伝えず、その情報に基づく適切な避難誘導も一切行わなかったことは、特に重大な事実である。これは、法令上の義務違反に止まらず、常軌を逸した非倫理的対応でもある。西予市が人命等の被害に対する責任を負うことは明白である。加えて、その責任者、担当者個人に関して、人命の喪失に対する未必の故意、又は少なくとも重過失があったことも明白である。

ところが、原判決は、緊急放流による堤防越流量が明らかでないこ

と、消防団が戸別訪問していたこと、住民の大半は避難行動を起こそうとしていたこと、残されたのは３９名の少数者にすぎなかったこと等を理由として、放送文の通知内容に「事後的に見れば、なお改善の余地があったといえるものの、その内容に裁量権の逸脱濫用があり、その内容が著しく不合理であったとすることはできない」として、すべてを正当化した。

しかし、越流量がわからないなら、なおさらそれが甚大であるとき、深刻な被害が発生することが自明なのであるから、すぐにダム管理者に確認するか、わからなくとも越流による規模不明の大洪水の危険性を端的に伝えなければならないはずであって、なぜ「明らかでない」ことが、正確に伝えない、避難の切迫性がわからないような曖昧な伝え方をすることを正当化根拠にできると考えるのか。個別訪問があってもそこで伝えられる情報の内容になぜ関心を示さずに、「訪問」の事実だけで免罪符にできるのか。なぜ、避難が遅れていたのが少数者なら、彼らの人命が失われてもよいのか。なぜ現実に周知の内容の不確かさを原因として命を落とした者がいるのに、その事情の何らの考察すらなく裁量権の範囲内と断言できるのか。判示のすべてが異常というほかない。

１５　行使した場合の効果（因果関係）

原判決は、放流量１７５０㎥／ｓという避難情報の提供や再度の避難指示について、「同時刻から異常洪水時防災操作を開始までは２０分弱、前記の連絡から消防団員を川から退避させた時間までは３０分弱あり、再度の避難の促しや情報提供をすること自体は可能であったともいえる」と述べている。つまり、被告西予市は住民に対し家屋が飲み込まれるほどの放流量になるので避難する必要があることを伝

えることはできたのである。被告西予市は、防災無線によって午前６時０３分に避難指示の放送を行っている。その５分後の午前６時０８分に防災無線での放送ができないわけがない。

被告西予市から、「驚くほどの放流量で早く避難しないと危険ですよ。」と避難を促されれば、避難できなかった３９名は避難したわけであり、５名の命は守れたはずである。すわなち、行使していれば、亡くなった５名の命が救えたことを原判決は認めている。

従って、被告西予市の不行使は違法であり、失われた命や財産との間には因果関係がある。

第４　大洲市の責任について

１　控訴人は、午前６時２０分頃及び午前６時５０分の鹿野川ダム所長からの連絡に対する大洲市長の対応について、災害対策基本法５９条及び６０条を根拠として、裁量権の逸脱濫用に基づく違法性を主張するものである。

２　山鳥坂ダム所長からの連絡

イ　午前６時２０分頃

「山鳥坂ダム所長は、７月７日午前６時２０分頃、大洲市長に対し、ホットラインを用いて、平成１６年８月洪水・平成１７年９月洪水の際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、鹿野川ダムからの放流量を６００㎥／ｓから８５０㎥／ｓに増加させた後、同日午前７時３０分頃から異常洪水時防災操作を開始する予定であることを伝えた上、「緊急のダム操作に関する事前通知《１時間前通知》（ダムに入る水量と同量の水を流す操作に関する事前通知）」をファクシミリで通知した（判決書１５

５頁９行以下)。

この点について判決書には、異常洪水時防災操作の開始を午前７時３０分頃と伝えたと記載されているが、鹿野川ダムからのファックスには７時１０分と記載されているので誤記である（甲Ｃ５－４)。

ロ　午前６時５０分

「山鳥坂ダム所長は、７月７日午前６時５０分頃、大洲市長に対し、ホットラインを用いて、鹿野川ダムの放流量が６０００㎥／ｓになり、現状では通ることのできる道路についても冠水する旨伝えた。」（判決書１５７頁１０行以下)。

ハ　しかし、以上の山鳥坂ダム所長からの連絡を受けながら、大洲市長は、直ちに住民への異常洪水時防災操作の開始を伝えたり、避難指示の発令を行わなかった。避難指示を決定したのは午前７時３０分であるがその通知は午前７時４９分になっており（甲Ａ１１、１５９頁)、午前６時２０分からは１時間２９分も遅れた。それゆえ、災害対策基本法５９条及び６０条に違反する。

３　原判決の控訴人の主張に対する理解の誤り

原判決は、「原告らは、被告大洲市が、本件降雨当時、避難指示の発令を水位基準によって行っていたところ、かかる発令基準を設けたこと自体が不合理であると主張し、その上で、鹿野川ダムからの通知を受けたそれぞれの時点における避難指示の発令が遅きに失するなどして不適切であったと主張する。」（判決書１４８頁１３行以下）と述べている。

しかし、控訴人は、水位基準を設けたこと自体を不合理と主張しているわけではなく、水位基準によるまでもなく、山鳥坂ダム工事事務

所長から堤防を越える放流量になることが知らされたのであるから、直ちに放流情報を伝えるなり、避難指示を出すべきであったと主張しているのである。

なお、原判決が「大川・菅田地区では、大川観測所の水位が４．０ｍを超えた場合に避難準備情報を、同水位が４．３ｍを超えるか又は鹿野川ダムの水位が標高８４．０ｍ以上になり危険が迫ったときに避難勧告を発令するものとされており、避難指示については、浸水状況等を勘案し、適宜判断するものとされている。」（判決書１４９頁２３行以下）と述べているように、大川・菅田地区の避難指示は水位を基準とはしていない。

4　原判決の裁量権の判断基準についての誤り

原判決は、被告西予市の場合と同様に、大洲市長の裁量権を広くとらえて、「大洲市長は、ダムからの情報をいかなる時期にいかなる内容・方法で住民に伝えるかにつき、合理的な裁量権を有する。」（判決書１５４頁１３行以下）として、裁量権の逸脱濫用はないと判断した。

しかし、本件は、住民への放流情報や避難指示の問題であり、住民に早期避難を促して住民の生命財産を守るという法の趣旨から、阿部神戸大学名誉教授が意見書の中で指摘しているように、裁量権の範囲については西予市の責任と同様に、「事実関係や考慮すべき事項について丁寧に分析して判断過程を審査する必要がある。」と解すべきである。最高裁判所の判例も同趣旨に解しており、原判決の裁量権の判断基準は誤りといえる。

5　時期についての裁量権

原判決は、「ダムからの情報をいかなる時期に・・住民に伝えるか

につき、合理的な裁量権を有する。」と述べているが、避難情報を早期に住民に伝えて住民の避難の時間を確保するという法の趣旨から、避難指示は早期に発令することが求められている。

「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」では、平成２６年４月に改定されて、市町村長が発令する避難勧告等は、空振りをおそれず、早めに出すことを基本とした（甲Ａ９９）。従って、市町村長は、避難指示を出すべき状況になれば、直ちに発令して、住民に避難を促す必要がある。原判決が述べているように時期について広い裁量権があるわけではない。

また、異常洪水時防災操作の開始については、ダム所長が関係機関（市町村長、警察、消防、報道機関）に対し１時間前に通知をすることになっている。この趣旨は、ダム事務所から通知を受けた関係機関（市町村長、報道機関、消防、警察）が危険な異常洪水時防災操作が行われることを早めに住民に知らせて、住民の避難の時間を確保させるためである。この趣旨から、ダム事務所から連絡を受けた市長はできるだけ早く住民に伝える必要がある。そうでないと、１時間前と時間を区切って関係機関への通知を定めた趣旨が失われる。

6　避難指示の発令基準と原判決のあてはめの誤り

被告大洲市の避難指示の発令基準は地域防災計画に記載されており、発令時の状況を「前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況」「堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する可能性が非常に高いと判断された状況」「人的被害の発生した状況」とし、発令の基準を「堤防の決壊につながるような水位の上昇が見込まれる場合」「破堤につながるような大量の漏水や亀裂等発見」「水門等の施設

状況（水門が閉まらない等の事故）」としている（判決書１４９頁１１行以下）。

そして、本件事案（午前６時頃について）へのあてはめにおいて、原判決は、「大洲市長による避難指示等の発令の要否について検討するに、前記イの認定事実によれば、同時点において、水位基準の定めのある東大洲地区については、避難指示の発令基準（大洲第二観測所の水位が６．０ｍ超）に達していなかったものである。また、前記各争点に共通する認定事実によっても、水位基準の定めのない大川・菅田地区については、浸水開始には至っておらず、大川・菅田地区、東大洲地区及び新谷地区のいずれにおいても、発令基準とされる「堤防の決壊につながるような水位の上昇が見込まれる場合」「破堤につながるような大量の漏水や亀裂等発見」「水門等の施設状況（水門が閉まらない等の事故）」には当てはまらない状況にあったものである。」（判決書１５３頁１１行以下）と述べている。

しかし、この原判決の発令基準のあてはめには、誤りがある。発令基準を定めた地域防災計画の解釈を誤っているからである。

避難指示の発令は、「堤防の決壊につながるような水位の上昇が見込まれる場合」に行うことになっている。堤防の決壊は、水が堤防を越えた場合（越流）に多く生じるので、越流が生じるような水位の上昇が見込まれる場合と読み替えることができる。近い将来に越流が見込まれる場合に発令するわけである。ダムからの放流により、「越流する水位に達する恐れが高まった場合」には当然に発令の基準を満たすことになる。

「水位が６．０ｍ超に達していなかった。」から発令基準に達していないという原判決のあてはめは、発令基準が「水位の上昇が見込まれる場合」とされており、定められた水位に達する場合だけで

はなく、定められた水位の達成が見込まれる場合も発令の基準となっていることを見落としている。だから、水位に「達していなかった」というだけでは避難指示を発令しない理由とはならない。その水位への「上昇が見込まれた」かについての判断が必要である。

また、「水位基準の定めのない大川・菅田地区については、浸水開始には至っておらず」という点についても、「浸水開始に至る」ことが避難指示の発令基準ではない。「浸水開始に至る」ことを待っていたのでは、住民の避難の時間は確保できず、「浸水が開始」してからでは、住民が避難できない場合がある。浸水の危険性が高まれば発令の基準になるのだから、原判決は明らかな誤りである。

この点、大洲市地域防災計画（丙１）の２２５頁では、注３で避難指示について「浸水状況等を勘案し、適宜判断するものとする。」としている。この文言に原判決は影響を受けたと思われる。しかし、同じ２２５頁の注１では「避難指示においては、堤防決壊の危険性のあるＨＷＬ（水位）に達する時期等よりも約２時間前に、それぞれ発令することを前提に設定している。」と規定しており、浸水開始を要件とはしていない。浸水開始では住民が避難するにはあまりにも遅すぎる。従って、原判決は「浸水状況等を勘案」という文言を誤って解釈したものといえる。

7　午前６時２０分の段階についての発令基準のあてはめ

原判決は、上述したように、避難指示の発令基準を説明しているが、午前６時２０分の段階で避難指示をすべきであったのか、すなわち、避難指示の発令基準についての当てはめをしていない。

本件の大洲市長の裁量権の逸脱濫用を判断するには、山鳥坂ダム所長から伝えられた「平成１６年８月洪水・平成１７年９月洪水の

際を上回る過去最大の流入量・放流量になる見込み」という連絡内容について、避難指示の発令基準に当てはまるかの判断が必要である。

被告西予市の責任のところでも述べたが、放流情報の伝達や避難指示の発令を考える場合に一番重要になるのは、住民がどのように危険な状況に立たされることになるのかということである。原判決が、午前６時２０分の時点について、平成１６年８月・平成１７年９月の洪水の際を上回る過去最大の放流量がどの程度のもので、住民の生命・身体をどの程度脅かすものかを検討して、避難指示の発令基準にあてはめる必要がある。しかし、原判決はこの点について精査していない。

８　午前６時２０分の段階においても、午前６時５０分の段階においても、避難指示の発令基準に当てはまっている。

イ　両段階における山鳥坂ダム事務所から伝えられた内容は、堤防決壊の可能性が極めて高い事実を内容としており、発令基準に当てはまることは明らかである。

ロ　原判決は、「平成１６年８月洪水・平成１７年９月洪水の際を上回る過去最大の流入量・放流量になる見込み」という洪水の規模について見落としており、裁量権の逸脱濫用を判断する際に検討がされていない。住民に対する危険性を考えれば、山鳥坂ダム工事事務所から伝えられた内容について、どのような規模（流入量・放流量）の洪水になることを意味しているのかを判断することが重要である。それを見落として検討していないために、原判決は、住民の生命が危険な状態になっていることを理解していない。

「平成１６年８月洪水」では、大川・菅田地区では水が堤防を越えて、多くの家屋が床上浸水の被害を受けている。過去最大の洪水であったために、大洲市のハザードマップでは、平成１６年に浸水被害を受けた範囲が記載されている（甲Ｃ６）。「平成１６年８月洪水を上回る過去最大の流入量・放流量になる」ということは、平成１６年以上に堤防を越える水量が多くなり、広範囲の家屋が浸水被害を受けるのだから、発令基準とされる「堤防の決壊につながるような水位の上昇が見込まれる場合」にあたることは明らかである。

大洲市は、同時刻に、山鳥坂ダム事務所から異常洪水時防災操作開始の通知も受けているので（甲Ｃ５の４）、異常洪水時防災操作によって、急激に水位が上がることが予定されているのだから、早期の避難指示が必要であったと言える。

ハ　午前６時５０分に通知された６０００㎥／ｓの放流量は、鹿野川ダムの基本計画を越えて、許容された放流量の４倍の水量となる。鹿野川ダムの基本計画では、２７５０㎥／ｓの流入量に対して、１２５０㎥／ｓをダムに貯めて１５００㎥／ｓを放流する事で堤防整備が定められている。６０００㎥／ｓという放流量は、堤防を越える１５００㎥／ｓの放流量の４倍になる放流量であり、堤防をはるかに越える考えられないほどの放流量であって、甚大な被害が生じることは明らかである。詳細を検討する必要はなく、発令基準とされる「堤防の決壊につながるような水位の上昇が見込まれる場合」といえる。

９　被告大洲市は異常洪水時防災操作開始の早急な連絡もしていない。

被告大洲市は、鹿野川ダムを管理する山鳥坂ダム工事事務所から、午前６時２０分に、午前７時１０分から異常洪水時防災操作を開始すると連絡を受けている。前述したように、ダム所長が関係機関（市町村長、警察、消防、報道機関）に対し１時間前に通知をすることにしているのは、ダム事務所から通知を受けた関係機関（市町村長、報道機関、消防、警察）が危険な異常洪水時防災操作が行われることを早めに住民に知らせて、住民の避難の時間を確保させるためである。そのために、ダム事務所は関係機関を集めて、周知会という説明の場を設けている（甲Ａ８６）。しかし、大洲市長は、このダム事務所からの１時間前通知の趣旨を軽視して、できるだけ早く住民に伝えようとはしていない。

１０　大洲市の避難指示の発令が遅れた理由

大洲市の裁量権の逸脱・濫用を判断する場合、判断過程について審査するのであれば、どのような理由で発令が遅れたのか、その理由について検討する必要がある。

（１）正確な水位の把握ができなかったこと

原判決は、この点に関して、「被告大洲市の職員も、山鳥坂ダム所長の同日午前６時５０分のホットラインの内容から、今般の鹿野川ダムの放流により、避難指示の発令基準である水位（東大洲地区についての避難指示の発令基準である大洲第二観測所の水位で６ｍ）を超える可能性自体は認識したものの、その正確な水位までは把握できなかったものである。」（判決書１５８頁５行以下）と述べている。

しかし、既に述べたように、「堤防決壊の恐れの見込み」があればいいのであって、その恐れのある水位になることが予想できるの

であれば、正確な水位の把握は不要である。大洲市は発令基準を誤って理解していたために、避難指示の発令が遅れたことになる。正当化できるものではない。

（２）周知文を訂正していたこと

被告大洲市は周知文の内容を訂正していたために、早期に避難指示の発令ができなかった。この点について原判決は、「大洲市長が、避難指示の周知・伝達の文言をより適切なものに改めてこれを実施すること自体は、その合理的裁量権の範囲に含まれていると解されるところ、」（判決書１５９頁４行以下）と述べて、大洲市が周知文の内容を検討して早期に発令ができなかったことについて、裁量権の範囲内としている。

しかし、この判断は、早期に住民に伝えるという趣旨に反しており、誤りである。住民に危険な状況を伝えて避難を促すことこそ必要である。地域防災計画においても、避難勧告又は避難指示の内容について、伝える項目を規定しながらも、「指示の内容を明示するいとまがない場合は、この限りではない。」（丙１、１２８頁）と規定をしている。これは、定められた項目を住民に伝えることが重要なのではなく、住民に早急に危険な状態になることを伝えて避難させることが重要であるから、避難する時間を与えることに重点を置いて、指示の内容を明示するために時間を費やして、避難する時間が失われるようなことがないようにしているのである。

また、被告大洲市は、平成１６年、１７年と何度も、異常洪水時防災操作による水害を経験しているので、その際の住民への伝達方法が準備できていないほうがおかしい。放送文は、被告大洲市の責務として事前に準備しておくべきことであるから、避難指示が遅れ

たことを正当化できるものではない。

（３）大洲河川国道事務所に問い合わせて回答を待っていたこと

被告大洲市は、山鳥坂ダム所長からのホットラインを受けて、同日午前６時５０分頃又はその直後に、避難指示の発令を決定せず、一旦、大洲河川国道事務所に肱川の今後の水位の見込みを照会して回答を待っている。この点について原判決は、「被告大洲市が、山鳥坂ダム所長からのホットラインを受けて、同日午前６時５０分頃又はその直後に、避難指示の発令を決定せず、一旦、大洲河川国道事務所に肱川の今後の水位の見込みを照会したことに大洲市長の裁量権の逸脱濫用があり、著しく不合理であったとはいえない。」（判決書１５８頁１０行以下）と述べて、大洲河川国道事務所への水位の問い合わせが正当な行為であると評価している。

しかし、本件の状況においては大洲河川国道事務所に問い合わせをする必要はない。この点の原判決の判断は誤りである。

大洲河川国道事務所に問い合わせるまでもなく、山鳥坂工事事務所から伝えられた内容（平成１６年の洪水を上回る放流量、３０００㎥／ｓ～６０００㎥／ｓの放流量）は、避難指示の発令基準を十分に満たしている。それなのに、必要でない問い合わせをして避難指示の発令が遅れたのである。

（４）河川改修と浸水範囲　ハザードマップ（甲Ｃ６）の見落とし

原判決は、大洲市の避難指示が遅れた理由として、「被告大洲市の職員は、平成１６年８月洪水、平成１７年９月洪水の際の鹿野川ダムの放流量が２０００㎥／ｓ程度であり、この際には肱川が６ｍを超える水位に達していたという認識を有していたものの、前記の山

鳥坂ダム所長からの放流量の連絡に対し、平成１７年以降の肱川の河川改修に対応する水位についての認識が得られなかったこと」（判決書１５７頁１５行以下）を挙げている。

しかし、被告大洲市では、平成１７年の８年後の平成２５年にハザードマップが作成されている。控訴人はハザードマップを証拠として提出して（甲Ｃ６）、主張しているのに、原判決はハザードマップが作成されている事実を見落としている。

この作成されたハザードマップは、平成１７年以降の河川改修も勘案しているものである。大川地区や菅田地区については、平成１７年以降本件水害の平成３０年まで、特に河川改修は行われていない。「平成１７年以降の肱川の河川改修に対応する水位についての認識が得られなかった」という大洲市の主張は偽りである。大川地区・菅田地区において問題になるほどの河川改修がされていないことは、被告大洲市の担当課の職員においては周知の事実というべきものである。

従って、被告大洲市は理由にならない偽りの主張をしており、原判決は控訴人提出のハザードマップの作成を見落として、被告大洲市の主張を鵜呑みにしているのである。

（５）避難勧告を発令していても、避難指示は早期にすべきである。

原判決は、午前６時２０分の段階の避難指示の発令に関して、「前記各争点に共通する認定事実のとおり、放流量の増加により影響を受け得る菅田地区を含む大川・菅田地区については、既にこの時点において避難勧告が発令され、その旨が複数の媒体を通じて住民に周知されるとともに、その時点で大川観測所の水位情報も複数の媒体を通じて住民に提供されていたものである。」（判決書１５６頁１

５行以下）と述べて、避難勧告が発令していることを避難情報の伝達や避難指示が遅れた理由として、正当であるとしている。

しかし、避難勧告をしていたから、避難指示を遅らせてもいいということにはならない。避難指示発令の条件を充たせば、早期に発令すべきものであり、原判決の知識不足といえる。

避難勧告は避難の準備段階と受け止められている。避難の準備をしている住民に対して、直ちに避難するように呼び掛けるのが避難指示である。避難指示の発令要件を満たしている場合には、直ちに避難するように呼び掛けるべき状況にあるわけであるから、避難勧告の発令に関係なく、早期に避難指示を出すべきである。

そうすると、既に述べたように、午前６時２０分には避難指示を出すべき状況になっていたのだから、避難指示を発令すべきであった。

避難指示の発令が１時間２９分遅れており、遅れたことに正当な理由がないので、被告大洲市には裁量権の逸脱濫用があり違法といえる。

なお、本件の場合、確かに、大川・菅田地区には避難勧告が出ているが、住民に十分に避難の準備をさせたものとはいえない。被告大洲市が出した避難勧告は、前日の７月６日に朝・夕２回放送したに過ぎない。その後の７月６日午後８時の放送では避難勧告に触れていなかった。従って、住民は避難準備の必要性を十分に理解することができず、ほぼ全員が避難所に避難をしていなかった。この事実を大洲市は把握している。このように多くの住民が避難勧告に基づいて避難をしていない状況では、そのことを大洲市は認識しているのだから、なおさら避難勧告をしていたから避難指示が遅れていいということにはならない。

住民の生命に対して切迫した危険がある場合には、早期に避難を促すために避難情報を伝えたり、避難指示をすべきである。

（６） 以上のことから、被告大洲市が直ちに避難指示の発令をせず、午前６時２０分からだと１時間２９分、午前６時５０分からだと５９分遅れた理由について、正当な理由とはいえない。

１１　福井意見書

以上の大洲市の避難誘導措置については、福井意見書（甲Ａ１０２、７４頁以下）は以下のように簡明に述べている。

鹿野川ダムにつき、山鳥坂ダム所長から連絡を受けた大洲市について検討する。

既に述べたように、山鳥坂ダム所長からの大洲市への連絡は、細則１４条１号が定める放流の２時間前よりは遅いが、６時２０分に７時１０分から２００４・２００５年洪水を上回る規模の緊急放流を行うことを伝えた。６時５０分には開始時刻やその繰り下げについては伝えず、６０００㎥／秒の緊急放流量となることのみ伝えた。同所長は、大洲市に連絡しないまま緊急放流を繰り下げ、７時３５分に開始した。

しかし大洲市は、６時２０分通知後住民には伝達の事実すら何ら伝えず、６時５０分に放流量を示す具体的できわめて切迫した連絡を受けた後も、趣旨が不明だが、なぜ国土交通省河川国道事務所に対し、「今後の水位状況について助言」を求めたと称する「検討」に時間を費やし、住民への何らの避難誘導、警告等を行わないまま、放流のわずか５分前の７時３０分に至ってやっと防災無線により避難指示を伝える放送を行った。しかもこれは、緊急放流が７時１０分から７時３５分に突如繰

り下げられたがゆえに、たまたま結果として緊急放流前に避難指示が行われたことになったと事後的には言えるだけで、およそ偶然の顛末である。この繰り下げがなければ、何らの避難指示すらないまま突如緊急放流に伴う激流が市街地に押し寄せていたはずだった。しかも放送では、放流量も、水位上昇見込みも伝えないまま、堤防を越えることが予想されること、過去最大の水位であること、これまで未浸水の場所も浸水の恐れがあること、直ちに避難所に移動するか、高いところへ避難することと放送したのみであった。

大洲市長や幹部職員は、伝えられた６０００㎥／秒の放流量、実際の最大放流量３７４２㎥／秒のいずれについても、それがどれほど危険かをまったく理解せず、住民等に対して、この情報も、それが意味することすら直ちに伝えることをあえてしなかった。放流量の意味や危険性がわからなければ、直ちに山鳥坂ダム所長に対して、それがいかなる大規模な放流となり、大洲市のどの部分でどのような被害をもたらす可能性があるのか等について、問い合わせなければならなかった。このような経緯も経ず、住民に放流量情報すら伝えずに、漫然と危険性を伝えただけでは、実際の具体的な危険性について切迫感をもって理解できた住民は多くなかったと推認される。しかも、事前に伝えられていた異常洪水時防災操作開始時刻より後に住民に伝えるなど、論外の杜撰な対応である。

これらの点のすべてにおいて、大洲市の避難誘導措置は、西予市同様に違法かつ少なくとも重大な過失があると評価できる。しかも、緊急放流通知を漫然と４０分間も住民に一切伝えないまま内部での無意味な「今後の水位状況について助言」聴取に費やしたことは、一層重大な過失である。

ところが原判決は、避難の基準となる「水位基準」なる屁理屈を持ち

出し、基準のある地区ではその水位に達していなかったこと、基準のない地区については、浸水開始に至っておらず、堤防決壊につながる水位上昇、破堤につながる漏水・亀裂、水門が閉まらない等の事故がなかったとして、避難指示をしなかったこと、緊急放流移行につきダム管理者から通知があったのにそれを住民に伝えなかったことにつき、「ダムからの情報をいかなる時期にいかなる内容・方法で住民に伝えるかについて、合理的な裁量権を有する」こと等を理由に、通知の欠落等はすべて不合理ではなかったと判示した。

原判決のこの論理によるならば、危険で確実に人命の喪失が予測されるような緊急放流事故につき、水防団体の避難誘導措置が、ダム管理者の重大情報を住民に伝えず、または遅きに失して伝えたにすぎず、または伝達内容も切迫性を一切欠いたものであったとしても、いったいどのような場合にこれらが違法とされ、避難誘導義務懈怠の責任を問われることになるのか、想像もつかないのではないだろうか。儀式として何かやったアリバイを事後的に語るためだけに存在する水防団体なら、最初から存在していない方が、住民自身がより切迫感を持って安全に避難することを促し、結果として人命がより守られることになるだろう。

ダムの危険性におよそ想像力が及ばず、水防法の意義すら没却させる異常な原判決の法解釈は、今後の水防団体の注意義務を一層弛緩させ、新たな被害者を多数生み出す契機となりかねない危険なものである。

第５　野村ダム管理事務所が異常洪水時防災操作開始について事前通知をしなかったことの違法性

１　野村ダム所長の基本的な知識の欠如と原判決の見落とし

原判決は、野村ダム所長が１時間前の事前通知をしなかったことについて、特段の理由があったとして、違法性を否定している。しかし、

野村ダム所長が述べている１時間前事前通知をしなかった理由は、野村ダム所長の基本的な知識の欠如に基づくものであり、理由として認められるものではない。

原判決は、まさかダム管理の専門家であるダム所長が基本的な知識を誤っているとは考えず、精査しないで、野村ダム所長の話を鵜呑みにして、１時間前事前通知をしなかったことに特段の理由があったと判断している。それゆえ、原判決の判断には誤りがある。

また、原判決は、野村ダム所長が１時間前はおろか異常洪水時防災操作開始の時間に対応した事前通知そのものをしていないことと、通知した時間よりも３０分早く異常洪水時防災操作を始めたこと、この開始時間の誤りについて訂正の連絡すらしていないことを見落としている。

そのため住民を避難できないほどの危険な状況に置いたことを認識せず、通知した時間よりも３０分繰り上げて行った異常洪水時防災操作を違法でないと判断しているので、この点からも原判決の判断には誤りがある。

2　原判決が認定しているように、野村ダム事務所は、午前６時２０分から異常洪水時防災操作を開始したが、関係機関（西予市・消防・警察・報道機関）に対し、午前６時２０分から開始することについての事前の通知をしなかった（甲Ｂ１９の６、７）。

そのために、西予市・消防・警察・報道機関は、住民に対して午前６時２０分から異常洪水時防災操作が開始されることを知らせることができなかった。野村ダム事務所は、関係機関に対し、午前６時５０分から異常洪水時防災操作を開始すると通知したが、その午前６時５０分には肱川はすでに氾濫して、家屋の二階まで水が達しており、住

民は避難できない状態になっていた。

令和２年改正前野村操作規則２６条は、特ダム法３２条１項、特ダム法施行令１８条をうけて、異常洪水時防災操作開始の１時間前に通知することを定めている。異常洪水時防災操作は、流入量と同量を放流する操作であり、急激に放流量が増えるので極めて危険な放流操作である。それゆえ、住民の安全を考えて、避難の時間を確保するために、ダム管理事務所に対して関係機関への１時間前の通知を定めたのである。

この通知義務について福井意見書は、「河川法４８条、河川令３１条、ダム法３２条１項、ダム令１８条により、ダムからの放流により流水状況に著しい変化が生じると認められ、危害防止の必要がある場合には、関係の都道府県知事、市町村長、警察署長に対して、放流日時、放流量、下流の水位上昇見込みを示したうえで通知しなければならず、・・・これらの措置は、すべてが当然に法的義務である。」（甲Ａ１０２、３５頁４行以下）と述べている。

野村ダム所長は、肱川洪水予測システムを見ながら放流操作をしていた。肱川洪水予測システムとは、国土交通省によるレーダー雨量データ等を用いて、流域の空間分布情報を一辺１ｋｍの格子状にメッシュ分割し、メッシュごとの流域特性（地形、植生分布、土地利用、土壌分布及び地質分類等）に応じて個別的に流出量を計算したものを合わせて全体の流出量を計算するという流出解析手法により、３６時間先までのダムにおける放流量・貯水位等を予測するものである（判決書８７頁３行以下）。この野村ダムの肱川洪水予測システムは、午前５時２０分の段階で、午前６時２０分から午前６時３０分までの間に異常洪水時防災操作を開始する水位（１６９．４メートル）に達することを知らせており、野村ダム所長は、このデータをみることができる

午前５時３０分の段階で、１時間後の午前６時２０分から異常洪水時防災操作を開始することを関係機関に通知しなければならなかった。

3　原判決の判断基準

原判決は、本件の判断基準について、「関係機関に対する通知を１時間前に行うことのできない特段の事情があると認められる場合には、前記規定より短い猶予時間の下で異常洪水時防災操作の通知を行ったとしても、そのことが直ちに野村ダム所長の職務上の義務違反を構成するものではないと解するのが相当である。（判決書１２８頁１行以下）と述べている。判断基準としては妥当なものといえるが、１時間前通知の重要性や野村町の市街地までの距離が４キロメートルしかなく放流水が到着する時間が短いことからみて、特段の事情は厳格に審査して判断すべきである。原判決は、「特段の事情」を広く考えており、異常洪水時防災操作開始の１時間前の通知の重要性について考慮していない。

4　野村ダム所長が１時間前事前通知をしなかった理由

この点に関して、野村ダム事務所の野村ダム所長は以下のように証言している。

乙Ａ第８２号証（肱川洪水予測システムの表）を示す

５６３　４ページを見てください。改めて伺いますけれども、このページのどの表に基づいて、どういったことで、１時間前通知がなされなかったかということについて、御説明いただけますか。

まず、５時２０分を見ていただきたいんですけれど

も、５時２０分の予測では、１６９．４を超えるのが、６時３０分という数値になっていると思います。で、それ以前の予測値で、一番遅いパターンが一７時１０分とか、そういう操作の時間も出る中で、いろいろ変動しているので、少し様子を見たいなという気持ちもございました。なおかつ、流下量につきましては、肱川の野村町の河道の流下能力内の予測がずっと続いておりましたので、その辺の状況を見ながらですね。もちろん、西予市さんのほうは、６時２０分を前提に避難指示も出されておりましたし、私どものほうで放流警報もやっておりましたので、そのような状況を踏まえながら、発出するタイミングについて、考えていたということでございます。

５６４　まとめると、これまでの経過を見ていて、更に様子を見たいと思ったのが１点。で、５時２０分当時のこの表で言うと、放流量のところを御覧になって、流下能力にまだ余裕がありそうだと思ったのが１点。

そうですね。

５６５　更に、西予市では、既に６時２０分を前提とする避難が動いてると認識していたというのが１点。今の３点ということになりますかね。

我々のほうも放流警報を始めていたということと。もう一点、雨の予測値をずっと御覧いただきたいんですけど、その時点の今後の雨の降り方ですね、その辺を参考にしながら、肱川の河道の流下能力を超えるような、大きな雨はなかなか降りそうな予測の状況では

ないなということも踏まえながら、判断したということでございます。

５６６　以上の結果、６時２０分に異常洪水時防災操作をすることはないというふうに判断したということですかね。

そうですね。ファックスを通知するタイミングではないというふうに判断した次第でございます。

以上の証言から、野村ダム所長が１時間前の通知をしなかったのは、①これまでの経過を見ていて、その時点で今後の雨の降り方が少なくなりそうであり、できるだけ通知を遅らせるために、更に様子を見たいと思ったこと、②流下能力にまだ余裕がありそうだったこと、③被告西予市では、既に午前６時２０分を前提とする避難に動いてると認識していたこと、の３点となる。

加えて、野村ダム所長は、午前６時５０分に異常洪水時防災操作を開始すると通知しており、午前６時２０分に異常洪水時防災操作を開始する必要がなく、午前６時５０分に異常洪水時防災操作を開始すればよいと考えていたことになる。

5　①雨量の減少について（気象予測の誤差を考慮していないこと）

原判決は、「その後、野村ダム所長は、同日午前５時の肱川洪水予測システムのデータから、１２０分先（同日午前７時）までの最大の予測雨量が平均１１．４ｍｍとされていたところ、その先の雨量は減少に転じることも合わせて予測されていたため、（判決書１２９頁１１行以下）」と述べて、野村ダム所長は、肱川洪水予測システムが雨量の減少を示していたから、異常洪水時防災操作を避けることができないか検討していたために、１時間前通知ができなかったとしてい

る。

しかし、これは、野村ダム所長が気象予測についての基本的な理解を欠いたために行ったものと言える。

原判決は、「気象予測の精度について（乙Ａ８）、気象庁は、主にやや強い雨（１時間当たり１０ｍｍ）を超える降水に対する予測の精度を評価するものとして、降水短時間予報の予測精度の指標（スコア）を計算し、公表している。同スコアは、０～１の値をとり、値が大きいほど予測精度が良いことを意味する。例えば、平成２８年の年平均スコアは０．５０であり、これは、実況値（実際の降水量）が、少ない場合で予測値の半分、多い場合で予測値の２倍の範囲におおむね収まることを意味している。」と述べている（判決書９１頁２３行以下）。このように、気象予測には、実際の雨量との間に最大２倍程度の誤差があるとされている。誤差は、予測したよりも実際の雨量が少ない場合もあるが、実際の雨量が多い場合もある。実際の雨量が少ない場合だけではない。予想よりも実際の雨量が多い場合は予想を鵜呑みにすると放流操作を誤って多大な被害を及ぼすことになる。とすると、肱川洪水予測システムの雨量予測よりも雨量が多くなる場合も想定しなければならない。気象庁が異例の記者会見をして豪雨への注意を呼び掛けていることから、慎重に雨量予測をみるべきである。しかし、野村ダム所長は、都合よく考えて、肱川洪水予測システムが予想した雨量よりも実際の雨量が２倍も多くなることを考慮していない。

6　①雨量の減少について（野村ダム所長の雨量予測の誤り）

肱川洪水予測システムは、国土交通省河川部が気象庁と協力して作成したプログラムであり、英知を結集したものと言える。その予想に対して、雨量予測の素人であるダム所長が雲の流れなどを見て将来の

雨量を予測することは、極めて危険な行為であり、その危険な行為を野村ダム所長はしていたことになる。

野村ダム所長は、今後の雨量について、別紙図１のように佐田岬の北側の伊予灘付近の薄い雨雲が南下してきて、野村ダムの流域にかかってくるから雨量が少なくなると判断して、事前通知を遅らせたと証言している（川西証人調書９３～１００）。しかし、当日の雨雲の動きを見ると、線状降水帯が発生して、南西から北東に流れている。野村ダム所長が述べるような佐田岬の北側の伊予灘付近の薄い雨雲が南下という雲の動きはしていない（甲Ａ２８、甲Ａ９８）。

過去のデータを保存している気象庁編集の解析雨量によれば、当日の午前５時から午前７時までの雲の動きは、九州から四国にかけて線状降水帯が発生しており（甲Ａ２８）、それが野村ダム流域に迫っており、肱川洪水予測システムが示した雨量よりも実際の雨量が多くなる可能性が高くなっている。

以上のことから、野村ダム所長が雨雲の動きを誤って理解して、異常洪水時防災操作開始の通知を遅らせたことになる。

この点は原審において控訴人は指摘している（原告準備書面３１、８３頁５行以下）が、原判決は何ら検討をしていない。

7　肱川洪水予測システムが雨量の減少を織り込み済みであること

野村ダム所長は、肱川洪水予測システムが１時間後に雨量の減少を示していたと言う（川西証言５６５）。しかし、肱川洪水予測システムは雨量の減少を織り込み済みであり、異常洪水時防災操作開始の水位を算出して、異常洪水時防災操作の開始を知らせている。ということは、肱川洪水予測システムが雨量の減少を示していたからといって、異常洪水時防災操作を回避できるものではない。この肱川洪水予測シ

ステムが雨量の減少を織り込み済みであることを野村ダム所長は理解していない。

8　異常洪水時防災操作を遅らせることは１時間前通知を遅らせることの理由とはならない。

原判決によれば、「異常洪水時防災操作の開始を午前６時２０分から更に３０分程度遅らせることが可能かどうかを検討することとし、同日午前５時２０分のデータでは異常洪水時防災操作開始水位を超えるのが７０分先の午前６時３０分、同日午前５時３０分のデータでも再び６０分先の午前６時３０分と示され、同日午前５時４０分のデータで三たび５０分先の午前６時３０分に異常洪水時防災操作開始水位を超えることが示されたことで、同日午前５時５０分に異常洪水時防災操作開始時刻を同日午前６時５０分と決定して、野村支所に通知するまで、異常洪水時防災操作開始の１時間前通知を行わなかった。」（判決書１２９頁１４行以下）として、

「以上の経緯に照らせば、野村ダム所長において、雨量が減少し得ることを考慮して異常洪水時防災操作の開始時刻を遅らせることが見込めるか検討した過程に不合理な点は見当たらないし、また、肱川洪水予測システムの同日午前５時４０分のデータが閲覧できたのが同日午後５時５０分頃であったことを前提とすれば、同日午前５時５０分時点において、それまでの予測雨量や予測流入量、予測貯水位の表示に基づいて、異常洪水時防災操作開始の見込み時刻を午前６時５０分と決定して通知した点についても、殊更不合理であるとまでいうことはできない。」（判決書１２９頁２３行以下）と述べて、異常洪水時防災操作の開始を遅らせることを検討していたために、１時間前通知ができなかったのであるから、１時間前通知を

しなかったことに合理性があるとしている。

しかし、これは異常洪水時防災操作を回避したり遅らせる問題と、関係機関への１時間前通知の必要性の問題を混同している。異常洪水時防災操作は、ダムが満水になるために、操作規則の放流方法ではなく、流入量と放流量を同量にする放流操作であり、急激な放流を招くものであるから、できるだけ回避するように努めたり、遅らせるべきものである。

これに対して、関係機関への１時間前の通知は、異常洪水時防災操作を開始する場合に住民に避難の時間を与えるためのもので、１時間前に通知するという性格から、異常洪水時防災操作の可能性が高まった状況で行うべきものである。実際に異常洪水時防災操作を行うことが必須のものではない。

これを野村ダム所長は間違って理解して、異常洪水時防災操作の可能性が高まっているのに、異常洪水時防災操作を遅らせる努力をしていることを理由に１時間前の通知をしなかったのである。野村ダム所長のような理解では、異常洪水時防災操作を遅らせる方法を検討している時間帯においては、関係機関への通知はしなくてもいいことになり、異常洪水時防災操作を行うと決定した時間帯に通知をすればいいことになる。

野村ダム所長は、「５時２０分時点の予測値では、４０分ぐらいの予測データになっていたんではなかろうかと思います。１０分程度早まったデータにはなっていたんですけれども、ほかにも、流入量とか、その変遷とか、雨量レーダーとか、いろいろ確認する中で、まだタイミングとしては、確証が得られる段階ではないのかなというような判断をしていたところです。」（川西証人調書５６２、下線は控訴人代理人が引いた。）と述べたり、「５時２０分を見ていただきたいんですけ

れども、５時２０分の予測では、１６９．４を超えるのが、６時３０分という数値になっていると思います。で、それ以前の予測値で、一番遅いパターンが一７時１０分とか、そういう操作の時間も出る中で、いろいろ変動しているので、少し様子を見たいなという気持ちもございました。」（川西証人調書５６３）と述べて、異常洪水時防災操作を開始するという確証がなかったから事前通知をしなかったと証言している。

しかし、この考え方では、異常洪水時防災操作を遅らせる努力をしたものの、遅らせることができないことが異常洪水時防災操作開始の１０分前にわかれば、１０分前に通知をすればいいことになってしまう。これでは１時間前通知の趣旨が失われ、流域住民を危険な状態に置くことになるので認められない。

従って、野村ダム所長が異常洪水時防災操作を遅らせることは、１時間前通知をしないことの理由とはならない。よって、野村ダム所長の判断は誤りであり、この誤った野村ダム所長の判断を是認した原判決も誤っているといえる。

なお、この点について、ほかのダム所長は、異常洪水時防災操作を遅らせることと、１時間前通知とは区別して、正しく理解している。本件水害における鹿野川ダムを管理していた山鳥坂ダム事務所長は、異常洪水時防災操作を遅らせることと１時間前通知の問題を混同せず、適切に１時間前通知を行っている。すなわち、午前６時２０分に肱川洪水予測システムを見て午前７時１０分から異常洪水時防災操作を開始する旨の連絡をファックスでしているが、実際に異常洪水時防災操作を開始したのは午前７時３５分である。

また、２０２０年の熊本県の球磨川水害において、市房ダムは異常洪水時防災操作開始を通知しているが、実際には異常洪水時防災操作

を回避している（甲Ａ１００）。実際に異常洪水時防災操作を実施すると判断するまで関係機関への事前通知を控えるようなことをしていない。

このようなほかのダム所長の１時間前通知と比較すれば、野村ダム所長が１時間前通知をしなかったことは、明らかに過失といえる。

9　②流下能力と１時間前通知について

野村ダム所長は、異常洪水時防災操作による放流量が流下能力（堤防を越える水量）を下回る放流量であったことを理由として、１時間前通知を遅らせたと述べている（川西証人調書５６４）。しかし、これは、流下能力と異常洪水時防災操作について誤って理解しているもので、流下能力を下回る放流量であっても、異常洪水時防災操作を遅らせたり、回避することができない。

既に述べたように、異常洪水時防災操作は、ダムが満水になり、操作規則に基づく操作ができなくなって、流入量と同量の放流をする場合をいう。そのために、ダムが満水に近づけは、流下能力を超える放流量になるか否かにかかわらず、異常洪水時防災操作を開始することになる。

流下能力を下回る放流量であっても、急激に放流量が増えるので、住民に伝えて安全を図ることになっており、異常洪水時防災操作の１時間前通知は必要とされている。

野村ダム事務所長は、四国地方整備局に７月６日午後２時に異常洪水時防災操作の申請をしている（甲Ａ５７）が、このときの異常洪水時防災操作を開始した場合の放流量は午前８時３０分に７３２．６０㎥／ｓである。この７３２．６０㎥／ｓは西予市野村町の河川の流下能力を下回る。ということは、流下能力を下回る放流量になるからと

いって、異常洪水時防災操作を遅らせたり、回避したりできない。野村ダム所長は、理由にならない理由を述べていることになる。

また、野村ダム所長は「流下量の予測が、この時点、１０分前は８１５㎥／ｓが最大値、これが、６時５０分に８１５という数字が出てると思うんですけれども、その１０分後の５時４０分の流下量を見ていただくと、最大流下量が７４９㎥／ｓになっているということで、流下量が下がってきているというような状況でしたので、少し様子を見たいなという状況でございました。」（川西証人調書５７９）と述べている。

しかし、本件の場合に、流下能力を理由として１時間前通知をしなかった野村ダム所長の措置は極めて危険な行為である。というのは、野村ダム所長は、野村ダム下流の河川を管理する愛媛県に対して、流下能力について問い合わせをしている。その問い合わせに対して愛媛県は、「１２６５㎥／ｓの計画だが、河道内の整備が不十分で堆積物があるからわからない。」と回答している（甲１１、Ａ３３頁）。計画において流下能力が１２６５㎥／ｓであるというのは、ダムからの放流量を１０００㎥／ｓとして、支流からの流入量を２６５㎥／ｓと計算しているからである。

愛媛県が回答したように、河道内整備が行われておらず、堆積物が溜まっている場所があると、その場所では河床が上がっているので、その場所の流下能力は大きく下がることになる。河道の中の外の場所が大丈夫でも、河道整備がされていないために、河床が上がっていれば、８００㎥／ｓぐらいの放流量でも越流の恐れがある。これはダム所長の基本的な知識というべきであり、８００㎥／ｓの放流量だったから流下能力を考えて問題ないとした野村ダム所長の判断は河道整備がされていないために流下能力が下がっていることについての理

解ができていなかったといえる。

１０　住民が避難の準備をしていたことと１時間前通知

加えて、ダム事務所長が理由として述べている「住民が避難の準備をしていたこと」は、１時間前通知を遅らせる理由にならない。

住民に避難を呼びかけて、住民全員が避難所に避難をして、避難を完了していたのであれば、事前通知の必要性がないかもしれない。しかし、住民が避難の準備をしていたといっても、用心深い住民は早めに避難所に避難するが、そうでない住民は早めに避難をしないで、川の様子を見て避難しようとする。そうであれば、まだ避難を完了していない人に対して、急激に放流量が増えること（異常洪水時防災操作）を早く伝えて、急いで避難所への避難を完了させるべきであるから、住民が避難の準備をしていたとしても、遅らせる理由にならない。

１１　野村ダム所長の肱川洪水予測システムについての理解不足

野村ダム所長が基本的な知識を欠いていたことは、午前５時５０分の肱川洪水予測システムのデータをみて、午前６時５０分に異常洪水時防災操作を開始できると考えたことからも明らかである。

被告国の準備書面によれば、被告国は「野村ダムの異常洪水時防災操作は、貯水位が１６９．４メートルを超えるだけでなく、サーチャージ水位（洪水時にダムが洪水調節をして貯留する際の最高水位）が１７０．２０メートルを超えると予測される場合に実施されるから、原告の主張には誤りがある」と主張している。そして、「肱川洪水予測システムが午前５時２０分時点で、午前７時以降も水位は１６９．９５メートルが続くと予測しており、サーチャージ水位を超えないから異常洪水時防災操作の通知を出していないのであり、異常洪水時防

災操作を実施する必要がないから事前通知をしていないのであって、肱川洪水予測システムのデータの見落としではなく、しっかり見ていたからこそ事前通知をしていなかった。」（被告国第８準備書面２１頁）と説明しているわけである。しかし、この被告国の主張には大きな間違いがある。

肱川予測システムの放流量の動きをみると、午前５時２０分の時点で、その後に予想される放流量が午前６時４０分から１０分おきに、毎秒４７２．３９㎥／ｓ、毎秒７７１．６８㎥／ｓ、毎秒８２２．５㎥／ｓと急激に増えている。野村ダムの操作規則１７条の洪水調節規定に基づいて放流を行ったのであれば、水位が１６７．９メートルを越えると毎秒３００㎥／ｓから毎秒４００㎥／ｓに放流量が増え（同条２号本文）、その後「流入量が最大となるときまでは、ゲート等を放流量が毎秒４００㎥／ｓの水量に達した時点における開度に保ち放流すること」（同条３号）になっている。肱川洪水予測システム（乙Ａ８２）をみると、３００㎥／ｓから４００㎥／ｓに放流量を増やす操作をしても、１６９．４メートルの異常洪水時防災操作開始の水位になるまでは数十分間は放流量が４００㎥／ｓにならない。ゲートの開度を毎秒４００㎥／ｓの水量に達した時点における開度のまま維持して放流するぐらいでは、毎秒４７２．３９㎥／ｓから毎秒７７１．６８㎥／ｓ、毎秒８２２．５㎥／ｓと１０分間に毎秒３００㎥／ｓも増えることはありえない。このように放流量が急激に増えているのは、操作規則に基づいて操作したのではなく、異常洪水時防災操作をしていることを示している。

加えて、午前７時になって流入量と放流量が同じ量になっているのは、異常洪水時防災操作をしているからである。異常洪水時防災操作を実施していなければ流入量と放流量が一致することはない。

このことからわかるように、肱川洪水予測システムは、異常洪水時防災操作を織り込み済みでデータを示しており、サーチャージ水位を超えないように異常洪水時防災操作を行い、異常洪水時防災操作を行えば数十分後には流入量と同量を放流するので、その段階から水位が上がることはなく、サーチャージ水位を超えることはあり得ない。

被告国は、午前６時２０分に異常洪水時防災操作をしなければならないとの肱川洪水予測システムの表示を見落としていないと言いたいがために理屈をつけた。しかし、肱川洪水予測システムが示すデータの意味を理解していないために、このような主張になった。つまり、「異常洪水時防災操作をしたからこそサーチャージ水位を超えていないのに、サーチャージ水位を超えないから異常洪水時防災操作をしなかった。」と被告国は間違ったことを言っているのである。

１２　福井意見書（野村ダム所長の理由の破綻）

以上述べた野村所長が述べた１時間前事前通知をしなかった理由について、福井意見書の８９頁の補論を追加する。

１　川西野村ダム所長（以下「野村ダム所長」）が述べた１時間前事前通知をしなかった理由の破綻

（１）流下能力と緊急放流操作は無関係

野村ダム所長は、流下能力を下回る放流量になることを理由として異常洪水時防災操作、すなわち緊急放流操作の開始を遅らせたと証言し（川西証人調書）、原判決は、この川西所長の証言を鵜呑みにして、その行為を正当化した。しかし、放流量が流下能力を下回ることは緊急放流操作を遅らせる理由とはなり得ず、原判決の認定は誤りである。

流下能力とは、当該河川において河川の堤防を越えずに安全に河川水を流下させることができる最大流量をいう。これに対して、異常洪

水時防災操作、すなわち緊急放流とは、ダムの治水容量を用いて洪水調節中に、洪水時最高水位（サーチャージ水位）を超えるダムへの流入量が予測された場合、それを回避するためにダムからの放流量を流入量に等しくなるまで増加させる操作である。

ダムが満水になることが予測される限り、ダムからの放流量の大小いかんに拘らず、緊急放流操作に入らなければならないことは、原理的にも、全国のあらゆるダムにおける操作規則においても自明である。この操作の基準には、ダム下流の河川の流下能力を下回る放流量であるか否かは包含されておらず、このような考慮を行うこと自体違法なダム操作である。

しかも、野村ダム所長は、四国地方整備局に対して、７月６日午後２時、異常洪水時防災操作の申請をしている。同申請書によれば、予想される異常洪水時防災操作による放流量は毎秒６００トン以下であり、流下能力を下回る。この公的申請書の作成者である野村ダム所長の申請における言明と、自らの証言における言明は、およそ矛盾している。同氏が責任者となっている申請書に記載されているとおり、緊急放流時の放流量が流下能力を下回るとしても、ダムへの流入量予測がダムの最高水位を超えることとなる場合は、それのみを基準として緊急放流を解しなければならないのであるから、野村ダム所長の証言は、自らが作成した公的書類の記載を否定しているにほかならない。同氏には緊急放流の初歩的知見が欠けている。

結局のところ、野村ダム所長は、誤った判断によって緊急放流操作を遅らせ、これによって関係機関に対する事前通知をも遅らせ、このことによって人命喪失等の深刻な被害を発生させた。そして裁判所においてすら、自らの責任を自覚しないのみならず、誤った判断を未だ正当化し続けている。原判決は、やはり初歩的なダム操作の原理すら

理解しないまま、野村ダム所長の杜撰で虚飾に満ちた証言を鵜呑みにし、これらの違法な操作のすべてを追認し、正当化したのである。

（２）事前通知と緊急放流操作を遅らせる目的は別

野村ダム所長は、緊急放流操作を遅らせること、緊急放流操作の確証がないことを理由として、緊急放流操作開始１時間前通知が遅れたと証言した。この点についても、原判決は何らその適否を実質的に検討することなく、鵜呑みにした。この点も、ダム所長としての基本的な知識の欠如、それに輪をかけた原審の審査能力の欠如を示している。

緊急放流操作の１時間前通知の目的は、操作の主体であるダム管理者から関係機関に対して緊急放流操作という危険な放流が行われることを知らせ、自らの法的義務としての一般周知に加え、関係機関を通じて住民に危険性を知らせることにより、住民が安全な場所に避難する時間を十分確保させることである。

したがって、単に緊急放流操作を実施することのみを伝えたり、開始時刻を伝えないで実施を遅らせたりするのでは、住民はいつ切迫した危険が生じるのか、いつまでに避難しなければならないのかを具体的に知ることができないから、警告の意味をなさない。緊急放流操作の開始を遅らせることがあり得るとしても、現実の放流開示時刻の１時間前に通知を行うことは依然として必須である。仮に緊急放流開始を遅らせる可能性があったとしても（それが間違いであることは別途論じた）、なされる可能性のある緊急放流開始の１時間前の通知を遅らせてよい理由は一切ない。野村ダム所長は、１時間前通知の趣旨の基本すら理解していない。

緊急放流を遅らせることが可能なことが確実ですらない段階で、実際にはより早く緊急放流がなされる可能性のある時刻から１時間前の通知をしないこととする、という浅薄な判断は、仮に急激な流入量

増加によって実際に緊急放流操作をするほかない状態となり、その段階では１時間後よりもはるかに手前のタイミングでの緊急放流が不可避となった場合であっても、その時点以降の事前通知しかできなくなることを意味する。事前通知の遅れによって住民の避難の余裕がなくなり、人命喪失に至る可能性が飛躍的に高まる。

１時間前通知は、緊急放流操作の開始の可能性が高まった場合に行うこととされており、それは予測システムが客観的に示していた情報によって容易に知ることが可能だった。しかし、予測システムは、緊急放流を遅らせるべき根拠となる確たる情報を何ら示していなかった。ひょっとしたら訪れたかもしれない楽観的な可能性に賭けて、下流住民の人命を危険に晒す権限は、ダム所長に何ら与えられていない。緊急放流実施が確実視されていなくとも、その可能性がある以上、可能性のある一番早い実施予定時刻の１時間前に、何が何でも通知を行うことは、ダム管理者の当然の法的責務である。それが困難であることを正当化するような技術的、予算的、社会的な制約等は一切存在しない。

さらに、仮に緊急放流を若干にせよ遅らせることが可能である限り、通知から放流までの時間的猶予を確保するため、緊急放流を遅らせるべきことも当然である。現に、鹿野川ダムにおいては、６時２０分に７時１０分から緊急放流操作の開始を関係機関に伝えた後、住民の避難の時間を確保するために、緊急放流操作の開始を２５分遅らせて、７時３５分に実施したのである。

（３）住民の「避難準備」の有無は事前通知の必要性と無関係

野村ダム所長は、既に西予市が避難指示を出して住民が避難の準備をしていることを理由として、緊急放流操作開始の通知を遅らせたとし、原判決も、これを事前通知が遅れたことを正当化する理由として

掲げる。しかしこの点も誤りである。

西予市が避難指示を呼びかけていたとしても、住民が避難の準備に着手しただけで、住民のすべてが避難を完了していない以上、残っている住民に早期の避難を呼びかける必要性は消滅しない。住民が、準備をしているだけで現実に避難をしていないのは、緊急放流操作の開始によって自分が危険な状態に置かれることとなり得ることを認識していないからである。これは通常の合理人として十分ありうる想定であろう。住民にも、自ら納得のできる合理的根拠に基づいて行動することをよしとする者が少なからずいるであろうし、そうであるからといって、緊急放流の具体的な情報が何らないまま、とにかく避難せよと呼びかけられたから素直に避難した者は正しいが、行政の情報提供を信頼し、確実な放流情報を確認してから避難することをよしとした者の被害は、自業自得であって行政に瑕疵がないことになる、とはまったくいえない。どのような住民に対しても、現実に危険が切迫した以上、そのことを、危険行為の原因者そのものであるところのダム管理者が責任を持って知らせるべき法的義務があることは当然ではないだろうか。

（４）　肱川洪水予測システムについての理解不足

精度が高く信頼に値する肱川洪水予測システムが緊急放流操作開始の水位を示していた以上、その時点で直ちに１時間前通知をすべきであった。肱川洪水予測システムは、国土交通省と気象庁とが共同して、専門的な英知を結集して作られた信頼に値するプログラムソフトである。予測システムの示していた数値は、現実に生じた豪雨に伴う流入量、放流量、ダム水位上昇等と比較しても、すべてにおいてきわめてよく整合している。肱川洪水予測システムが緊急放流操作開始基準たる水位に近い値を示していることは、気象庁から送信される雨量

予測から見て緊急放流操作を開始すべき可能性が高くなっていることを端的に意味している。

被告国は、肱川洪水予測システムの示す水位がサーチャージ水位を超えていないことを理由として、野村ダム所長が緊急放流操作の開始を６時５０分に遅らせたと主張しているが、原判決は、判決理由の中で何らこの点について触れておらず、不適切である。

これは肱川洪水予測システムに対する基礎的な理解を欠く主張である。肱川洪水予測システムによれば、６時２０分以後の予想される放流量が急激に増えている。これは、緊急放流操作に既に入らざるを得なくなったことを踏まえての数値予測であり、単に流入量と同量を放流した状態を示しているゆえに、サーチャージ水位を超えていないだけのことである。緊急放流操作をせざるを得なくなり、そうであるからこそサージャージ水位を超えない予測値を示している以上、サーチャージ水位を越えていないことを緊急放流操作の開始を遅らせる理由とすることは詭弁である。このことは、国代理人自身が自ら構築し、運用しているシステムの初歩的な仕組みすら理解していないことをも意味している。

要するに野村ダム所長は、肱川洪水予測システムの見方の基本をおよそ理解しておらず、すでに緊急放流操作に入った後の状態であるところの、サーチャージ水位を超えない状態が何を意味するのかすらわかっていなかったのである。

（５）　ダム所長は、にわか気象専門家になってはならない。

ダム所長は、気象予測それ自体の高度の専門的知識を有しておらず、またそれが求められてもいない。だからこそ、予測システムの中でも、気象に関する高度の専門家を擁する気象庁が関係部分の構築に関わり、専門的知見を踏まえての客観的な気象予測値が織り込まれている

のである。河川工学はともかく、気象現象については素人であるダム所長が、にわかに専門家のつもりで気象予測をし、しかも危険性につきより楽観的な予測に基づいて放流操作をするほど危険なことはない。ダム所長は、自らの職分にのみ徹すべきである。たとえ空振りになってもよいから、予測システムが示すところの早期の段階での緊急放流操作の開始を前提として、その１時間前に通知することを徹底すればよいのであって、住民への危険を増大する方向でのにわか予測を発揮して「蛮勇を奮う」ことは許されていないのである。

川西氏は、線状降水帯が北東に流れているのに、前線が南下していると誤解し、１時間後に薄い雨雲が野村ダム流域にいり、雨量が少なくなると予想した。この誤った自称「気象予測」により、同氏は、緊急放流操作開始を遅らせることになったと強弁する。原判決は、川西氏が素人でありながら気象予測をしたこと、雨雲の動きについて誤った判断をしたこと、その結果として重大な危険性を持つ緊急放流開始時刻を遅らせる可能性を過大評価し、加えて危険を避けるための最低限の安全装置であるところの１時間前通知まで無視をするに至ったことを、何ら問題視しないどころか、これらのすべてを根拠なく正当化している。

１３　午前６時過ぎに気付いたのに、通知していないこと

野村ダム所長の証言通りであれば、肱川洪水予測システムが最大放流量を１７５０㎥／ｓと予想した午前６時の段階で、もはや肱川洪水予測システムが示している午前６時２０分開始の異常洪水時防災操作を遅らせることはできない状況である。そうであれば、そのときから直ちに西予市に対して、午前６時２０分から異常洪水時防災操作を開始する旨と、以前の６時５０分開始の通知が誤りであったことを通

知しなければならない。

しかし、野村ダム所長は、訂正の通知をしていない。野村ダム所長が通知をしたのは、異常洪水時防災操作を午前６時２０分から開始したことを知らせる午前６時３７分の通知だけである。野村ダム事務所にはかなりの人数がおり、異常洪水時防災操作開始の手続きと異常洪水時防災操作開始の訂正通知を同時に行うことは可能である。

ということは、住民の安全のために、危険な異常洪水時防災操作の開始を関係機関を通じて住民に伝えようという意識が野村ダム所長になかったことを物語っている。

１４　事前通知がなく、通知した開始時間より３０分早く異常洪水時防災操作を開始することの危険性

原判決は、この１時間前通知の問題について、「野村ダム所長は、１時間前通知が野村支所に到達した時間を基準とすれば、異常洪水時防災操作開始のわずか１７分前に１時間前通知をしたものであって、Ｒ２改正前野村ダム操作細則１３条の猶予時間である約１時間を大幅に下回ったものであった。さらに、当該通知における異常洪水時防災操作開始予定時刻は、実際の開始時刻よりも３０分も後ろ倒された内容であった。」（判決書１２８頁１３行以下）と述べている。

まず、１時間前に通知すべきところを１７分前にしか通知していないのだから、些細な通知遅れというような時間ではない。特に野村ダムの場合、野村町の市街地までの距離が４キロメートルと短かく、異常洪水時防災操作による急激な放流が１０分程度で到着する。住民の避難の時間を確保するという１時間前通知の趣旨からみて、著しい通知義務違反というべきである。

また、「１７分前までに１時間前通知をした」という判断は誤りであ

る。「１７分前までに１時間前通知をした」といえるためには、午前６時０３分に午前６時２０分から異常洪水時防災操作を開始すると連絡しなければならない。午前６時２０分から異常洪水時防災操作を開始することの連絡をしていないのだから、事前通知を欠いているといえる。

加えて、実際の異常洪水時防災操作開始の時間よりも、３０分も遅い時間を通知していることについて、その危険性を原判決は認識していない。ダム事務所からの通知を受けて関係機関である報道機関が午前６時５０分から開始すると住民に連絡すれば、住民は午前６時５０分までは大丈夫だと考えて、その時間を基準として貴重品の持ち出しなどを一生懸命に行う。それなのに午前６時２０分から異常洪水時防災操作が開始されていたとすれば、住民は予想していない時間帯に浸水を受けることになり、不意打ちを受けて、避難できない事態が考えられるからである。

従って、異常洪水時防災操作開始の通知を欠いた野村ダム所長の行為は違法である。

１５　因果関係

野村ダム所長が肱川洪水予測システムに基づいて午前５時３０分頃に事前通知をしていれば、それを受けて報道機関（テレビ・ラジオ）は、住民に対して、野村ダムの異常洪水時防災操作が午前６時２０分から開始されることを伝えたはずである。そうすれば、住民は急激に放流量が増えることを知り、重要な財産を持って、早めに避難をすることになる。そうであれば住民の生命や重要な財産が奪われることはなかった。従って、事前通知を欠いた野村ダム所長の義務違反と原告らの生命や財産侵害との間には因果関係がある。

１６　福井意見書

福井意見書６５頁以下は、この争点について、「野村ダム管理者の措置　関係機関への通知」として、以下のように述べている。

野村ダム所長は、下流自治体である西予市に対して、７月７日２時３０分から３時１７分までに５回にわたり、緊急放流開始時刻を６時５０分と伝えた。４時３０分の電話ではこれを６時２０分に変更し、しかし西予市に送った同時刻である４時３０分のファックスによる放流通知では６時４０分と記載した。５時５０分には、開始１時間前の通知をした。６時８分に放流量が１７５０㎥／秒になる旨の連絡をしたが、緊急放流が６時５０分でなく３０分早まって６時２０分開始となる旨の連絡はしないまま、その時刻に緊急放流を開始した。

野村ダムの緊急放流それ自体が放流量の極端な増加をもたらす以上、これに伴う危険の発生は容易に予見することができた。このような事態が生じることが分かった以上、ダム所長は、水防法上の責務を負う下流自治体等に対して、適切なタイミングで、適切な内容の情報を過不足なく伝えることにより、自治体の避難誘導が円滑に行われることを担保しなければならない旨が、ダム法３２条１項に明記されていた。

しかし、野村ダム所長が西予市に連絡した時期、内容は、きわめて不適切である。すなわち、ダム法３２条１項、ダム令１８条によれば、関係機関に対しては、放流日時、放流量や下流の水位上昇見込みを示したうえで通知しなければならないが、同所長の連絡は、放流日時についてすら二転三転しており、しかも、当初に伝えた放流日時を予告なく早めるという不意打ちによる被害の重大化を容易に招き得る杜

撰な対応だった。さらに、放流量も水位上昇見込みも、避難誘導にとって根幹的な情報であるにも拘らず、そのいずれも野村新細則１３条１号が定める放流開始の約１時間前の段階で西予市に伝えていない。放流量が１７５０㎥／秒と伝えたのは、緊急放流開始のわずか１２分前の６時８分であった。現実に６時３０分には西予市野村地区の市街地に放流に伴う濁流が侵入したことが確認されているが、このような法令にも操作規則にも反する杜撰な通知のために多数の人命が喪失し、多大な財産的損害が発生したのであり、放流に関する違法不適切な操作と相まって、下流の人命、財産等を守る立場にあるダム管理責任者としてあるまじき対応であった。

原判決は、関係機関通知は法が定めるように行われなかったこと、事後的に見ればそれが不適切であったこと等を認めながら、このような違法は管理瑕疵を構成せず、それらを合理的な裁量権の範囲内であるとしてすべて正当化した。既に論じたように、裁量論の基本を理解していないのみならず、法の番人である司法の一翼を担いながら、遵法精神をおよそ欠く言明であって、きわめて不適切である。

第６　両ダム所長の放流情報の一般への周知措置について

１　原判決

この争点に関して原判決は、野村ダム所長について「野村ダム所長による放流情報の一般への周知に必要な措置の実施が野村ダム下流域の河道周辺の住民をもその対象とするものと解したとしても、野村ダム所長において、操作規則及び操作細則で定めた内容を超えて、放流情報を、臨機応変に一般に周知することまで常に法的義務として求められるものとはいえない。また、野村ダム所長は、同日午前４時３０分の段階で、野村支所長から、消防団による戸別訪問を行って住民

の避難誘導を実施する方針であることを聞いており、実際に避難活動が開始された旨の話も聞いていたものであり、さらに、野村ダム所長において、その後、住民の避難に関して第一次的な責任を負う野村支所長から、野村ダム事務所から直接住民に対して避難に関する放送を実施するように依頼されていた等の事情も見当たらない。」（判決書１３４頁９行以下）と述べて、鹿野川ダム所長について「山鳥坂ダム所長において、操作規則及び操作細則で定めた内容を超えて放流情報を臨機応変に一般に周知することまで常に法的義務として求められるものとはいえないこと、山鳥坂ダム所長において、大洲市長から、山鳥坂ダム事務所から直接、避難に関する放送を依頼されていた等の事情も見当たらないことは、前記（イ）ｂと同旨である。

そうすると、少なくとも、原告ら主張の各段階において、山鳥坂ダム所長において、原告らの主張の放流情報を臨機応変に一般に周知する法的義務を負っていたとまでは認められない。」（判決書１３６頁２行以下）と述べている。

2　原判決の誤解

河川法及び特ダム法は、放流によって流水の状況に変化を生じる場合や、貯留された流水を放流することによって生ずる危害を防止するため必要があると認める場合には、あらかじめ、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旨定め（河川法４８条、特ダム法３２条１項）、これらを受けた河川法施行令及び特ダム法施行令は、一般に周知させようとするときは、国土交通省令で定めるところにより、立札による掲示を行うほか、サイレン、警鐘、拡声機等により警告しなければならないことを定める（河川法施行令３１条、特ダム法施行令１８条）。

原判決は、「原告らの主張の放流情報を臨機応変に一般に周知する法的義務を負っていたとまでは認められない。」と述べているが、控訴人は、そのような広い範囲での法的義務があると主張しているわけではない。河川法及び特ダム法の趣旨から、放流によって生ずる危害を防止するため必要があると認める場合に限って周知の義務が発生すると主張している。明らかに控訴人の主張を誤解している。

裁量権の逸脱濫用については、控訴人は、原審において、被告西予市の責任のところで述べたゼロ収縮論に基づいて切迫性、回避可能性を検討している。

しかし、原判決は、控訴人の主張について検討せず、それればかりか最高裁判所の基準を採用せず、住民の生命に切迫した危険がある場合か否かが問題になっているのに、具体的事情を全く検討していない。

3　原判決の理由の誤り（地方自治体からの要請について）

本件のダム事務所からの住民への周知については、地方自治体からの要請は要件ではない。

原判決は、ダム事務所が直接住民に放流情報を周知することについて「住民の避難に関して第一次的な責任を負う野村支所長から、野村ダム事務所から直接住民に対して避難に関する放送を実施するように依頼されていた等の事情も見当たらない。」（判決書１３４頁１７行以下）とか、「山鳥坂ダム所長において、大洲市長から、山鳥坂ダム事務所から直接、避難に関する放送を依頼されていた等の事情も見当たらないこと」（判決書１３６頁４行以下）と述べて、地方自治体から直接住民に通知するようにという要請がなかった場合には、ダム事務所が直接住民に通知する必要性が低いと考えている。

しかし、これは誤りである。地方自治体からの要請は直接住民に伝

える場合の判断基準とはならない。

確かに、地方自治体かダム事務所に要請するのはそれなりの理由があるので、ダム事務所長がそれを無視して住民に直接通知をしない場合は違法性が高くなる。

しかし、だからといって、逆に地方自治体から要請がないことを理由として、住民に伝えなくてもいいということにはならない。地方自治体は、住民に伝える方法（広報設備）を備えている。そのため、地方自治体がダム事務所に要請する場合には、住民に放流情報を伝えることの必要性を十分に認識しているので、地方自治体自体が十分に住民に周知する場合が多い。それゆえ、あえて、ダム事務所が直接伝える必要性は低い。地方自治体の広報設備に問題があって住民に伝えることができない場合に限られるぐらいである。

とすると、ダム事務所からの直接の周知が必要となる場合は、地方自治体の知識不足などの理由から、地方自治体が住民へ放流情報を伝えることを失念している場合や、急激な状況の変化によって地方自治体が十分な対応ができない場合である。

従って、原判決が述べている地方自治体からの要請がなかったことは、ダム事務所が直接住民に伝えないことの理由とはならない。

4　既に述べた最高裁判所の裁量権の判断基準に基づき本件を当てはめると、野村ダム所長には直接住民に放流情報を伝える義務があり、伝えなかった点で裁量権の逸脱濫用がある。

具体的に、野村ダム所長には、直接住民に対して、午前６時０８分頃に、１７５０㎥／ｓという大量の放流が行われて危険であることを告げて避難を促すべき義務があった。

午前６時０８分の段階で、それまでに予想していなかった放流量

（１７５０㎥／ｓ）になり、住民の生命に対して切迫した状況になっている。屋内にいる住民に対して避難を強く呼びかける必要がある。野村ダム事務所長は、住民の中にはなかなか避難しない者がいること（家屋内に止まっている者が多数いたこと）を知っていた（川西証人調書４５６）。

野村ダム所長は、判断を誤り、午前５時２０分頃にすべきであった異常洪水時防災操作開始の連絡をしていない。そればかりか、野村ダム所長は、午前５時５０分に、午前６時５０分から異常洪水時防災操作開始の連絡を関係機関（報道機関、消防、警察）にしている。報道機関が午前６時５０分開始を放送していれば、午前６時５０分開始に間に合うように準備をしていた住民が避難できない可能性がある。被告西予市からの情報提供では時間的に間に合わなかったり、不十分な場合が考えられる。自らの過失で住民の危険な状況を作り出しているのだから、作り出した危険な状態を是正するために、直接住民に呼びかける必要がある。

従って、切迫性や回避可能性などの最高裁判所の要件を満たすので、直接住民に伝えなかった野村ダム所長には裁量権の逸脱濫用がある。

野村ダム所長が１７５０トンという家屋が飲み込まれるほどの放流をすることを伝えれば、野村町の住民は避難して、５人の生命や重要な財産を失うことはなかった。よって、控訴人の損害との間には因果関係がある。

５　山鳥坂ダム工事事務所所長について

（１）午前６時２０分について

鹿野川ダムを管理する山鳥坂ダム工事事務所長は、肱川洪水予測システムのデータに基づいて、被告大洲市に対して、異常洪水時防災操

作開始１時間前の通知（厳密には、５０分後の午前７時１０分に異常洪水時防災操作を開始する旨の通知）をファックスでしている（甲Ｃ５の４）。これに加えて、ホットラインで、「平成１６年・平成１７年を上回る既往最大の流入量・放流量になる見込み」であることを伝えている（甲Ａ１１、１２６頁）。

５０分後に異常洪水時防災操作が開始されて、過去最大の被害が生じた「平成１６年を上回る既往最大の流入量・放流量になる」というのだから、①国民の生命・身体・健康等に対し具体的危険が切迫している（危険の切迫性）といえる。

鹿野川ダムの基本計画では１５００㎥／ｓの放流量に対応するように堤防整備を進めていたのだから、肱川洪水予測システムが表示した最大放流量の３８４８㎥／ｓは（乙Ａ８３）、はるかに堤防を越える水量であるのだから、②山鳥坂ダム工事事務所長が具体的危険の切迫を知り、または容易に予見しうる状況にあった（予見可能性）といえる。

山鳥坂ダム工事事務所長が警報やサイレンを使ったりして危険性を伝えれば、実際の異常洪水時防災操作開始まで１時間１０分の時間があるのだから、原告城滝藤徳、原告尾花清志、原告寺岡博、原告滝野昌邦は多大な浸水被害を予想して、大事なものを避難させることができたので、③行政庁が権限を行使すれば容易に結果発生を防止することができた（回避可能性）といえる。

住民は、家屋の天井まで浸水被害を受けるほどの放流量になるとは予想していなかったのだから、大洲市住民に伝えなければ住民は自分たちの危険性を認識することができず、避難することができなかったと言えるので、④行政庁が権限を行使しなければ結果発生を回避できない（補充性）といえる。

鹿野川ダムの放流情報は、重要な場合には山鳥坂ダム工事事務所から住民に伝えることになっていたのだから、住民は放流情報を山鳥坂ダム工事事務所長が伝えてくれるものと信頼しており、⑤国民が権限行使を要請し、期待している場合またはそれが容認される場合である（国民の期待、容認）といえる。

よって、午前６時２０分に肱川洪水予測システムの最大放流量毎秒３８００㎥／ｓという情報を受け取りながら、直ちに、住民に伝えなかった山鳥坂ダム工事事務所長には義務違反が認められる。

（２）午前６時５０分の段階について

山鳥坂ダム工事事務所長は、肱川洪水予測システムを見て、大洲市に対して、ホットラインで、異常洪水時防災操作によって鹿野川ダムの放流が６０００㎥／ｓの見込みになること、現在通行可能となっている道路も追って冠水が想定されることを伝えている（甲Ａ１１、１２６頁）。

既に、午前６時５０分の３０分前の午前６時２０分には異常洪水時防災操作開始１時間前の通知をファックスでしている（甲Ｃ５の４）ので、山鳥坂ダム工事事務所長は異常洪水時防災操作によって放流量が６０００㎥／ｓになることを予測している。

異常洪水時防災操作の場合には、急激に放流量が増えるのであり、しかもその放流量が６０００㎥／ｓという、鹿野川ダムの基本計画で許容される１５００トンの放流量の４倍という驚くべき水量であるから、①国民の生命・身体・健康等に対し具体的危険が切迫している（危険の切迫性）といえる。放流量が６０００㎥／ｓになるのだから②行政庁が具体的危険の切迫を知り、または容易に予見しうる状況にあった（予見可能性）といえる。山鳥坂ダム工事事務所長

が警報やサイレンを使ったりして危険性を伝えれば、異常洪水時防災操作開始まで３０分の時間があるのだから[redacted]は多大な浸水被害を予想して、大事なものを避難させることができた。そのため、③行政庁が権限を行使すれば容易に結果発生を防止することができた（回避可能性）といえる。

住民は、６０００㎥／ｓという考えられないほどの放流量になるとは予想していなかったのだから、山鳥坂ダム工事事務所長が伝えなければ住民は自分たちの危険性を認識することができず、直ちに屋外に出て避難することができなかったと言えるので、④行政庁が権限を行使しなければ結果発生を回避できない（補充性）といえる。

鹿野川ダムの放流情報は、これまでも山鳥坂ダム工事事務所から、住民に伝えられていたのだから、住民は重要な放流情報を山鳥坂ダム工事事務所長が伝えてくれるものと信頼しており、⑤国民が権限行使を要請し、期待している場合またはそれが容認される場合である（国民の期待、容認）といえる。

よって、この午前６時５０分のホットラインでの連絡をした段階で、直ちに住民に放流情報を周知しようとしていないことは、山鳥坂ダム工事事務所長の裁量権の逸脱濫用が認められる。

（３）山鳥坂ダム工事事務所長の認識と知識不足

山鳥坂ダム工事事務所長は、ダム事務所には重要な放流情報を流域住民に伝えるべき義務がないと証言している（小長井証人調書３２４）。上述した河川法４８条、特定多目的ダム法１８条や操作規則の規定を無視する証言であり、放流情報の伝達に関する重要な知識を欠いた山鳥坂ダム工事事務所長は、自分の職務を理解できず、避難情報を住民に伝えなかったのだから、山鳥坂ダム工事事務所長の任務懈怠

は明らかで、義務違反の程度は大きい。

加えて、大洲市は流域住民に対して、「平成１６年を上回る既往最大の流入量・放流量になる」ことや、「最大放流量が毎秒６０００㎥／ｓになる」ことを伝えていないが、この大洲市が住民に伝えていないことを山鳥坂ダム工事事務所長は知っていた（小長井証人調書３２１）。大洲市から住民に対して重要な避難情報が伝えられていないことを知り、流域住民の生命・財産が極めて危険な状態に置かれていることを承知していたということである。それにもかかわらず、ダム管理者としての基本事項を理解しないで、住民に直接伝える必要はないと考えて伝えなかったのだから、山鳥坂ダム工事事務所長の義務違反は明らかといえる。

（４） 福井意見書

この点に関して福井意見書９２頁の補論は、以下のように述べているので参考になる。

２　住民に直接周知しなかった小長井山鳥坂ダム工事事務所長（以下「山鳥坂ダム所長」）の責任

（１）ダム管理者が直接流域住民に急激な放流の周知をすることは法的義務

山鳥坂ダム所長は、「ダム事務所が直接住民に放流情報を伝える規定や義務はない。」と証言した。これは、ダム管理責任者としておよそあり得ない、基本的で重要な法的知識又は倫理観の欠如を示している。ダム管理者の義務不履行の違法性が問われるべき場面であるにも拘らず、この点につき原判決が何ら検討していないのは驚くべきことである。流域住民の生命等を守るため、緊急放流を始め急激

な放流等の場合、ダム管理者は、関係機関への通知とは独立に、直接住民に通知する法的義務を負っている（ダム法３２条）。このような誤った認識ゆえか、山鳥坂ダム所長は、緊急放流によって住民の生命に切迫した危険が及ぶ状況であったのに、自らの直接の法的義務の存在すら認識せず、一般に周知することを怠った。

（２）大洲市が住民に伝えていないことを認識していた

しかも、山鳥坂ダム所長は、大洲市が、危険な放流がされることを住民に伝えていないことをも認識していた。つまり、住民がきわめて危険な状況にあることを知りながら、ダム所長としての基本的な知識、倫理観が欠けていたために、適切な住民への周知をしなかったのである。これについても原判決が何ら検討していないのは驚くべきことである。

肱川洪水予測システムは、６時２０分の段階で過去最大の放流量になること、さらに６時５０分の段階では鹿野川ダムの基本計画における放流量（毎秒１５００トン）の４倍にもなる毎秒６０００トンの放流量となる予想を示していた。山鳥坂ダム所長は、大洲市が、住民に対してきわめて危険な放流がされることを伝えず、さらに避難を促してもいないことを知っていたのであるから、なおさら、自らの法的義務であるところの直接の一般周知を住民対して行わなければならない切迫性は強かった。

鹿野川ダム直下の肱川町の市街地には、５分もあれば放流した水が到達する。大川地区や菅田地区には数十分で到達する。ダム管理者として、自らの操作が招くこととなる災厄について、関係機関の重要な一翼たる大洲市の避難誘導措置が杜撰きわまりないことを承知していたにも拘らず、自らの義務を完全に放棄して住民に伝えないままとする選択はあり得なかった。

3　自治体からの周知の要請は自らの周知義務発動の要件ではない。

原判決は、ダム事務所が直接住民に放流情報を周知することについて「住民の避難に関して第一次的な責任を負う西予市野村支所長から、野村ダム事務所から直接住民に対して避難に関する放送を実施するように依頼されていた等の事情も見当たらない。」、「山鳥坂ダム所長において、大洲市長から、山鳥坂ダム事務所から直接、避難に関する放送を依頼されていた等の事情も見当たらない」などと述べて、地方自治体から、ダム管理者が直接住民に周知せよ、との要請がなかった場合には、ダム事務所が直接住民に通知する必要性が低いとする。

しかし、これは法の明文に正面から反し、誤りである。地方自治体からの要請の有無を問わず、ダム管理者自身は、法が明記するとおり、独立して直接住民等に周知しなければならない。このような免責事由を設けるなら、水防団体が、自ら何ら有効な避難誘導措置を講じず、加えてその程度の問題意識の者であるからこそ、ダム管理者への何らかの要請を行うことなど思い付きすらしなかったという、本件事故のおけるような杜撰な水防団体が下流で関わっているような場合、国の周知義務がますます軽んじられることとなって、下流住民の危険性はまずます深刻な水準に及ぶこととなる。原判決の言明は、法解釈論以前の安全性常識の基本すら欠落した異常なものである。

逆に、自治体がダム事務所に周知を要請するような場合には、自治体自身が住民に放流情報を伝えることの必要性を十分に認識しているので、自治体自身が十分に住民に周知することとなるであろう。しかし、だからといって、直接の原因者たるダム管理者による一般周知義務が軽減されるとする解釈は成り立ちようがないことに留意すべきである。

（５）山鳥坂ダム工事事務所長から、住民に対して、「平成１６年を上回る既往最大の流入量・放流量になる」ことや、「最大放流量が毎秒６０００トンになる」ことが伝えられていれば、[redacted]は重要な財産を持ち出して高いところに避難をしたはずである。

従って、山鳥坂ダム工事事務所長の裁量権の逸脱濫用と原告らの損害との間には因果関係がある。

第７　急激な放流の禁止違反

１　争いのない事実

両ダムにおいては、操作規則で急激な放流量の増加を禁止し、操作細則で許容される放流量の増量を定めている。開示された両ダムの放流量のデータ（甲Ａ９、甲Ａ１０、乙Ａ８２、乙Ａ８３）が示しているように、操作細則に記載された放流量の増量を１０倍以上超えていることについては控訴人・被控訴人国との間で争いがない。

２　原判決の判断

原判決は、野村ダム所長は、原則として、Ｒ２改正前野村ダム操作細則９条１項本文及び同条２項の規定による放流量の制限を遵守すべき法的義務を負っているものの、異常洪水時防災操作を含め、気象、水象その他の状況により特に必要があると認める場合においては、前記と異なり、ダムへの流入量に相当する量まで放流量を速やかに増加させる操作を行うことができると解するのが相当である。（判決書１１１頁２３行以下）」と述べて、「・・よって検討するに、野村ダム所長は、同日午前５時５０分から同日午前６時２０分の異常洪水時防災操作が開始までの間、・・・また、同日午前６時１０分から同日午前６時２０分までの操作については、・・・同時刻か

ら同日午前６時２０分までの放流操作は、野村ダムが異常洪水時防災操作開始水位に達し、これを超える流入量が継続している状況下において、異常洪水時防災操作の準備としてされたものと考えられ、Ｒ２改正前野村ダム操作規則１７条ただし書に基づいた操作であったと認めるのが相当である。（判決書１１３頁１行以下）」と述べている。

３　原判決の一番重要な論点の見落とし

しかし、本件が「特に必要があると認められる場合」にあたるかについては、原判決は、控訴人の主張を全く検討していない。

すなわち、控訴人は、「両ダム管理事務所長は、本件水害時において、肱川洪水予測システムをみて、放流操作をしていた。肱川洪水予測システムは、少なくとも１時間５０分前から、異常洪水時防災操作に入ることと操作細則の基準を大きく上回る危険で急激な放流量の増加を示している（乙Ａ８２、乙Ａ８３）。例えば、野村ダムでは午前４時５０分の時点で午前６時４０分から、鹿野川ダムでは午前５時３０分の時点で午前８時から、許容された増量をはるかに上回り、急激に放流量が増加することを肱川洪水予測システムが示している。ダム管理事務所長は、禁止された放流量の増加を防ぐための措置を当然行うべきであり、異常洪水時防災操作に入る前の段階において、放流量を増やしていき、急激な放流量の増加を防ぐ必要があった。（原告準備書面３１、６２頁４行以下）」と主張している。

４　事前に回避できるのだから「特に必要があると認められる場合」に当たらない。

肱川洪水予測システムは、少なくとも１時間５０分前から、異常洪水時防災操作に入ることと、操作細則の基準を大きく上回る急激な放流量の増加を示している（乙Ａ８２、乙Ａ８３）。ダム所長は、これを見ていたのだから、急激な放流量の増加になることを認識できたはずである。この段階において、ダム所長は放流量の急激な増加を避ける操作を行う義務がある。その義務の履行方法としては、事前に徐々に放流量を増やして放流量の増加を平均化していけば、放流量の急激な増加になることを避けることができた。このように、放流量の急激な増加を避けることができたのだから、「特に必要があると認められる場合」にあたらないはずである。これが控訴人が原審で主張した内容である。

しかし、原判決は、午前５時５０分以後についてしか検討をしていない。それ以前の時点において急激な放流を避けることができたという控訴人の主張に対して検討していないのである。

5　被告国は、争っていない。

なお、被告国は、放流量を前倒しして増加することによって、放流量の急激な増加を回避できたことについて、争っていない。

6　原判決の誤り

原判決は、「異常洪水時防災操作の準備としてされたものと考えられ、Ｒ２改正前野村ダム操作規則１７条ただし書に基づいた操作であったと認めるのが相当」と述べている。しかし、詳しいことは後述するが、１７条ただし書には水位の制限規定がある。それゆえ、規定された水位に達しなければただし書の適用ができないので、その水位に達しない異常洪水時防災操作開始前においては、準備として行うこと

はできない。

7　異常洪水時防災操作と急激な放流禁止

また、原判決は異常洪水時防災操作であれば、急激な放流量の増加になってもいいと考えている。しかし、この考えは、急激な放流禁止が河川法上の重要な原則であることを失念しており、異常洪水時防災操作であることから、当然に急激な放流が許されるわけではない。

この点に関して、福井意見書は、「宇賀（１９８８ｂ）２９頁も指摘する通り、「利水ダムが存在することにより、河川の水流の下流への伝播速度が大きくなり、河道貯留効果が減殺されうるが、このような場合、ダム貯水地への流入量が急激に増加しているときにダム設置前の正常な機能を維持するためには、大迫ダム水害訴訟第一審判決の指摘するとおり、放流量の増加率を流入量の増加率より小さくしなければならない」のである。この原理は、治水ダム、多目的ダムにも当然に妥当する。」（２１頁）として、「仮に緊急放流せざるを得ない事態になっても、下流の水位の急激な上昇を最優先で避けるべきであり」（２２頁）と述べている。

第８　野村ダムの操作規則の瑕疵

1　操作規則に瑕疵が生じている原因

後述するように、両ダムの操作規則は両ダムの基本計画で想定されている大規模洪水に対して、対処できない内容に平成８年に変更されている。

想定される大規模洪水に対して、そのままの水量を下流に流せば、多大な被害を流域住民に与えることから、巨額を投じてダムが建設されている。そのため、想定される大規模洪水に対処できるようにダム

は設計されており、操作規則も想定される大規模洪水に対処できるように作成される。それゆえ、およそ操作規則が想定される大規模洪水に対処できないというようなことは考えられない。両ダム以外にこのような操作規則は、他に例がない。

このように想定される大規模洪水に対処できない操作規則に変更したのは、山鳥坂ダムという新たなダムの新設計画を推進するためである。これは福井意見書で指摘されており、国土交通省河川部に勤務させていた経験から、的確に新設ダム建設と既存の両ダムの操作規則の関係を指摘している。

すなわち、熊本県で建設中の川辺川ダムなどと比較すれば、山鳥坂ダムの場合、川（河辺川）の水量は少なく、治水効果が極めて低いことが指摘されてきた。この治水効果の低いダムを推進するためには、既存のダムの治水効果を下げて、新設ダムの必要性を説く必要があり、そのために中小規模洪水対策ということで、既存ダムの治水効果を下げようとしたのである。

2　この争点についての原判決の判断の特徴

控訴人は最終準備書面においてこの争点の論点を整理したつもりであったが、原判決は、この争点に関する論点が整理できていない。そのため、「大規模洪水が予想される場合に、大規模洪水に対処できない操作規則には瑕疵がある。」すなわち「大規模洪水に対処できる放流操作に切り替えることができない操作規則には瑕疵がある。」という控訴人の主張について正面から判断していない。また、建設技術研究所作成の報告書（肱川水系既設ダム操作規則検討業務（乙Ａ６６）を鵜呑みにしたり、その内容について間違った理解をしたりして判断をしている。

以下、論点を整理しながら述べる。わかりやすくするために、野村ダムと鹿野川ダムについて分けて、まず野村ダムの操作規則について述べる。

3　この争点（野村ダムの操作規則の瑕疵）についての控訴人の主張

控訴人は、原審で、令和２年改正前（本件水害時）の野村ダムの操作規則が基本計画で想定している洪水に対処できない内容であるため、通常有すべき安全性を欠いた操作規則といえるので、操作規則に瑕疵があると主張している。

すなわち、野村ダムの基本計画は、最大流入量１３００㎥／ｓの洪水を想定しており、この１３００㎥／ｓをそのまま下流に流したのでは西予市野村町野村の市街地が浸水して多大な被害を及ぼすため、１３００㎥／ｓの内３００㎥／ｓをダムに貯留して、１０００㎥／ｓを放流することにし、１０００㎥／ｓの放流に耐えられるように堤防整備をして西予市野村町の市街地を守る計画である。１３００㎥／ｓの内の３００㎥／ｓをダムに貯留できるようにダムの構造・規模を定めて建設されている。そして、基本計画が実現できるように操作規則が作成された。

それにもかかわらず、平成８年に変更した令和２年改正前の野村ダム操作規則は、ダム計画で想定されている最大１３００㎥／ｓの流入量の洪水に対して、３００㎥／ｓをダムに貯留することができない内容になっている。気象・水象に対応した例外的な操作に切り替えて、基本計画洪水に対処することは、異常洪水時防災操作開始の水位と同じ水位が規定されているために、行うことができない。そのためダム計画において想定されている洪水（計画洪水）に対して対処できず、最大１３００㎥／ｓの流入量をそのまま放流することになり、下流の

野村町野村の市街地に多大な被害を及ぼすことになるので、操作規則は、通常有すべき安全性を欠いた操作規則である。従って、操作規則には瑕疵がある。というのが控訴人の主張内容である。

誤解がないように操作規則の瑕疵と控訴人の損害との因果関係について述べると、本件水害は最大流入量が計画洪水の最大流入量よりも多い水量であれば、最大流入量に至るまでの時間が比較的短かく、総合計の流入量としては計画洪水の場合と同量であるため、操作規則に瑕疵がなければ（計画洪水に対応できる操作規則であれば）、野村町市街地に越流が生じないで控訴人の生命財産が侵害されることはなく、因果関係が認められる。

4　この争点の論点を整理すると以下のようになる。

①　本件のようなダムの構造内容とは関連性のない操作規則の瑕疵の判断基準として最高裁大東水害判決の射程内なのか

控訴人は、宇賀元最高裁判事の意見を付けて、本件操作規則の変更には技術的・財政的制約がないので射程外だと主張している。原判決は、控訴人の主張を検討することなく、大東水害判決が適用されるという結論を述べているだけであり、注目すべきことは、本件はそれまで瑕疵のなかった操作規則を瑕疵ある操作規則に変更した場合の問題であるという点である。加えて、本件水害後２年足らずで操作規則が再度変更されている点である。

②　ダム建設計画で想定された計画洪水に対処できない操作規則は、操作規則に瑕疵があるといえるのか。本件争点の出発点。

イ　控訴人　　瑕疵がある。

ロ　被控訴人国　　はっきり述べていない。

ハ　原判決　　この点についてはっきり述べていない。

③　令和２年改正前の野村ダムの操作規則について、計画洪水の場合に１７条の洪水調節規定の本文による操作方法で対処できるのか。越水して野村町野村の市街地が被害を受けないのか。

イ　控訴人　　計画洪水に対処できず、野村町の市街地が被害を受ける。

ロ　被控訴人国　　対処できると考えているようだ。

ハ　原判決　　はっきりしない。

④　③の論点の前提として、平成８年改正前（ダム建設時）の野村ダムの操作規則１４条について、洪水調節規定の本文による操作方法で計画洪水に対処できるのか

イ　控訴人　　対処できる。越水しないで、野村町の市街地が被害を受けない。

ロ　被控訴人国　　対処できる。

ハ　原判決　　平成８年改正前の野村ダムの操作規則であっても被害が生じると考えて、対処できないと判断しているように読める。

⑤　令和２年改正前の野村ダムの操作規則１７条について、洪水調節規定の本文は下流域の中小規模洪水対策を考えた操作規則である。

控訴人、被控訴人国ともに争いがない。

⑥　中小規模洪水対策を考えた操作規則であっても、大規模洪水

が予想される場合には、大規模洪水に対処できる操作に切り替えることができる操作規則でなければならないか。

イ　控訴人　　大規模洪水対応の切り替えができるべき。

ロ　被控訴人国　　報告書の記載から大規模洪水対応の切り替えができるべき。

ハ　原判決　　はっきりしないが、切り替えができることを求めている。

⑦　令和２年改正前の野村ダムの操作規則１７条について、洪水調節規定の本文但書規定は水位の記載があるので、水位を越えないと但書の適用がない。とすると、計画洪水（大規模洪水）が予想される場合に、実際に計画洪水に対応した例外的な放流操作に切り替えができるのか

イ　控訴人　　異常洪水時防災操作開始の水位と同じ高さの水位の制限があるので、例外的に計画洪水に対応した放流操作への切り替えができない。

ロ　被控訴人国　　報告書から切り替えて放流操作ができる。

ハ　原判決　　切り替えて放流操作ができると述べながら、実際に切り替えができないとも述べている。

⑧　１７条の洪水調節規定の本文但書について、異常洪水時防災操作開始の水位と同じ高さの水位の制限規定をつける必要があったのか。

イ　控訴人　　水位の制限をつける必要がない。合理性がない。

ロ　被控訴人国　　切り替えの判断基準が明確である。合理性がある。

ハ　原判決　　切り替えの判断基準が明確である。合理性がある。

⑨　鹿野川ダムについて

①～③、⑥～⑧は同じ

④について

②の論点の前提として、平成８年改正前（ダム建設時）の野村ダムの操作規則１４条について、洪水調節規定の本文による操作方法で計画洪水に対処できるのか

イ　控訴人　　対処できる。

ロ　被控訴人国　　はっきりしない。

ハ　原判決　　はっきりしない。

⑤について

平成８年改正前の鹿野川ダムの操作規則について、洪水調節規定の本文による操作方法で計画洪水に対処できるのか。

イ　控訴人　　対処できる。

ロ　被控訴人国　　はっきりしない。

ハ　原判決　　はっきりしない。

5　大東水害判決の基準の射程内か（論点①）

（１）大東水害訴訟事件最高裁判所判決

本件のような水害訴訟において先例となっているのは大東水害訴訟事件である。同事件の最高裁判所は、「河川管理については財政的、技術的、社会的な諸制約を伴うことを踏まえ、すべての河川について通常予測し、かつ、回避し得るあらゆる水害を未然に防止するに足りる治水施設を完備するには、相応の期間を必要とし、未改修河川又は

改修の不十分な河川の安全性としては、前記のような諸制約のもとで一般に施行されてきた治水事業による河川の改修、整備の過程に対応するいわば過渡的な安全性をもって足りるとせざるを得ないとしたうえ、我が国における治水事業の進展等により河川管理の特質に由来する財政的、技術的及び社会的諸制約が解消した段階においてはともかく、これらの諸制約によっていまだ通常予測される災害に対応する安全性を備えるに至っていない現段階においては、当該河川の管理についての瑕疵の有無は、過去に発生した水害の規模、発生の頻度、発生原因、被害の性質、降雨状況、流域の地形その他の自然的条件、土地の利用状況その他の社会的条件、改修を要する緊急性の有無及びその程度等諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約のもとでの同種・同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を備えていると認められるかどうかを基準として判断すべきである。」という水害発生に関する河川管理の瑕疵の有無についての判断基準を示している。

（２）大東水害訴訟最高裁判決の射程範囲外

しかし、本件訴訟は、上記判例の射程範囲外の事案である。この点については、福井意見書で「放流事故は人口公物における設置管理瑕疵判例と同等の範疇」として詳しく説明している（福井意見書１０頁１１行以下）。

福井意見書に補足すると、宇賀教授・元最高裁判事は、ダムの操作のミスや放流に際しての警報の懈怠については、通常の河川管理の瑕疵の問題とは同様に考え難い面がある（宇賀克也「ダム水害の法律問題」ジュリスト９２０号（１９８８年）２３頁）としている（なお、甲Ａ７８（福井意見書）１５頁「（４）ダム放流事故と大東水害最判と

の関係」も同様に、射程外と論じている)。

大東水害訴訟に代表される水害訴訟の多くで主張される堤防整備の瑕疵については、堤防の整備には財政的制約、時間的制約、技術的制約があり、整備不備の事実から直ちに国賠法２条の瑕疵があるとは言えないと判断されてきている。

しかし、ダム放流操作の瑕疵については、適正なダム放流を行う上で、財政的制約、時間的制約及び技術的制約があるわけではない。当時の雨量・流入量・水位等の状況を把握して適切な放流を行ったかどうかという問題であるからである。

操作規定等の欠陥に関する瑕疵について宇賀元判事は、「洪水調節容量は、河川整備の工事実施基本計画において定められる当該ダムに係る基本高水及び計画高水流量を基に、基本高水の最大流量から決まる基本高水流量を計画高水流量に提言させるのに必要な量として決定されるから、その洪水調節容量が乏しいこと等が河川管理の瑕疵といえるかどうかは、河川の堤防の高さが十分であるかといった主張と同様に考えることができ、河川管理の瑕疵の有無の判断基準を示した。」（宇賀元判事前掲２３頁）と述べて大東水害最高裁判決の射程範囲内であると述べている。

ただ、宇賀元判事がここで述べている操作規則の問題は、ダムの規模の改造等を前提とした議論であり、ダムの規模を改造することについては財政的制約、時間的制約、技術的制約があり、そのような場合であるから、大東水害最高裁判決の射程範囲内となる。

しかし、本件訴訟で控訴人が主張している操作規則の瑕疵は、既存のダム設備を前提としたものであり、洪水調節容量が乏しいこと等が河川管理の瑕疵であるとして、ダムの改造を主張するものではない。いったん定めていた適正な操作規則を大規模洪水に対応しにくい操

作規則に変更したことの瑕疵を問題とするものであり、規則変更に時間を要したり、巨額の予算計上が必要となるような技術的・時間的・財政的な制約があるものではない。現に、四国地方整備局は、平成３０年水害を受けて、大規模洪水に対応できない操作規則の瑕疵を認識して、２年も経過しない間に操作規則を変更して平成８年改正前の操作規則とほぼ同じに戻している。その後にも、両ダムともダム改造を理由として令和５年に操作規則を変更している。従って、本件で問題にしている変更された操作規則の瑕疵については、大東水害最高裁判決の射程範囲外の事案である。

6　②計画洪水に対処できない操作規則は瑕疵があると言えるのか（ダムの治水機能と操作規則の瑕疵について）

国家賠償法２条の「瑕疵」とは、「営造物が通常有すべき安全性を欠いていること」をいう。治水目的のダムは、洪水から流域住民の生命・財産を守るために建設されたものである。具体的には、流域住民に多大な損害を及ぼす洪水を想定して、ダムに入ってくる流入量の内、一部をダムに貯留して残りを放流することにより、放流量を規制して、住民に損害を及ぼさない水量（堤防を越えない水量）にするものである。

ダムは、土木工学の英知を結集して設計され、想定された洪水に対応できる規模・構造に建設されているので、想定された洪水の範囲内であれば、流域住民の安全は確保されることになる。想定された最大流入量の一部をダムに貯留することができず、最大流入量をそのまま放流することになれば、ダムの下流の住民に多大な損害を及ぼすことになる。

ダムの使用方法といえる放流操作を定める操作規則は、通常、想定

された洪水に対応できるように作成されている。操作規則の内容により、ダム計画で定められた治水が実現できず、最大流入量の一部をダムに貯留できないという場合には、最大流入量をそのまま放流することになって、下流の市街地に多大な損害を及ぼすことになる。操作規則の内容が想定された洪水に対応できない内容である場合には、流域住民の安全の確保ができなくなるので、ダムが通常有すべき安全性を欠いていることになる。それゆえ、その操作規則には瑕疵があるといえる。

以上のことは、この操作規則の瑕疵という争点の出発点であるが、原判決はこの点を明らかにしていない。

7　③令和２年改正前の野村ダムの操作規則について、洪水調節規定の本文による操作方法で計画洪水に対処できるのか

（１）野村ダムの計画洪水

野村ダムは利水と治水の両面を持つ多目的ダムである。利水は、八幡浜市・伊方町・宇和島市・西予市のみかん畑などに送水する。治水は、ダム直下にある西予市野村町の市街地を洪水から守るためである。その西予市野村町の市街地を守るために、野村ダムの基本計画は、洪水の際の最大流入量を１３００㎥／ｓに想定して、そのうち３００㎥／ｓを野村ダムに貯留して、残りの１０００㎥／ｓを放流することにして、１０００㎥／ｓの放流に耐えられるように（越流しないように）西予市野村町の堤防整備を行って、流域住民の安全を確保している。計画洪水は１３００㎥／ｓである。

（２）野村ダム事務所が作成したハイドログラフ

野村ダム事務所が、平成８年変更の操作規則について説明する際に

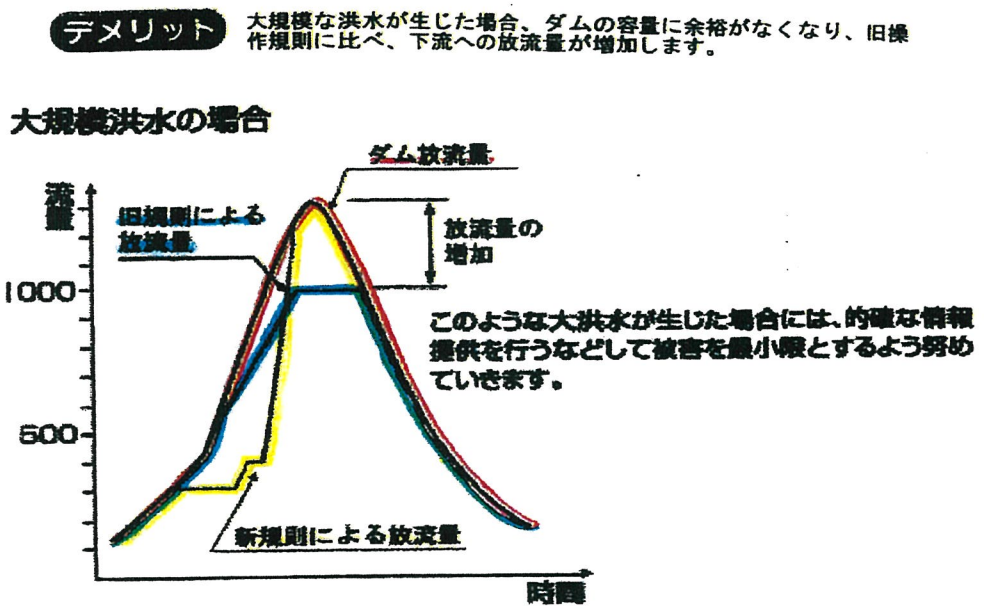
作成したハイドログラフ（甲Ａ１５、３枚目）によれば、デメリットとして、放流量を基本計画の１０００㎥／ｓに抑えることができないことになっている。

それが下記のハイドログラフである。このハイドログラフは野村ダムのホームページ等に掲載されていたものであり、被控訴人国は、このハイドログラフの成立やその内容を争っていない。

このデメリットとして説明されているハイドログラフにおいては、大規模洪水の場合として最大流入量が１３００㎥／ｓに設定されており、令和２年改正前規則の場合の放流量を見ると、途中から放流量が３００㎥／ｓから急激に増えて異常洪水時防災操作を開始したことが分かる。そして、最大流入量になる前の段階で、放流量と流入量が同量になり、最大流入量をそのまま放流している。

つまり、最大流入量の一部をダムに貯留することができなくなっており、想定された最大流入量をそのまま放流することになるので、放流された水が１０００㎥／ｓの放流に対応するために整備された堤防を越えて、西予市野村町の市街地に多大な損害を及ぼすことが分かる。

従って、このデメリットを示したハイドログラフの令和２年改正前規則の放流量の動きから、野村ダムが本来想定している洪水に対して被害を防ぐことができない操作規則ということになる。



（３）四国地方整備局河川部が令和２年改正前規則の危険性を認めていること（事務局の発言）

国土交通省四国地方整備局河川部は、本件水害を受けて操作規則や情報提供について検証するために、「野村ダム・鹿野川ダムの操作に関わる情報提供等に関する検証等の場」（以下、「検証委員会」という。）を設置した（甲Ａ１１）。令和２年改正前規則が大規模洪水に対応できないことは検証委員会の事務局の発言からも明らかである。

その会議において、検証委員会の事務局は令和２年改正前規則の変更について、「平成７年７月の大出水があり、それを契機にダムの操作規則の見直しを行っている。従来は大規模洪水に対して耐え得る操作規則であったところを、中小洪水に効く操作規則にして欲しいという住民の声があり、その中小洪水に効く操作規則は、逆に大きい雨が来てしまったら従来の操作よりも大きく放流する危険性があることを認識していただいたうえで、今の操作規則になった経緯がある。」（甲Ａ１１、１１４頁１行以下）」と述べている。

この発言は、削除されることなく報告書に記載されているので、四国地方整備局河川部の公式な見解である。この発言の「その中小洪水に効く操作規則は、逆に大きい雨が来てしまったら従来の操作よりも大きく放流する危険性がある」と述べているが、「中小洪水に効く操作規則」とは令和２年改正前規則のことであり、「逆に大きい雨が来てしまったら」とは大規模洪水になったらという意味である。「大きく放流する危険性がある」とは、ダムからの放流量が多くなって下流の住民が危険な状況になることである。堤防を越えない放流量に抑えることができるのであれば、「大きく放流する危険性がある。」とは言えないので、大量に放流をすることによって、越流して住民の生命・財産を奪う恐れがあることを示唆しており、令和２年改正前規則が大規模洪水に対処できないことを認めた発言と言える。

ということは、四国地方整備局河川部は、大規模洪水の場合に令和２年改正前規則が危険なものになることを認識していたことになる。

（４）野村ダムの令和２年改正前規則が計画洪水に対応できない理由

野村ダムの令和２年改正前規則の特徴は、ダムへの流入量が増えて最大流入量に近づく段階において、その間の放流量が少ないことである（この点は鹿野川ダムも同じである。）。以下に詳述するが、この点が両ダムの令和２年改正前規則の致命的な欠陥である。

すなわち、野村ダムの操作規則１７条では、ダムの水位が１６７．９メートルになるまで、放流量は毎秒３００㎥／ｓであり、水位がそれ以上になった後は放流量が４００㎥／ｓに増えるが、ゲートの開度を同じ状態に維持するので、放流量は毎秒４００㎥／ｓからそれほど増えない。その状態から１時間ほど経過しても、異常洪水時防災操作に入るまで、放流量は５００㎥／ｓを超えない。このことは、肱川洪

水予測システム（乙８２）をみればよくわかる。例えば、午前５時の時点での予測では、流入量が毎秒７００㎥／ｓ以上に増えていくのに、貯水位が１６７．９メートルを超える午前６時までの放流量は３００㎥／ｓである。このように放流量が少ないために、流入量の多くがダムに貯留されて治水容量を失うことになる。３００㎥／ｓの後の放流量は４００㎥／ｓになるはずだが、午前６時４０分までの４０分間は３７８㎥／ｓであり、午前６時４０分には貯水位が１６９．４メートルを超えるので異常洪水時防災操作に入って初めて、その後の放流量は５４１．３７㎥／ｓ、７５９．４８㎥／ｓに増えている。４００㎥／ｓに増やしたり、ゲートを４００㎥／ｓと同じ開度にしてもあまり効果がなく、異常洪水時防災操作を開始するしかなくなっている。

（５） 福井意見書の説明

この令和２年改正前の野村ダムの操作規則について福井意見書は、「野村新規則１７条は、旧規則１４条ただし書きと同じ例外操作を定めるものの、同条１号は、流入量が３００㎥／秒を超えた時は、３００㎥／秒の水量を限度として放流すること、同条２号は、１号の放流中に、水位が標高１６７．９ｍになった時になお流入量が増加している場合は、すみやかに４００㎥／秒まで放流量を増加すること、放流量増加途中で流入量が放流量と等しくなった時は流入量に相当する水量を放流すること、同条３号は、流入量最大時までは放流量４００㎥／秒に達した時点のゲートの開度を保つことと定めた。これは、「一定率一定量方式」を「一定量後一定開度方式」に転換したものであるが、水位が１６７．９ｍになれば３００㎥／秒の放流量を４００㎥／秒まで増加できるが、３００㎥／秒の放流量がわずか４００㎥／秒に増加した後その時点のゲート開度を固定するため、実質的には小さい

放流量限度を定める特殊な「一定量方式」と大きく異ならず、その後の流入量が大きくなれば短時間で満水位に達し、容易に緊急放流をせざるを得なくなるのみならず、その場合急激な放流量増加操作となりやすいため、下流を甚大な危険に晒す急激な河川流量の増加、水位上昇をもたらしやすくなる方式だった。原判決は、この事実まったく触れないまま、深刻な問題点を無視している。」（甲Ａ１０２、４５頁）と述べている。

同様に鹿野川ダムについて福井意見書は、「鹿野川新規則１６条ただし書きは、旧規則１８条１項のただし書きと同内容の例外操作につき、水位が標高８７．５ｍ以上にある場合に限定する旧規則になかった制約を付加した。また、鹿野川新規則１６条１号は、流入量が６００㎥／秒を超えた時は、６００㎥／秒の水量をダムから放流すること、同条２号は、１号の放流中に水位が標高８４．０ｍに達し、なお流入量が増加している場合は８５０㎥／秒まで放流量を増加させること、放流量増加途中で流入量が放流量と等しくなった時は流入量に相当する水量を放流すること、同条３号は、流入量最大時までは放流量８５０㎥／秒に達した時点のゲートの開度を保つことと定めた。これは、「一定率一定量方式」を「一定量後一定開度方式」に転換したものであるが、６００㎥／秒の放流量を水位が８４ｍになれば８５０㎥／秒まで増加できるとはいえ、ゲート開度をその時点の小さい開度に固定するから、野村新規則同様、実質的にはやはり小さい放流量を限度とする特殊な「一定量方式」と大きく異ならない方式だった。」（甲Ａ１０２、４６頁）と瑕疵ある操作規則の原因を述べている。

8　平成８年改正前の野村ダムの操作規則について、１４条の洪水調節規定の本文による操作方法で計画洪水に対処できるのか。野村町市街

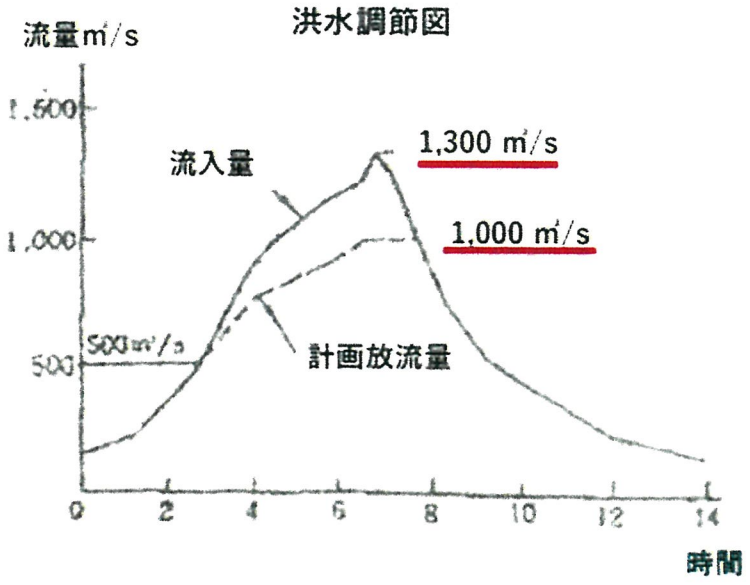
地の越流を防ぐことができるのか

（１） 既に述べた野村ダムのホームページに掲載されていたハイドログラフは、平成８年改正前の操作規則では、放流量が１０００㎥／ｓを超えず、対処できることになっている。

（２） 前述した検証の場で事務局は、「従来は大規模洪水に対して耐え得る操作規則であった」と発言している。この「耐え得る」とは、平成８年改正前規則が大規模洪水に対して持ちこたえることができるという意味であるから、ダムとしての効果を発揮して、すなわち被害を防ぐことができる操作規則であったことを認めるものである。

（３）ダムの基本計画と操作規則

操作規則はダムの基本計画が実現できるように作られる。被告西予市の野村町においては堤防整備も行われた。ダム建設の設計に誤りがない以上、想定された災害を防御できる。



（４）野村ダムの建設計画の洪水調節図

野村ダムの工事計画書をみても、平成８年改正前規則が想定された計画洪水に対処できることが分かる。

既に述べたように、野村ダムは、毎秒１３００㎥／ｓの流入量を想定して、ダムで毎秒３００㎥／ｓの水量を貯留し、毎秒１０００㎥／ｓを放流することによって被害を避けるという洪水調整計画に基づいて建設されている（野村ダム工事誌　甲Ａ２５）。計画洪水の場合には放流量が１０００㎥／ｓ以内となっている。

（５）原判決の誤り　その１

この点に関して原判決は、「本件報告書のとおり、両ダムの令和２年改正前の操作規則は、一定量以上の洪水に際して洪水被害を生じさせてしまうものではあるものの、そもそも両ダムの平成８年改正前の操作規則を用いたとしても、一定量以上の洪水に際して洪水被害が生ずることは避けられず、同規則を用いた場合に比して、基準地点の流量にそれほど大きな差を生じさせるものではないとのシミュレーション結果を踏まえ、策定されたものである。」（判決書１２３頁２４行以下）、とか、「昭和２０年９月洪水を念頭に置いた大規模洪水においても、洪水は発生させるものの、平成８年改正前の操作規則の施行時と大差のない結果にとどまると判断されたものであり、」（判決書１２１頁１５行以下）とか、また、「計画規模の洪水に対しては、上下流痛み分け操作ルールは、平成８年改正前の操作規則と比較して、大洲地点の流量で約５０㎥／ｓ増加する程度（平成８年改正前の操作規則では５２３３㎥／ｓ、上下流痛み分け操作ルールでは５２８６㎥／ｓ）であり、同規模の洪水に対する洪水調節効果が著しく低減することはないとの結果が得られた。」（判決書７９頁２１行以下）と述べて、対

処できないと判断している。

しかし、これは鹿野川ダムを念頭に置いたものであり、野村ダムについて述べたものではない。野村ダムについては、建設技術研究所作成の報告書（肱川水系既設ダム操作規則検討業務（乙Ａ６６）（以下、「研究所報告書」という。において、流入量を制御できて、パンクしないとされている。すなわち、野村ダムの計画洪水（昭和２０年９月型）についての検討結果をみると、工事実施基本計画ルールと現行ルールでは、最大放流量は１０００㎥／ｓと１０７４㎥／ｓに抑えてあり、野村町野村の堤防を越えない程度になって、計画洪水に対応できている（乙Ａ６６，５－５２）。

（６）原判決の誤り　その２

また、原判決は、「平成８年改正前の操作規則の施行時と大差のない結果にとどまると判断されたものであり、肱川流域の地方自治体らにおいても、前記の操作規則改正が了解されたものである。」（判決書１２１頁２２行以下）と述べて、地方自治体の了解のもとに操作規則が変更されたという。

しかし、地方自治体が了解したからといって、瑕疵ある操作規則を作成した国の責任が免責されるものではない。

また、「大差のない結果にとどまる。」というのは誤りであり、誤った説明の下で了解したとしても、了解したとは評価できない。

さらに、この操作規則の変更で一番不利益を受ける野村町においては、承諾したとはいえない状況である。それは議会の広報誌を見れば、「６月１１日に開催された建設省及び県の説明会の後、再三に亘って県から意見を求められた。早急なことでもあったので、６月１４日県に対して了承の回答をした。」（甲Ｂ３）と記載されている。野村町議

会が本当に納得して了解をしたのであれば、このような記載をしないはずである。

9　中小規模洪水対策を考えた操作規則であっても、大規模洪水が予測される場合には、大規模洪水に対処できる操作に切り替えることができる操作規則でなければならないか。

雨量予測の技術が向上して、誤差が出るとはいえ、雨雲の強さや動きを把握して、大規模洪水についての予想ができるようになっている。中小規模洪水の場合には浸水被害が出ないようにしようとして、改正した操作規則で浸水を免れようとしていた地域については、大規模洪水になった場合に、その地域の浸水を防ぐことはできない。例えば、大規模洪水になって１０００㎥／ｓ以上の放流量が不可避であれば、１０００㎥／ｓまでの放流量で浸水被害を受ける地域を守ることはできない。そのため、守れない地域を守ろうとするのではなく、被害が甚大なものになることをできるだけ防止するため、大規模洪水における最大流入量をカットするという本来のダムの目的を達成するために治水容量の確保が必要となる。そうしなければ、ダム事務所は甚大な被害が生じるのを放置して、防御的放流操作をしないことになる。一定量開度方式ではなく、流入量に応じて放流量を増やして治水容量を確保していく必要がある。従って、中小規模洪水対策の操作規則であっても、大規模洪水が予測される場合には、大規模洪水に対処できる操作に切り替えることができる操作規則でなければならない。

この点についての被控訴人国および原判決の態度は極めて曖昧である。被控訴人国は、大規模洪水が予測される場合であっても、大規模洪水に対処できる操作に切り替えることに触れていない。

研究所報告書は、「中小洪水時（先行容量）から大洪水対応操作へ

の切り替えの判断基準複雑でない。」（乙Ａ６６、８－５）と記載して、大規模洪水への切り替えが必要となることを前提として、「判断基準が複雑でない。」としている。

原判決は、上記の研究所報告書の意見を採用しており、大規模洪水が予測される場合には、大規模洪水に対処できる操作に切り替えることを必要としているようにもみえる。

１０　⑦令和２年改正前の野村ダムの操作規則１７条の洪水調節規定の本文但書規定（水位の制限がある）を使って、計画洪水（大規模洪水）が予想される場合に、例外的に計画洪水に対応した放流操作に切り替えることができるのか。

（１）一般的なダムの操作規則では、洪水調節の規定を置き、本文において原則的な洪水調節の方法を規定し、但書として、「気象・水象その他の状況により特に必要があると認める時は、この限りでない。」と定めて、例外的に「気象・水象」の状況に応じた操作ができることになっている。このような定めであれば、計画洪水の場合には予定していた中小規模洪水とは異なる気象・水象の状況に応じた操作として、但書を適用して大規模洪水に対応した操作に切り替えることができる。

しかし、一般的な操作規則の洪水調節規定の定め方と異なり、野村ダムの洪水調節規定の本文但書は、「水位が標高１６９．４メートルにある場合で、気象・水象その他の状況により特に必要があると認める時は、この限りでない。」と規定して、水位の定めを置いている。

（２）まず、但書で定めた水位にならなければ但書を使用して例外的な

操作ができないのか。

被告国は、両ダムの操作規則の但書の解釈に関して、裁判所の釈明に対して、「定められた水位に達しないときに、ただし書を適用して、各条各号に定める操作以外の洪水調節をすることはできない。」（被告国第７準備書面　第１「裁判所の釈明事項についての回答」）と回答している。研究所報告書も、「大洪水対応操作への切替の判断基準が貯水位のみであり、明確である」（乙Ａ６６、８－５）と定めて、水位を超えないとただし書きが適用できないことを前提としている。

この点に関して原判決は、研究所報告書をそのまま引用し、平成８年変更の操作規則の利点として、「中小規模洪水時（先取り容量を使用する洪水）から大規模洪水に対応する操作への切り替えの判断基準が貯水位のみであり明確であること」（判決書７６頁１９行以下）、と述べて、但書で定めた水位にならなければ但書を使用することができないと解釈している。そして、大規模洪水に対応する操作への切り替えができるとしている。

これは、操作規則を作成した四国地方整備局が「１６９．４メートル水位を越えなければ適用できない。」規則としたからである。そのため、水位に達しなければ例外的な操作を行うことができない。

（３）「水位を超えなければ但書が適用できない。」と解釈した場合、大規模洪水が予想される場合に、但書規定を使って大規模洪水に対応した操作への切り替えができるのか。

研究所報告書は、「切り替えの判断基準が貯水位のみであり明確であること」と述べているので、切り替えができると考えている。研究所報告書をそのまま引用している原判決も同様に考えている。

しかし、但書で定められている水位は異常洪水時防災操作開始の水位である。そのため、「水位に達しなければ例外的な操作を行うことができない。」という操作規則制定者やダム事務所の考えでは、実際には、大規模洪水対応の操作に切り替えることができない。

なぜなら、但書に定められた１６９．４メートルという水位は、治水容量の８割に達するもので、野村ダムの異常洪水時防災操作開始の水位と同じである。流入量が増えて異常洪水時防災操作開始の水位になった場合には、ダムが満水になってダムの天端を越流して多大な被害を生じさせないために、異常洪水時防災操作を開始することになっている。異常洪水時防災操作を開始した場合、流入量と同量を放流することになるから、計画洪水に対応するために治水容量を確保する操作、すなわち流入量よりも放流量を増やすことはできない。

計画洪水のような大規模洪水が想定される場合は、流入量が３００㎥／ｓから１０００㎥／ｓに向けてかなりの速さで増えていくので、１６９．４メートルの水位に達した段階では、治水容量は全体の２割しか残っておらず、異常洪水時防災操作を避けることはできない。

以上のことから、１６９．４メートルという水位の制限がある野村ダムでは但し書きを使って計画洪水に対応した操作に切り替えることはできない。

なお、国土交通省は、本件水害後に変更された令和１年の操作規則においては、水位による制限を取りやめている（甲Ａ３８、甲Ａ３９）。これは、さすがに水位によって例外規定の適用範囲を制限するのは、気象・水象が変化しても対応できず、但書規定が大規模洪水に対応できないことを、国が認めている証左であるといえる。

（４）原判決の矛盾

この但書の適用と水位の規定に関して、原判決は、「確かに、前記関係法令等の定めのとおり、両ダムの令和２年改正前の操作規則は、気象状況に対応するための操作を行うことのできる水位を治水容量の８割以上（異常洪水時防災操作開始水位と同じ水位）と定めていたものである。そして、これらの規定によれば、両ダムでは、流入量が洪水調節開始流量を超えた後においては、気象状況に対応するために操作規則の本則による洪水調節をせずに放流操作を行う場面（ただし書き操作の場面）が、異常洪水防災操作の場面しかないことになり、例えば、具体的な事情の下で、異洪水時防災操作を回避するために気象状況に対応するための操作を行う（操作規則の本則による洪水調節をせずに放流操作を行う）余地はないようにも思われる。」（判決書１２４頁２１行以下）と述べている。この原判決の記述部分においては、上述した控訴人の主張と同様に、但書規定の適用される場合が実際に生じないことを認めている。

とすると、原判決は、大規模洪水への切り替えができることを前提として、切り替えの基準が明確であると述べているのだから、矛盾した主張になっているといえる。

１１　操作規則１７条の洪水調節規定の本文但書について、異常洪水時防災操作開始の水位と同じ高さの水位の制限規定をつける必要があったのか。

前述したように、異常洪水時防災操作開始の水位と同じ高さの水位の制限規定をつけたために、大規模洪水が予想されても、大規模洪水対応の操作に切り替えることができない。そうすると、中小規模対応

の操作をするしかないことになり、大規模洪水について異常洪水時防災操作を回避することができず、最大流入量をそのまま放流することになる。野村ダムの場合には１３００㎥／ｓの流入量をそのまま放流して、野村町野村の市街地に多大な被害を与えることになる。大規模洪水対応の操作に切り替える明確基準が必要であるとしても、それを異常洪水時防災操作の開示水位と同じ水位にする必要はない。

従って、異常洪水時防災操作開始と同じ１６９．４メートルという水位を定めていることから、実際には大規模洪水に対応した操作ができないことになるので、１７条の本文但書の水位の制限規定には瑕疵がある。大規模洪水に対応した操作ができなくなることについて見落とした研究所報告書及びそれを鵜呑みにした原判決は失当である。

１２　結論

以上のことから、通常の操作規則は大規模洪水に対処できるように定められ、ダム下流の安全性を確保している。しかし、野村ダムの操作規則は、必要がないのに水位の制限を但書に付けて、大規模洪水に対応した操作に切り替えができず、大規模洪水に対応できない操作規則である。それゆえ、通常有すべき安全性を欠いた操作規則といえるので、操作規則には瑕疵がある。

１３　原判決は、上述したように、但書が実際に適用されないことを認めているが、以下のように、理由にならない理由を述べて、操作規則の瑕疵を認めない。

（１）原判決の理由

すなわち、原判決は、「しかしながら、前記各争点に共通する認定事実のとおり、現在でも気象予測の精度には一定の限界があって、その

ことを前提とすれば、ダム操作に関する基準となる規定を置くことそれ自体が不合理であるとはいい難い。また、その内容について見ても、両ダムの令和２年改正前の操作規則は、本件洪水当時、肱川の洪水対策が未だ上下流について完成していなかった状況下において、東大洲地区の宅地浸水を洪水防御目標とし、中小規模洪水に対応するために洪水調節規定を平成８年改正前の操作規則から変更して、両ダムの洪水調節機能をより活用する趣旨において制定されたものである。さらに、本件降雨までの間に、当該規定の内容を再度改正する必要性が指摘されていたとも認められない。そうすると、両ダムの令和２年改正前の操作規則が、気象状況に対応するための操作を行うことのできる水位を治水容量の８割以上と定めていたことが、直ちに不合理であると認めることはできない。そうすると、両ダムにおいて、令和２年改正前の操作規則が気象状況に対応するための操作を行うことのできる水位を設定していたことをもって、同種・同規模の河川管理の一般的水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を欠いていたものとは認められない。」（判決書１２５頁５行以下）として、安全性を欠いていないと判断している。

（２）原判決の理由に誤りがあること

しかし、原判決が述べている３つの理由は、理由として認められるものではない。

まず、「現在でも気象予測の精度には一定の限界があって、そのことを前提とすれば、ダム操作に関する基準となる規定を置くことそれ自体が不合理であるとはいい難い。」という原判決の理由は、意味不明である。気象予測の精度に限界があるとしても、そのことを理由として大規模洪水に対処できる放流操作方法に切り替えられないこととは

関連性がない。気象予測の精度に限界があるとしても、だから大規模洪水に対処できない放流操作をしていいわけがない。どのような基準を規定してもいいというものではなく、大規模洪水への切り替えを意図しながら、それができないような基準を規定すべきではない。

２つ目に、「中小規模洪水に対応するために洪水調節規定を平成８年改正前の操作規則から変更して、両ダムの洪水調節機能をより活用する趣旨において制定されたものである。」というのは理由になっていない。中小規模洪水対策について異議を述べているのではなく、控訴人は、大規模洪水に対応した放流操作をするために切り替えを必要と考えているのであれば、切り替えることができる操作規則の規定にしなければならないと主張しているだけである。

３つ目に、「当該規定の内容を再度改正する必要性が指摘されていたとも認められない。」というのも理由にならない。再度の改正が指摘されていなければ、瑕疵ある操作規則が瑕疵のない操作規則に変更されるわけではない。

以上のことから、原判決の操作規則の瑕疵を否定する理由は誤りである。

１４　水害後の早期の操作規則の変更

国土交通省四国地方整備局は、本件水害後、２年足らずで操作規則を変更して、大規模洪水に対処できる内容に変更した。仮に、いくら水害が生じたとはいえ、平成８年変更の操作規則が住民の強い要望に基づくものであり、その内容に合理性があるのであれば、本件水害後においても、操作規則の合理性を住民に説明して、変更をする必要がなかったはずである。早期に変更したのは、本件水害において、大規模洪水に対応できないという操作規則の瑕疵が明らかになったから

である。

令和２年の野村ダムの操作規則について福井意見書は、「本件事故後の野村２０１９規則では、１７条ただし書きで、新規則で１６９．４m以上としていた例外的操作の水位要件を撤廃し、同条１号を、流入量が３００㎥／秒から１１９０㎥／秒の間にあって増加し続けている時は、{(流入量－３００）×０．７９０＋３００} ㎥／秒の放流をすることと変更し、「一定率一定量方式」に再度戻した。これは、実質的には、新規則における放流量増加の基準としての高い水位要件と過少な一定量到達後のゲート開度固定により、大規模洪水である本件事故に適切に対応できなかったことを踏まえ、新規則の硬直的な洪水調節方法を完全に放棄したものである。新規則と比べて実質的には旧規則に近い。新規則をそのまま存置するよりまともな対応ではあるが、この２０１９年の規則改正は、新規則の不備の自認にほかならない。」（甲Ａ１０２、４６頁）と説明している。

同様に福井意見書では令和２年の鹿野川ダムの操作規則について、「本件事故後の鹿野川２０１９年規則では、１７条ただし書きで、新規則で８７．５m以上としていた例外的操作の水位要件を撤廃したほか、同条２、３号により、新規則の放流操作の水位基準を引き下げ、放流量増加上限を大きく引き上げた。これは、野村２０１９規則同様、実質的には、新規則における放流量増加の基準としての高い水位要件と過少な一定量での放流量固定が、大規模洪水である本件事故に適切に対応できなかったことを踏まえ、新規則の硬直的な洪水調節方法を完全に放棄したものである。実質的には旧規則に近い点も野村２０１９規則と同様である。やはり、新規則をそのまま存置するよりまともな対応ではあるが、２０１９年の規則改正は、新規則の不備の自認にほかならない。」（甲Ａ１０２、４７頁）と説明している。

１５　平成８年の操作規則変更の経緯の不可解さ

福井意見書の４８頁以下は、平成８年の操作規則の変更について、当時の国土交通省の説明についての問題点を指摘している。以下に述べる１７「平成８年の操作規則変更の真の理由」までの説明は、本件争点である第８「操作規則の瑕疵」と第９「放流操作の瑕疵」の問題を理解する上で極めて有意義である。

「１９９６年規則改正に際して住民等への説明資料として使われた建設省四国地方建設局・愛媛県名義の「ダム操作規則の変更について」（以下「変更について」という）には、規則変更当事者の当時の認識が、未来に生じる本件事故のバイアスなく明確に示されており、重要な参考になる。変更について２頁以降では、肱川の治水事業の要として下流の堤防整備と野村ダム、鹿野川ダムに加えての山鳥坂ダムの建設を掲げ、前者につき「これまでに完成している堤防は、肱川の堤防を必要とする区間のうち約４８％で、全国平均に達せず遅れているのが現状」とする一方、なぜかその整備の具体化については一切触れないまま、野村ダムと鹿野川ダムについて、「大洲基準地点での６３００㎥／秒の洪水に対し、この２ダムによる洪水調節効果は５３０㎥／秒程度と想定され、上流ダム群に期待される１６００㎥／秒の洪水調節に対し、約３分の１しか確保されていません。現在、新たに山鳥坂ダムの建設が進められていますが、大規模事業であり効果が発揮するには時間を要します。」と、三ダムの完成を前提としてもなお、洪水調節機能が小さいことを強調したうえで、突如、１９９５年７月洪水での大洲地区中心の浸水被害のみを理由として規則改正が必要であるとする記述に移る。まず、当時の規則、すなわち旧規則について、「下流

域において壊滅的な被害をもたらす大洪水に備えて、戦後最大の洪水である枕崎台風（昭和２０年９月）や、治水計画の基本となる１００年に１回の確立で起こるとされる洪水を対象にして、下流域における完成した堤防から洪水があふれないように、ダム地点の最大放流量を決定しています。また、堤防が未完成の区域での洪水被害についても、ある程度の被害軽減を図るため、中小洪水規模の流量については、所定の規則に従い、流入量の一部を調節して放流を行う計画をしています。」と旧規則の機能を解説する。そして、鹿野川旧規則につき、計画高水流量２７５０㎥／秒のうち、１２５０㎥／秒の洪水調節を行うこと、出水時には予め放流し洪水調節容量１６５０㎥を確保する、野村旧規則につき、計画高水流量１３００㎥／秒のうち、３００㎥／秒の洪水調節を行うこと、洪水調節容量３５０万㎥を確保するものと位置付ける。

新規則について、「計画規模の大洪水に対しても、急激な放流の増加などにより、ダム直下の沿川に被害を生じないよう考慮しました」、「一定量の放流を行い」、「その後、大洪水時における急激な放流量の増加を避けるため、ダムの貯水位が所定の水位に達したのち、段階的には放流量を増加させますが、最大放流量についてはダム直下に被害を発生しない流量を目標とします。」と記述するが、旧規則の一定量一定率方式では果たして必然的に１９９５年７月洪水を軽減できなかったのかについての考察はない。むしろ中小規模洪水にも適するとされている同方式をあえて放棄して、「中小規模洪水」対策のために、しかも、全国平均にすら達しない下流の堤防等整備水準にすぎないのに、下流部の整備が進んでいる場合に適するとされる一定量方式に近い方式に変更するべき理由も一切示されない。放流開始時期について一定水位以上の限定を付したことによるそれ以降の洪水調節の困難性

についても一切触れない。もっとも、その後の図の解説の中では、新規則につき、「大規模洪水の場合」の「デメリット」として放流量の増加をもたらすことに触れ、「何十年に１度と言う大洪水ではダムに余裕がなくなるので下流への放流量が増えることになります。」と明言したうえで、これに対しては「河川の改修等を進めるとともに適確な情報の提供などによっていざという時の被害を最小限度とするように努めていきます。」と述べる。しかし、現実の大規模洪水時における「最大放流量についてダム直下に被害を発生しない流量」を、実際のダム操作においていかに確保するのかについての具体的な説明は一切ない。

国の規則改正に関する経緯を見ると、合理的な理由を全く示さないまま、野村ダムについて、放流開始時期を流入量５００㎥／秒から３００㎥／秒に引き下げたことをもって中小規模洪水に対応した洪水調節を可能とし、これにより１９９５年７月洪水のような流入量５００㎥／秒には満たないが３００㎥／秒を超える「中小規模洪水」に的確に対応できるようにしたというものである。

鹿野川ダムについては、新旧規則とも洪水調節開始流量は６００㎥／秒と変化がないまま、「流入量が増加し、貯水位が標高８７．５メートルに達し洪水時最高水位を超えるおそれがある場合には、ダムからの放流量を流入量まで徐々に増加させる以上洪水時防災操作に移行することとしている」（同書面４７頁）と述べるのみで、この変更がいかなる意味で中小規模洪水に対して、より適切に対応できることとなるのかについての説明はない。」

１６　なぜ一定率一定量の放流方式を変更したのか

国土交通省河川部内において、放流方式として一定率一定量方式が

合理的なものとして運用されている。しかし、平成８年の操作規則変更では、それまでの一定率一定量の方式を変更している。

この点に関して福井意見書５１頁は、「一定率一定量方式の根拠を欠く放棄」という表題で「仮に３００㎥／以上５００㎥／秒未満の流入量による中小洪水に対応するためであったなら、それは、元々の旧規則における放流開始時期の基準となる流入量の設定が大きすぎたためであるから、一定率一定量方式のまま、放流開始時期を流入量３００㎥／秒に引き下げたうえで、これに伴う調整措置を講じれば足りたはずである。そして標準的原理が示す通り、一定量方式は、下流の河道整備が進んでいて、一定の下流の整備水準に対応した流量規模までは氾濫の危険性がない場合に、その規模を超える流入量をカットするのに適した方式であるのに、下流に無堤防地区がある肱川にこの方式をあえて当てはめ、放流開始時期を決する流入量基準を無堤防地区で氾濫しないから、というだけの理由によってきわめて小さい水準に決した。さらにその放流量を一定として固定し、加えて豪雨等により急激な流入量がある時、その小さい放流量のままではダム貯留量が急激に増大して超過洪水操作に移行せざるを得ない場合にあっても、満水位に近い一定水位以上でなければ緊急放流を開始できないとすることを原則としてしまったのである。

この通りの操作を行う限り、豪雨で大規模洪水の可能性が高まった時、洪水調節容量が急激に空になり、緊急放流開始時点では、甚大な流入量に達しているから、流入量の増加率を下回る放流量増加率とすることはむろん、極端な放流量での放流を一気に行わざるを得なくなり、下流の人命等を極端な危険に晒す確率が飛躍的に高まるのは自明である。しかも、国自身、新規則説明会で「大規模な洪水が生じた場合にはダムの容量に余裕がなくなるというデメリットについても率

直に説明した」と自認する通り、この危険は、ダム管理者自身が事前に明白に認識していたのである。

両ダムの１９９６年規則改正は、大熊（１９８７）が的確に論じる通り、本来洪水調節が大規模洪水に対してなされなければならないところ、これを無視し、あるいはまったく想定せず、さらに洪水調節の標準的原理にもことごとく反するものであって、一定の大規模洪水が発生したら直ちに下流の人命等を危険に晒すこととなることが最初から予定されている異常な改正であった。

一定率一定量方式は、国土交通省職員も含む専門家の間で、大規模洪水にも中小洪水にも対応できる方式であり、かつ、下流の河道整備が不十分な場合にも適した方式であることが想定されている。国土交通省河川局河川環境課長・治水課長から各地方整備局長あて発出された「国土交通省所管ダムの操作規則及び操作細則に関する記載例について」（２００１）によれば、一定率一定量方式が原則とされている。実際の野村新規則、鹿野川新規則の、それぞれの旧規則からの変更点と、国が主張するその理由とを踏まえれば、真に無堤防地区の保護、中小洪水防止を目的とするのであれば、一定率一定量方式のまま放流開始時期の流入量基準等を改定するだけで足りるのに、あえて、必然性のない一定量方式への変更、小さい放流量での長時間での固定、水位基準の導入による大規模洪水時の緊急放流操作以降の硬直性増大など、不自然どころか専門家の間で当然視される標準的原理にことごとく反する特異な変更を加えているのである。

このような特異な操作規則を採用することは、仮にダムの基本計画における洪水調節容量や、毎秒当たりの洪水調節量の想定それ自体は変わらなくとも、実質的には、大規模洪水時、両ダムの洪水調節可能なダム容量をきわめて小さくすることを意味する。そしてこれは、人

為的操作による下流域の住民の人命を犠牲にするリスクを極端に高めることと等しい。このようなリスクをあえて顕在化させてまで、しかも、国土交通省や自治体ダム関係者、河川工学の専門家にとっての標準的原理を、理由すら示さずにあえてことごとく無視してまで異常な規則変更に邁進したこと、本件訴訟段階の現時点においてすら何ら合理的理由が開陳されていないことは、「無堤防地の保護、中小洪水対策」という国が主張し、原判決が盲信した「目的」のみでは、到底説明が付かない。国には、新規則への転換によって、野村ダム、鹿野川ダム、それぞれの洪水調節効果、なかんずく本来最も重視すべき大規模洪水時の洪水調節機能を、実質的に少なくする意図、あるいは少なく見せる強い意図があったとしか想定できない。

この点は、次の事情からも明白である。

第一は、国主張では、肱川流域の市町村、愛媛県、自治体議員、地元説明会などで、規則変更内容を説明した結果、「関係地方団体の理事者及び議会議員並びに地元住民らからは、操作規則の変更が肱川の洪水対策として十分に効果のあるものであることが理解され、高く評価された」と自賛し、あたかも地元行政組織、自治体議員、説明会での有無も含めた住民の発言などにおいて、反対が明示されなかったことが、規則の変更を手続き的に正当化するかのごとく言明する。２００５年国土交通省・愛媛県資料でも、新規則につき「現操作ルールは、この変更により大規模な洪水では効果が限定的になるということも理解された上で決められたもの」と述べて、あたかも住民の総意で危険を引き受けたかのごとき事実に反する記述がみられる。しかし、下流の被害、なかんずく人命の被害について、たまたま行政の長、議員の立場にある者が、本人と直接関わりがない第三者たる潜在的犠牲者に代わって、大規模洪水時の被害を受忍することはむろん、規則変更に伴う危険性

に合意する権限を有することなどあり得ず、このような言明自体ダム管理者としての責任を放棄した驚愕の強弁である。

仮に、すべての関係自治体の首長、自治体議会議員の全員、住民説明会に出席した全員が完全に変更に合意していようとも、発生する水害被害負担そのものを予め完全に引き受ける同意を擬制し、または実際の被害者に代わって規則の瑕疵を免責することなど法的に不能である。都市計画はじめ多くの行政手続きで、一定の地元自治体や住民の意見を聴取する手続きが採用されているが、すべてに共通する趣旨は、あくまでも民主的統制の観点から、素案をよりよくするための多元的なプロセスを設けることであって、このような手続きでたまたま異論がなかったとしても、後に当該手続きの結果生じた何らかの瑕疵ある行政の行為が問題となった時、そのような瑕疵が多数の合意ゆえに免責されることはあり得ない。

しかも、国提出証拠によれば、現実の流域住民の要望は、かつて存在した鹿野川ダムの発電のための貯水を洪水時に止めて治水優先にしてほしい、事前放流を多めにしてほしい、などが主で、中小規模洪水対応の規則にしてほしい旨の要望はなかった。これに反する証拠は提出されていない。さらに、中小洪水対応の規則変更に賛成の旨発言したのは、当時計画が具体化していた山鳥坂ダム建設を強く支持していた者のみだった。規則変更の最大の受益者となるはずの無堤防地の田畑の所有者からすら、自らの財産を守ってほしいから、中小洪水のみに対応できる規則に変えるべきであるとの具体的な要望があった事実は確認できない。

それどころか、本件事故によって多数の人命を喪失することとなった、ダム放流による危険が直接及ぶ野村ダム直下の野村町では、住民への説明会すら開催されなかった。野村町議会も、愛媛県からの執拗

な要求によって、議会審議すら行わないまま「了承」と回答せざるを得なかった。

このような異常な経緯を経て、不可解な「中小洪水対策」、「無堤防地保護」という理由によって現実のニーズがないどころか、ダム放流による危険がもっとも直接に及ぶ地区の意向すら無視して強行されたのが、野村新規則、鹿野川新規則の制定であった。

肱川のような、下流に未改修部分を多く持つ河川では、端的に一定率一定量方式が採用されるべきだったのであり、同方式であれば、中小洪水から大規模洪水まで対応できたのである。旧規則の一定率一定量方式について仮に何らかの改良すべき事項があったとしても、同方式自体を放棄する理由はなく、ましてや明白に大規模洪水に対応し難いと自認するような特殊な一定量方式を採用すべき理由はおよそ存在しなかった。新規則の場合には大規模洪水時のデメリットがあると自認し、「河川の改修等を進めるとともに適確な情報の提供などによっていざという時の被害を最小限度とするよう努めて」いくなどと、何の確実な担保もない「お祈り」に等しい、不都合に目を瞑る無責任言辞が住民にまで提示されていたことは、公的機関の対応として信じ難い杜撰な対応である。

加えて、操作規則につき、中小洪水対応を選ぶか、大規模洪水対応を選ぶか、などと、両者の双方に対応できる操作規則は存在しないとの前提の下に、二者択一の選択肢を示し、強引に前者への誘導を図ったことも異様である。国土交通省本省、研究機関はむろん、河川工学の専門家は、１００年に１度の大規模洪水への対応は大前提として、そのような計画規模に近い洪水のみならず、より頻発する規模の洪水についても、当該河川の個別事情を加味して適切に定めることを求めているのであって、「中小洪水向け規則」、「大規模洪水向け規則」とに

二分類し、実際のダムにつきそのいずれかを当てはめよ、とする異常な見解や文献は存在しない。

しかも、１９９５年水害はじめ、肱川では過去に相当な規模の洪水が現実に発生してきていたにも拘らず、生じ得る大規模洪水の発生に伴う被害想定について、住民への説明すらなかった。水害の歴史や、大規模洪水時の人命を含む被害想定から見ても、肱川で大規模洪水を想定しない規則への変更を行う理由はおよそあり得なかった。

これらを前提とすれば、両ダムの新規則への変更は、実際には存在しない地域の意向なるものを針小棒大に主張し、かつ、変更による受益者の意向すら無視して進められたものであり、内容以前に手続自体に重大な問題点が存在したことになる。このような手続き的適切性を欠くことについて、原判決は、なぜか法的手続き瑕疵に限定して、「瑕疵」がなかったとして全面的に正当化するが、このような判示こそ、国の対応以上に異常である。上で論じたような、標準的河川工学原理にも、地元の要望にも応えず、説明すら欠落させ又は不十分なまま、あえて合理性のない改正に邁進した異常な「手続き」自体が、その動機における不純、内容における人命軽視の重大な欠陥を持っていたことに関する重大な兆表であると考えるのが、法律専門家以前の常識人のごく健全な発想ではないだろうか。」

１７　平成８年の操作規則変更の真の理由

以上のように考えてくると、瑕疵ある操作規則になぜ変更したのかが自ずと問題になる。この点福井意見書５４頁は、「山鳥坂ダム建設賛否の激論が交わされていた時期に、野村、鹿野川両ダムの新規則変更がにわかに提案されたという奇妙な付合を軽視すべきではないことである。以下に述べるとおり、異常な新規則制定の真の動機は、既存の

野村ダム、鹿野川ダムにおける治水容量を規則の改正によってあえて過少に改変し、これによって、肱川水系における全体の治水容量を過少に見せかけ、新たに建設を進めたい山鳥坂ダムの正当性を主張するためであった、としか考えられない。」と述べて、既存の２つのダムと山鳥坂ダムの洪水調節容量を検討した後、「これらの事情を踏まえるならば、野村ダム、鹿野川ダム、両ダムの洪水調節機能を小さく見せて、中小規模洪水のみを想定することとし、大規模洪水に対応しにくく操作規則を変更することは、反対論が強く主張されていた山鳥坂ダム建設の正当性を強める以上、河川工学の標準的原理に反し、かつ、詭弁を弄してまで行おうとする新規則への変更の真の理由は、当事者が主張する通りの中小洪水対策、無堤防地の保護等ではあり得ず、端的に山鳥坂ダム建設の正当化根拠の強力な補強のための「理由」以外に、当事者にとっての「合理的理由」は存在し得ない。」と述べている。

１８　鹿野川ダムの操作規則について

（１）鹿野川ダムの操作規則の場合は、野村ダムの操作規則の場合とあまり変わらない。ただし、研究所報告書では平成８年改正前の操作規則の場合には計画洪水に対応できないことになっている（乙Ａ６６、８－５）。

（２）原判決は、研究所報告書を受けて、「計画規模の洪水に対しては、上下流痛み分け操作ルールは、平成８年改正前の操作規則と比較して、大洲地点の流量で約５０㎥／ｓ増加する程度（平成８年改正前の操作規則では５２３３㎥／ｓ、上下流痛み分け操作ルールでは５２８６㎥／ｓ）であり、同規模の洪水に対する洪水調節効果が著しく低減することはないとの結果が得られた。」（判決書７９頁２１行以下）」と記載している。

しかし、研究所報告書をよく読むと、過去の水害を引き延ばしたシミュレーションでは、１００年に１回の大洪水の場合の新旧規則の差は５６㎥／ｓとなっており、研究所報告書はこの５６㎥／ｓを強調している。しかし、４０年に１回の大洪水では１８５㎥／ｓの差が出ている（甲６６、８－３０）。研究所報告書はこの４０年に１回の洪水においてさえ１８５㎥／ｓという差が出ることを、意図的に触れていない。１８５㎥／ｓというのは小さい差ではない。特にその違いが、大洲市市街地の堤防を越流するかどうかという場合になれば、大洲市市街地の被害は極めて大きいことになる。というのは、大洲市市街地の場合、堤防の高さと堤防内の住宅の二階の屋根の高さが同じぐらいであり、堤防を越えた水が住宅のかなりの高さまで浸水することが予想されるからである。

研究所報告書は、１００年に１回の洪水を計画洪水よりもかなり大きな洪水として設定している。そのような洪水の場合、一定率一定量の放流方式であっても、ダムの構造・規模（治水容量）から対応できないために、ダムがパンクすることになる。そうなると、最大流入量をそのまま放流することになるので、大きな違いが出ないのは当然である。それゆえ、５５㎥／ｓの違いしか出ない。

（３）鹿野川ダムの場合にも野村ダムと同じように、洪水調節規定の本文但書の水位による制限がある。その但書規定に定められている水位は異常洪水時防災操作開始と同じ水位である。そのため、計画洪水が予測される場合に計画洪水に対応した放流操作に切り替えができない点は同じである。

それゆえ、鹿野川ダムの操作規則には瑕疵があると言える。

１９　原判決の誤りと誤解

（１）平成８年に変更した操作規則の目的

家屋を守るためではなく、無堤防地区であった大洲市菅田地区の田畑を守るためである。商業地域である東大洲地区を守るためでもない。

この点に関して原判決は、「川については、平成７年７月洪水当時、上流域と下流域との間で実施済みの治水対策のバランスが取れておらず、下流域における洪水被害が一定量以上の降雨では不可避であった一方、上流域（野村地区）における洪水被害は特段見られなかった中で、前記の要望等を踏まえ、洪水防御目標を、市街化が進行して氾濫被害が甚大となることが見込まれた東大洲地区の家屋浸水と定めたことには、相応の合理性があったといえる。」（判決書１２２頁２３行以下）と述べている。

しかし、「上流域（野村地区）における洪水被害は特段見られなかった。」と述べているが、野村地区においては早期に堤防整備が行われ、１０００㎥／ｓの放流に耐えられるように設計されていた。そして、基本計画に適合するように操作規則が定められていたか、たまたま想定された洪水（流入量が１０００㎥／ｓを超える洪水）が起こらなかっただけである。大規模洪水はいつ起こるかわからない。それゆえ、災害が起こっていないから、多大な被害を及ぼす大洪水の対策を解除していいという理屈にはならない。

また、原判決は、平成８年変更の目的について「洪水防御目標を、市街化が進行して氾濫被害が甚大となることが見込まれた東大洲地区の家屋浸水と定めたこと」（判決書１２３頁３行）と述べている。同様に、「Ｒ２改正前野村ダム操作規則は、洪水調節開始流量を３００㎥／ｓとし、その後は一定量後一定開度方式を採用していたところ、これは、平成８年の規則改正に基づくものであり、発生頻度の高い中

小規模洪水における肱川下流域の家屋浸水に対応する内容であった。」（判決書１０３頁８行以下）とも述べている。

しかし、原判決は、平成８年改正の操作規則の目的解釈を誤っている。同改正は、鹿野川ダムの放流量を毎秒６００～８５０㎥／ｓ以内に抑えている点に特徴があるが、これは堤防整備が進んでいない菅田地区の田畑を守るためであり、これが平成８年改正の操作規則の目的である。東大洲地区は１２００㎥／ｓ以上の放流でなければ浸水被害を受けない。東大洲地区が浸水被害を受けたのは平成７年、平成１６年、１７年に限られている、それゆえ、変更した鹿野川ダムの操作規則のように放流量を毎秒６００～８５０㎥／ｓ以内に抑えなくても、１２００㎥／ｓを超えなければ東大洲地区が浸水被害を受けることはない。

操作規則の平成８年の変更については、野村ダムのホームページに「操作規則変更の経緯」「操作規則変更の基本的な考え方」が記載されており、「毎年のように生じる中小規模の洪水に対しては、下流への放流量が低減されるため、堤防整備の十分でない地区では浸水被害の軽減が期待できます。」と記載されている（甲Ａ１５、３頁）。野村ダムから鹿野川ダムまでの河川については、野村ダムを受け入れた野村町の要望があり平成８年までに１０００㎥／ｓの放流に対応した堤防整備が終わっている。野村ダムにおいては毎秒３００㎥／ｓや、４００㎥／ｓのゲート角度を維持しているのは、野村ダムから鹿野川ダムまでの河川の氾濫を防ぐためではない。鹿野川ダムにおいて毎秒６００㎥／ｓや、８５０㎥／ｓのゲート角度を維持しているのは、大洲市菅田地区の無堤防地区の田畑を守るためである。大洲市菅田地区の家屋の浸水は１２００㎥／ｓを超えないと生じない。大洲市東大洲の商業地域は１２００㎥／ｓを超えないと浸水被害を受けない。

大洲市の危機管理課長をしていた丸山氏は、「６００㎥／ｓでは人家が浸水被害を受けることはなく、８５０㎥／ｓを超えると低い人家のところが浸かりだす」（丸山証人調書５５、２０７）と証言しており、毎秒６００㎥／ｓで菅田地区の家屋が浸水被害を受けることを否定している。

なお、上述した判決書の記載が誤りであることは、原判決において、「無堤防地区の菅田地区では、これを更に下回る流量（野村ダムの放流量で３１０～３８０㎥／ｓ、鹿野川ダムの放流量で６６０～９３０㎥／ｓ）で家屋浸水が開始する状況にあった。（判決書１２０頁２５行以下）」と述べていることからも明らかである。数年に一回浸水被害を受ける場所に家屋を建築する者がいないことを考えれば理解できる。

研究所報告書８－５で「大洪水時の操作が「一定開度」放流であり、複雑でない。」と記載しているのは、６００㎥／ｓの一定量の放流方式から８５０㎥／ｓまでが中小規模洪水を念頭に置いた操作であるということである。そして、それを超えて８５０㎥／ｓ放流の一定開度方式になるのが大規模洪水対策ということであり、８５０㎥／ｓに放流量を抑えることが操作規則改正の目的になるので、大洲市東大洲地区の浸水被害対策が目的ではない。

この点に関して、先に示した野村ダムのホームページに掲載した「操作規則変更の経緯」の所で、「特に平成７年７月の洪水においては東大洲地区を中心に多大な浸水被害を被ったことから現況の堤防の整備状況を考え合わせ」（甲Ａ１５、１頁）と記載されているために、東大洲地区の浸水被害を防止するために操作規則を変更したかのように読めるが、これは誤りである。逆に、１２００㎥／ｓを超えないと浸水被害を受けない東大洲においては、異常洪水時防災操作を招

きやすくして、浸水被害を受けやすい操作規則の変更になっている。

（２）控訴人の主張を誤解

原判決は、「原告らは、両ダムの平成８年の操作規則改正につき、両ダムの令和２年改正前の操作規則によれば大規模洪水に対応できず、規則改正が対象とする被害規模の意味合いの違い（５年に１回の洪水被害と４０年に１回の洪水被害の意味合いの違い）や、それらの場合の被害額等についても十分な説明がされていなかった旨主張する。しかしながら、両ダムの平成８年の操作規則改正について、その前提となっていた特ダム法３１条３項所定の関係行政機関の長への協議や関係都道府県知事等への意見照会において手続違背があり、平成８年改正後の操作規則に瑕疵があった旨の具体的な主張立証はされていない。また、原告らの主張する説明が両ダムの平成８年規則改正後の住民説明会（乙Ａ１０によれば平成８年６月２４日開催）における説明を指しているとしても、当該住民説明会における説明の不備が翻って両ダムの平成８年の規則改正に対して直ちに瑕疵を生じさせるものともいえない。」（判決書１２３頁２４行以下）と述べている。

しかし、控訴人は、大規模洪水と中小規模洪水の被害の程度などについて適切な説明がなかったことを主張しているが、手続き違背を理由として操作規則の瑕疵を主張しているわけではない。明らかな誤解である。

（３）住民や地方自治体からの是正要求は不要である。

原判決は、「両ダムの操作規則の再改正を求める声が高まっていた等の事情は認められず、両ダムの操作規則を再改正することが緊急に要請されていたとは言い難い状況にあった。」（判決書１２２頁２行以下）と

述べて、地方自治体からの是正要求がなかったことを操作規則に瑕疵がないことの理由としている。

まず、控訴人は平成８年改正の操作規則の内容に瑕疵があると主張しているのであって、流域の住民が再改正を要請するか否かとは関係がない。住民や地方自治体が再改正を求めるかどうかで操作規則の瑕疵の有無が決まるものではない。住民や地方自治体からの要請の有無は理由になり得ない。また、野村ダムの治水面での受益者は西予市野村町であるから、西予市野村町について考える必要がある。西予市野村町においては、平成８年の規則改正後、本件水害まで被害を受けるような水害は生じていない。従って、野村町から要請が出ることは考えにくい。加えて、住民や地方自治体は、ダム操作の技術的なことについては知識がなく、操作規則のことはよくわからない。

四国地方整備局河川部や両ダムの当時の所長は、これまでに一番被害が大きかった平成１６年の１６号台風の場合に平成８年改正前規則を適用すれば被害が少なかったことをあえて説明せず、平成８年改正前規則であれば被害が防げたという説明をしなかった。というのは、平成１７年１１月１８日の協議会において、新平成８年改正前規則を適用した場合の差について比較しているが、国土交通省側は、一番被害が大きい平成１６年１６号台風についてはあえて触れていない（甲Ａ１６）。

（４）研究所報告書（乙Ａ６６）の問題点

既に述べているが、研究所報告書は一方的内容を含んでおり、問題点が多い

イ　野村町野村の市街地の安全を無視している。

研究所報告書は、「野村ダムと鹿野川ダムの位置関係にあるような直列型のダム配置の場合、洪水被害軽減のため、上流ダムは下流

ダムに対して最大限のカットを行う必要がある。よって、たとえ治水容量がパンクしても下流に悪影響を及ぼさなければ良いと考える。」（研究所報告書５－５４）と述べている。

そして、「痛み分け」という言葉によって、野村町野村の市街地にも負担を求める。しかし、野村ダムによって守られることになっていた野村町野村は、一方的に危険な状態に置かれるだけである。

野村町は、野村ダム建設に対して、野村町の河川の安全対策をすることを条件としてダム建設を受け入れている。それが、鹿野川ダム下流の堤防整備が遅れていることを理由として、被害を受ける立場に立たせるべきものではない。

もちろん、この研究所報告書の内容が野村町に伝えられることはなかった。「野村ダムの治水容量がパンクしても、下流（大洲市）に悪影響を及ぼさなければいい。」という研究所報告書の内容を知っていれば、野村町は了解しなかったはずである。

ロ　大洲市市街地の安全も無視されている。

令和２年改正前操作規則が東大洲の市街地を守るためのものでないことは既に述べた（本書１３４頁以下）。

中小規模洪水対策の操作規則では、大規模洪水になる前に行う放流量が少なく、治水容量が確保できなくなるので、鹿野川ダムが異常洪水時防災操作を開始して最大流入量を放流し大洲市の市街地が浸水被害を受けることになる。

研究所報告書は、まるで下流の大洲市には不利益がないような記載をしているが、誤りである。大規模洪水に対処できない操作規則であれば、大規模洪水が起こった場合には大洲市の市街地を守ることができない。現に、本件水害においては大洲市市街地に大きな被害を与えている。研究所報告書は、「痛み分け」という詭弁によっ

て説明しており、改正する操作規則によって大洲地区に悪影響を与えることを記載すると都合が悪いから、大洲市市街地の安全について触れていないのである。

ハ　無堤防の菅田地区を優遇する理由がない。

菅田地区は、堤防整備が行われず、鹿野川ダムから６００㎥／ｓを超える放流がされると、田畑が浸水被害を受けた。鹿野川ダムが昭和３４年に建設され、その後３７年ぐらいの間堤防整備は行われなかった。それゆえに、菅田地区の住民は浸水被害を受ける場所に家屋を建てることはしなかった。

堤防整備が遅れたのは、田畑の浸水に止まり、洪水によって受ける被害が比較的少なかったからである。劣後した地域として堤防整備が遅れたのである（本件水害後は４年足らずで堤防整備がなされた）。

このような菅田地区の田畑の浸水被害を防ぐために、野村町市街地や大洲市市街地の治水を軽視することは、大規模洪水によって多大な被害が生じるという被害の大小を考えれば、許されないものである。

（５）研究所報告書の誤魔化し

研究所報告書の検討結果について

「以上の折衷案的な位置づけとなる上下流いたみ分けの考え方にもとづく４案の中では、上記案が次の点で優れている。

○近年の実績洪水を対象にした場合の、下流氾濫域に対する洪水調節効果が最も大きい。

○最大放流量が、現状の流下能力に収まり、ダム直下流地区に悪影響を及ぼさない。

○放流量の増加量も、ダム直下流地区に悪影響を及ぼさない程度に制御し得る。」

と述べている（乙Ａ６６、８－５）。

この研究所報告書を受けて、原判決は、「その結果、容量先取り後一定開度放流によることが、大洲地点におけるピーク流量（全洪水平均）の低減量及び下流氾濫域に対する洪水調節効果が最も大きく、最大放流量が現状の流下能力（野村ダム直下において１０００㎥／ｓ、鹿野川ダム直下において２３００㎥／ｓ）内に収まり、ダム直下流地区に悪影響を及ぼさず、放流量の増加量もダム直下流地区に悪響を及ぼさない程度に制御し得ること、中小規模洪水時（先取り容量を使用する洪水）から大規模洪水に対応する操作への切り替えの判断基準が貯水位のみであり明確であること、大規模洪水時の操作が一定開度放流であり複雑ではないことに照らして、総合的に最も優れたものであると判断された。（判決書７６頁１９行以下）と述べている。

しかし、まず、「近年の実績洪水」として、中小規模の洪水を検討対象としており、大規模洪水の場合について触れていない。そして、「最大放流量が、現状の流下能力に収まり、ダム直下流地区に悪影響を及ぼさない。放流量の増加量も、ダム直下流地区に悪影響を及ぼさない程度に制御し得る。」という記載されているので、まるで、全ての洪水や計画洪水の場合にも当てはまるように誤解される。この記載は、「近時の実績洪水」を前提とした内容である。誤解を受ける記載であり、現に原判決がそのように誤解して、「最大放流量が現状の流下能力（野村ダム直下において１０００㎥／ｓ、鹿野川ダム直下において２３００㎥／ｓ）内に収まり」と述べている。

大規模洪水の場合の野村ダムの場合、新旧操作規則対象のハイドログラフ（甲Ａ１５、３頁）を見ればわかるように、１３００㎥／ｓの流入

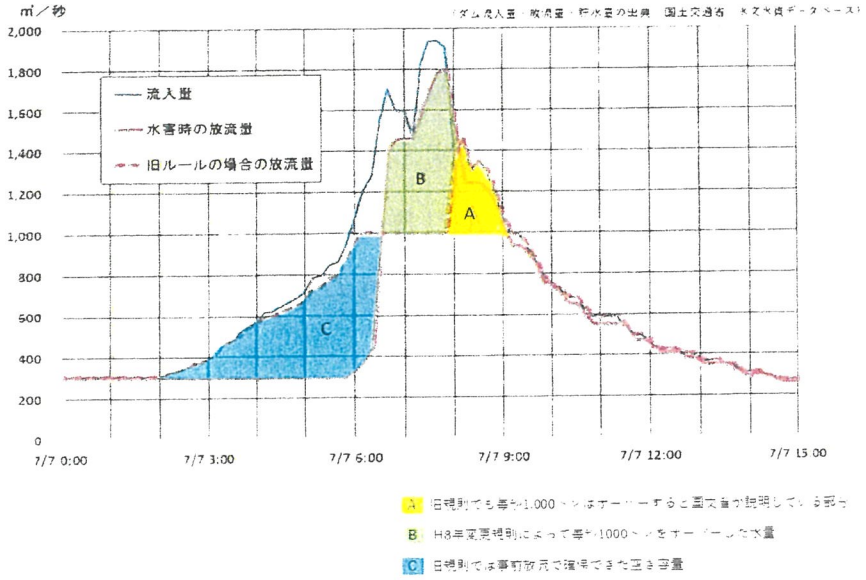
量をそのまま放流することになるので、越流して多大な被害を及ぼすことになる。「ダム直下流地区に悪影響を及ぼさず、放流量の増加量もダム直下流地区に悪響を及ぼさない程度に制御し得る」ということはない。

２０　操作規則の瑕疵と因果関係

（１）平成８年変更前の規則のような内容（一定率一定量方式）であれば、操作規則の瑕疵はなく、原告らの被害は生じなかった。

検証委員会において、国土交通省四国地方整備局河川部は旧規則を使用した場合についてハイドログラフを使って説明している（甲Ａ１１、２１８頁、甲Ａ６７）。

野村ダムの流入量と放流量　２０１８年７月



（２）しかし、四国地方整備局河川部が作成した野村ダムのハイドログラフによれば、異常洪水時防災操作を回避できず、最大放流量が毎秒１４００立方メートルを超えることになっている。

（３）しかし、このシミュレーションでは、野村ダムが平成３０年７月６日の段階で事前放流をして治水容量を２５０万立方メートル増やしたことが計算されていない。

国土交通省は平成１６年に各ダム事務所に対して、豪雨災害対策緊急アクションプランとして、大規模洪水の場合には事前放流を行うように指導している（甲Ａ７３）。この指導を受けて、両ダム事務所は事前放流を行った。野村ダム事務所は、水害の生じた平成３０年７月７日の前日、治水容量をそれまでの３５０万立方メートルから、予想される大規模洪水に対応するために２５０万立方メートル増やして６００万立方メートルにして事前に水位を下げて洪水調節を行っている。放流操作の適法性を判断する場合、前日に増やした２５０万立方メートルの治水容量を加えて判断しなければ、適正な判断はできない。

事前放流によって増やした２５０万立方メートルの治水容量を加えると、放流量を毎秒１０００立方メートルに抑えることができている。前頁のハイドログラフをみると、旧規則で毎秒１０００㎥／ｓを上回った放流量は黄色でＡと記載した部分であり、約毎秒４００㎥／ｓが１時間上回っている。そうすると、ハイドログラフの黄色部分の水量は約１５０万立方メートル（毎秒４００×６０×６０＝１４４万立方メートル）であり、増やした２５０万立方メートルで十分に対応できる。

（４）この点について、被告国は、事前放流を計算に入れた場合についてあえて回答を拒んでいる（被告国第１１準備書面５頁以下）。これは、事前放流を計算に入れると、放流量を毎秒１０００立方メートルに抑えることを認めるものと言える。

このことは、国土問題研究会肱川水害問題調査団代表の上野鉄男氏の調査意見（甲Ａ１９）からも明らかである。鹿野川ダムにおいても同様である。

（５）　仮に、事前放流を計算にいれなかったとしても、旧規則の場合には、毎秒１０００トンを超えた部分が新規則の場合よりも３分の１

以下の水量である。このことは、ハイドログラフの黄色のＡが旧規則の部分であり、新規則が黄色のＡと緑色のＢをプラスした部分であるから、ハイドログラフを見ればよくわかる。そうすると、旧規則で操作した場合、越流した水量が少ないので、家屋が浸水被害を受けても、床上浸水ぐらいで、１階の天井まで浸かるようなことはない。[redacted]が屋内に閉じ込められたとしても、溺死することはなかったと言える。[redacted]についても、車に閉じ込められることなく、避難することができた。従って、死亡事故は発生していないので、因果関係がある。また、原告らの物的損害についても、重要なものを二階に上げるなどしていれば被害を防ぐことができたから操作規則の瑕疵との間には因果関係がある。

第９　放流操作の瑕疵

１　争点に関する原判決の誤解

原判決は、本件争点を誤解している。原判決は、事前放流の終了時（野村ダムでは７月６日午後９時、鹿野川ダムでは７月６日午前３時３０分）、から洪水調節開始（野村ダムでは７月６日午後１０時、鹿野川ダムでは７月７日午前２時３０分）までの間における放流操作が争点と考えて、

「以上によれば、野村ダム所長は、事前放流の終了時点から同日（７月６日）午後１０時頃の洪水調節開始までの間において、四国地方整備局と協議して、Ｒ２改正前野村ダム操作規則によらず、あるいは、Ｒ２改正前野村ダム操作規則２２条１項３号を柔軟に運用して、洪水の規模・状況に応じた放流操作を行うべき義務があったとは認められない。」（判決書１０４頁２３行以下）とか、

「以上によれば、山鳥坂ダム所長は、事前放流の終了時点から同月７

日午前２時３０分頃の洪水調節開始までの間において、四国地方整備局と協議して、Ｒ２改正前鹿野川ダム操作規則によらず、あるいは、Ｒ２改正前鹿野川ダム操作規則２１条１項３号を柔軟に運用して、洪水の規模・状況に応じた放流操作を行うべきであったとは認められない。」（判決書１０９頁１４行以下）などと述べている。

しかし、控訴人は、事前放流の終了時から洪水調節開始までに限っての放流操作に管理の瑕疵があると主張しているわけではない。事前放流の終了時から異常洪水時防災操作の開始までの放流操作に管理の瑕疵があると主張している（原告準備書面３１、４７～４９頁）。

すなわち、大規模洪水が予想され、漫然と大規模洪水に対応できない操作規則に基づいて放流操作をしていたのでは治水容量がなくなってしまうので、洪水調節規定の本文但書を使って、再度の事前放流や一定率一定量の放流方式によって、多大な被害を回避する放流操作をすべきであったと主張しているわけである。

2　争いのない事実

両ダム所長は、操作規則の洪水調節規定の本文に基づく放流操作を行い、控訴人が主張する大規模洪水に対応した操作、すなわち平成８年改正前規則のような一定率一定量の放流方式を行わなかった。また、事前放流の効果がなくなった時点において、再度の事前放流をしなかった。

この点については、控訴人および被控訴人国の間で争いがない。

3　論点について

論点を整理すると、論点となるのは、①令和２年改正前規則の洪水調節規定の本文規定に基づく放流操作で大規模洪水に対処できるのか。②令和２年改正前規則の洪水調節規定の本文ただし書き規定を適用して、

大規模洪水に対応した操作をすることができるのか。③令和２年改正前規則の洪水調節規定の本文をそのまま使用して放流操作をしていた場合に大きな被害が生じる状況、すなわち大規模洪水が想定される状況を、野村ダム所長については７月７日午前５時までに、鹿野川ダム所長については同日午前５時半までに認識することができたのか。④ダム所長が大規模洪水に対応した操作をする義務があるのか。⑤大規模洪水に対応した操作を（一定率一定量の放流方式に基づく操作）を行えば、越流しなかったのか、越流したとしても床上５０センチぐらいの浸水で、住民の生命・財産が奪われなかったのか。以上５点である。

4　①本文規定に基づく放流操作で大規模洪水に対処できるのか

この点については、本書１０５頁以下で述べた。野村ダム事務所作成のハイドログラフ（甲Ａ１５、３頁）や検証の場の事務局発言などから、大規模洪水に対処できないことは明らかである。

大規模洪水に対処できないということは、異常洪水時防災操作を開始することになり、大規模洪水を規制できず、ダムの下流の住民の生命・財産に多大な損害を与えることになる。

5　②但書規定による大規模洪水に対応した放流操作の可否

（１）特別防災操作という放流方式を行っていたこと

原判決は、被控訴人国と同様に、両ダムの洪水調節規定の本文但書に定められた水位に達しなければ、例外的に「気象・水象」の状況に応じた操作ができないと解している。本書１１５頁以下で既に述べたように、原判決の考え方では、但書を適用して例外的に大規模洪水に対応した操作をすることはできないことになる。

しかし、原判決は、重要な事実を見落としている。それは、両ダム事務所が本件水害以前に特別防災操作という放流方式を行っていた事実

である。

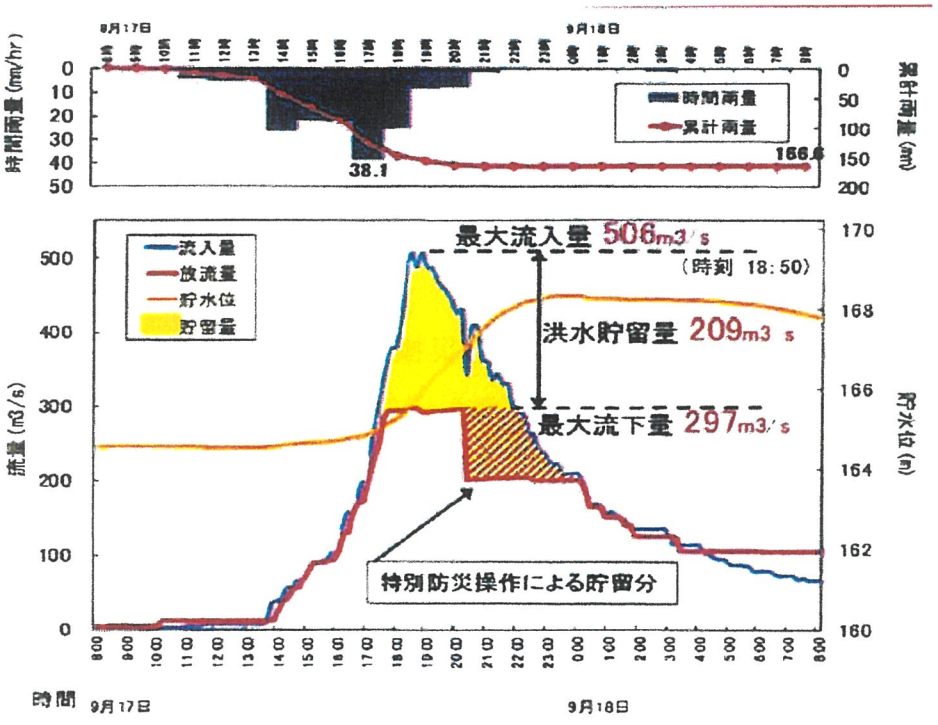
特別防災操作とは、下流河川で洪水被害が発生又は発生するおそれがある場合において、洪水の終わりの見通しが相当程度確実と考えられる場合にのみ実施するもので、ダムの貯水量を調整し、下流の水量を制御する操作をいう。気象や水文観測に基づいて開始・継続の判断が行われる。この操作は、洪水調節規定の本文の操作の例外として、但し書きを根拠として行われる。

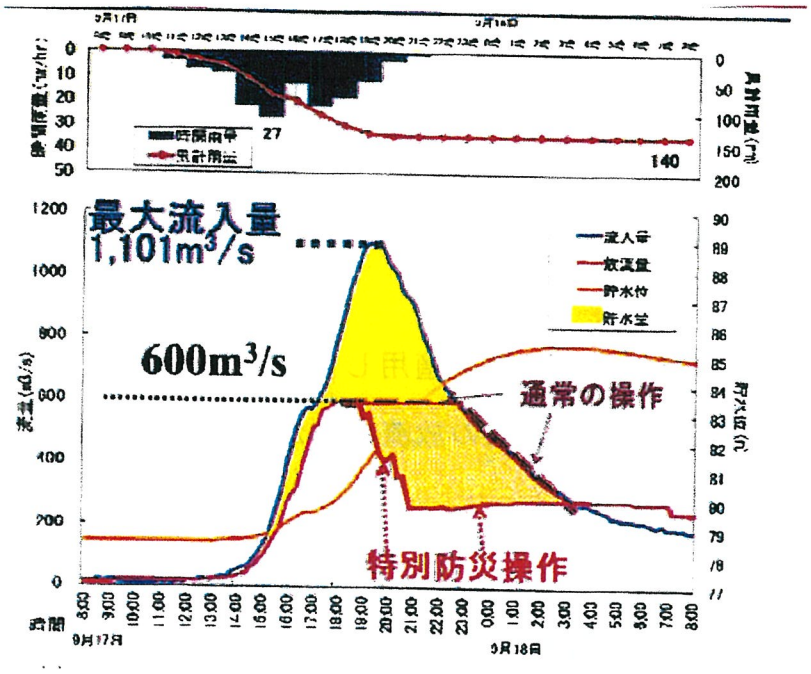
両ダムは、関係機関に異常洪水時防災操作の通知の内容、通知を受けて住民への周知方法などを説明するために周知会と称する会を毎年６月頃に開催している（甲Ｂ４９、Ｂ５０、甲Ｃ９－１、９－２）。本件水害の一か月ほど前にも、両ダムとも開催をしていた。そして、その中での報告では、平成２９年９月１８号台風の際（本件水害以前）において特別防災操作を実施したことの説明をしている（甲Ｂ４９、甲Ｃ９－１）。ということは、本件水害以前の水位の制限の規定が但書にあった場合においても、特別防災操作をすることができたわけである。そして、２０１８年４月の野村ダムでの周知会の説明資料を見ると、特別防災操作は水位が１６６メートル以下で行われており（甲Ｂ４９）、同様に鹿野川ダムでは８４メートル以下の水位で行われている（甲Ｃ９－１）。但書に記載された水位（野村ダム１６９．４メートル、鹿野川ダム８７．５メートル）に達していない場合でも行われている。

このように定められた水位に達していない場合でも、気象状況に応じた柔軟な放流操作ができるのであれば、本件水害時においても、水位の制限を受けないで、気象状況に応じて大規模洪水に対応した放流操作をすることができる。規定された水位以上にならないと気象状況に応じた操作ができないという被控訴人国の回答は、特別防災操作の実施を説明できない。

この点について鹿野川ダムの小長井所長は、つじつまが合わないからか、「細かく覚えていないので、ちょっとはっきり言えない。」とか、「特別防災操作の・・・名前が違うんじゃないかと思うんだけど・・」と述べて、誤魔化しているように見える（小長井証人調書１５９～１６４）。

従って、洪水調節規定の但書を適用して、大規模洪水に対応した操作、すなわち、一定率一定量方式の放流操作ができたと言える。





（２）　洪水調節規定の但書規定といわゆるただし書き操作（異常洪水時防災操作）の関係

被告国は「イ　異常洪水時防災操作の開始に当たって水位により制限を設けることが不合理でないこと」と表題を付けて述べている（被告国第３準備書面、４２頁２６行以下）。しかし、控訴人は、異常洪水時防災操作開始の水位を問題にしているわけではない。気象状況に対応するために、洪水調節規定に明示された放流方法の例外として行われる放流操作について、水位による制限を加えてその水位になるまで例外的な放流操作ができないと解する必要はないし、現にダム事務所も特別防災操作という放流操作においてはそのようにしていると述べているだけである。

被告国の主張は、洪水調節規定の但書規定による操作と、いわゆる「ただし書き操作」（異常洪水時防災操作）を同義に理解しているもので、誤った理解である。このような誤解を招かないために、国土交通省河川部は「ただし書き操作」の名称を「異常洪水時防災操

作」に変更したと考えられる。

洪水調節規定の但書規定は、気象状況に応じた放流操作をするために規定されたものであり、洪水調節規定の但書規定による操作の中の１つの操作方法としていわゆる「ただし書き操作」があるにすぎない。

6　③両ダム所長は、大規模洪水が想定される状況を認識できたこと。

両ダム所長は、以下に述べるように、大規模洪水が想定される状況認識でき、洪水調節規定の本文に基づく放流操作を行えば、異常洪水時防災操作を開始して、多大な被害が生じる状況を認識できた。

（１）まず、両ダムの事前放流が終了した段階では、大規模洪水が想定される状況であったと言える。

事前放流とは、大雨や洪水が予測される場合に、ダムの利水容量の一部を事前に放流して貯水容量を確保し、下流の洪水被害を防ぐ操作をいう。両ダムについては、野村ダムでは７月６日午前９時３０分から、鹿野川ダムでは７月６日午前９時３０分から事前放流を行っている。事前放流は、野村ダムでは７月６日午後９時に鹿野川ダムは７月７日午前２時に終了している。

事前放流は大規模洪水が想定された場合に行われるものであり、野村ダムにおいては事前放流実施要領が定められていないのに事前放流がされていること、鹿野川ダムでは、事前放流実施要領に定められている水位よりも２メートルも水位を下げていることから、両ダムの所長は大規模洪水を想定して事前放流を行ったと言える。

（２）野村ダムの場合

イ　７月７日午前１時５０分の時点

野村ダム所長は、肱川洪水予測システムを見て放流操作をしていた。この肱川洪水予測システムをみると、７月７日午前１時５０分には、３時間半後の午前５時２０分に異常洪水時防災操作に入り、その３０分後の午前５時５０分には放流量が１０３８．０３㎥／ｓになると表示されている（乙Ａ２１－３）。放流量が１０００㎥／ｓを超えるので、西予市野村町の市街地について越流（水が堤防を越えること）が生じて、多大な被害が生じることが分かる。

ロ　７月７日午前２時から午前３時１０分の状況

野村ダム事務所は、西予市について７月７日午前３時１０分にメールで放流情報を送っている（甲Ｂ１８－１）。同日午前２時の情報として、午前６時から異常洪水時防災操作に入り、最大放流量が９８５㎥／ｓになることが通知されている。

これも肱川洪水予測システムに基づく情報であり、野村ダム事務所内において、そのような認識であったと言える。

西予市野村町の肱川の流下能力は１２６５㎥／ｓと設定されており、その内訳は、野村ダムから１０００㎥／ｓ、それ以外の支流から２６５㎥／ｓという設定である。最大放流量が９８５㎥／ｓとなっており、野村ダムの基本計画における１０００㎥／ｓよりも少ないけれども、極めて危険な放流量であった。なぜなら、その前日、野村ダム事務所は、愛媛県土木事務所に対し、野村ダム下流の流下能力について問い合わせをしている。愛媛県土木事務所からの回答は、「１２６５トンに対応できるよう堤防を設置したが、河道整備が不十分であるから、１２６５トン以下の流量でも越流の可能性が高い。」（甲Ａ１１、３３頁）という内容であった。それゆえ、９８５㎥／ｓの放流では、越流が生じて多大な被害を及ぼす恐れがある

からである。

ハ　以上のことから、肱川洪水予測システムをみて操作をしていた野村ダム所長は、７月７日午前１時５０分から、流入量に対して放流量が少ないために、漫然と洪水調節規定の本文に基づく放流操作を続ければ、治水容量がなくなり、異常洪水時防災操作に入って多大な損害を与える恐れがあることを認識できた。

ニ　原判決の誤り

この点と関連して原判決は、「野村ダム所長が当時依拠していたＲ２改正前野村ダム操作規則は、洪水調節開始流量を３００㎥／ｓとし、その後は一定量後一定開度方式を採用していたところ、これは、平成８年の規則改正に基づくものであり、発生頻度の高い中小規模洪水における肱川下流域の家屋浸水に対応する内容であった。そして、平成７年７月洪水等の過去の洪水被害や、本件報告書の内容を踏まえると、野村ダム所長がこれを上回る流量の放流を行うこととすれば、肱川下流域の家屋浸水を生じさせるおそれがあった。」（判決書１０３頁８行以下）と述べている。

しかし、まず、放流量を３００㎥／ｓを超えてとか、４００㎥／ｓを放流したとしても、大洲市内の家屋が浸水被害を受けることはない。無堤防地区である菅田地区の田畑が浸かるだけである。数年に一回浸かるような場所に家を建築する者はいない。本書１３３頁で既に述べたが、原判決は間違っている。

加えて、９００㎥／ｓの放流量が予想され、多大な被害が出ることになるのに、３００㎥／ｓや４００㎥／ｓの放流量にこだわるべき理由はない。流入量に応じて放流量を増やして、治水容量を確保

し、９００㎥／ｓを超える流入量に対して最大放流量を７００㎥／ｓに抑えるべきである。原判決はダムの放流操作を理解していない。

（３）鹿野川ダムの場合

イ　鹿野川ダムについて原判決は、「前記各争点に共通する認定事実によれば、山鳥坂ダム所長は、事前放流が事実上終した時点（７月６日午前３時３０分頃）において、鹿野川ダムに異常洪水時防災操作の可能性があること自体認識する端緒がなく、これを認識したのは同日午後２時３０分頃の肱川洪水予測システムのデータによるものである。

そして、同日午後２時３０分の肱川洪水予測システムのデータによって予想された異常洪水時防災操作時の最大流入量も１７７８㎥／ｓと、鹿野川ダムの計画高水流量である２７５０㎥／ｓを下回るものであって、山鳥坂ダム所長が、同月７日午前２時３０分頃の鹿野川ダムの洪水調節開始までの間に、前記のとおり予想されていた異常洪水時防災操作時の最大流入量について、これと著しく異なる状況を認識したことを裏付ける的確な証拠は見当たらない（この頃までに予想された異常洪水時防災操作時の最大流入量は、同日午前１時３０分頃の肱川洪水予測システムのデータによっても１８１７㎥／ｓであった。）から、この後、鹿野川ダム上流域の降雨が、１／１４５年超過確率の規模という鹿野川ダムの計画規模を超える降雨となって、しかも対象期間の最後に降雨のピークが来る特徴を有していたことを認識し又は容易に認識し得たと認めることはできない。」（判決書１０７頁１３行以下）、と述べている。

しかし、この原判決の内容には３点の大きな誤りがある。

ロ　異常洪水時防災操作の可能性

「鹿野川ダムに異常洪水時防災操作の可能性があること自体認識する端緒がなく」と記載されているが、大洪水の可能性が高いことは、気象庁が異例の記者会見を開いて注意を呼びかけたことや、長期予報などから認識できたので、端緒がなかったとはいえない。また、大規模洪水が予想されたからこそ、被害を防止するために野村ダムでは実施要領が定められていないのに事前放流を行い、鹿野川ダムにおいては事前放流実施要領に定められた水位よりもさらに下げたのである。原判決の認定は事前放流をしている事実と矛盾する。

ハ　基本計画の理解不足と堤防を越える放流量であることの見落とし

原判決は、予想された異常洪水時防災操作時の最大流入量が１７７８㎥／ｓと、１８１７㎥／ｓであって、鹿野川ダムの計画高水流量である２７５０㎥／ｓを下回るものであって、大した放流量ではないと判断している。

しかし、原判決は、明らかに鹿野川ダムの基本計画内容を誤解している。鹿野川ダムの基本計画は計画高水流量（最大流入量）を２７５０㎥／ｓと想定して、そのうち１２５０㎥／ｓをダムに貯留して、１５００㎥／ｓを放流する計画である。ダムの役割は放流量を１５００㎥／ｓに抑えることに意味があり、１５００㎥／ｓの放流量に対応するように堤防整備を進めている。堤防が未整備なところがあるので、１５００㎥／ｓを放流すれば、越流する河川の箇所があり、多大なる被害を及ぼす。異常洪水時防災操作時の最大流入量が１７７８㎥／ｓと１８１７㎥／ｓということは、異常洪水時防災操作が流入量と同量を放流するものであることから、１７７８㎥／

ｓもしくは１８１７㎥／ｓを放流することになる。１５００㎥／ｓでも多大な被害が生じる状況において、１７７８㎥／ｓか１８１７㎥／ｓで放流することになるのだから、住民の生命財産に対する過大な被害が生じることは必至である。被害を避けるために、漫然と操作規則の規定のままの放流操作を行うべき状況ではない。それにもかかわらず、鹿野川ダム所長は放置し、それを回避するような放流操作をしなかったというのだから、通常尽くすべき注意義務を尽くしていないことになり、放流操作に瑕疵があると言える。

ニ　以上のことから、肱川洪水予測システムをみて操作をしていた山鳥坂ダム工事事務所長は、７月７日午前１時３０分から、流入量に対して放流量が少ないために、漫然と洪水調節規定の本文に基づく放流操作を続ければ、治水容量がなくなり、異常洪水時防災操作に入って多大な損害を与える恐れがあることを認識できた。

ホ　原判決の誤解（原告は、計画規模を超える降雨の認識を問題にしていない）

原判決は、「鹿野川ダムの計画規模を超える降雨となって、しかも対象期間の最後に降雨のピークが来る特徴を有していたことを認識し又は容易に認識し得たと認めることはできない。」と述べて、計画規模を超える降雨を認識できなかったから、大規模洪水に対応することができなかったと判断している。

しかし、これは、控訴人の主張を誤解しているものである。控訴人は、計画規模を超える降雨について、対応する操作を求めているわけではない。計画規模内での大規模洪水が予想される場合に、それに対処できる放流操作をすべきだと主張しているだけである。

両ダムの操作規則の洪水調節規定の本文による操作では、想定される洪水に対処できない場合には、漫然と洪水調節規定本文の操作をするのではなく、洪水の規模に応じた操作をして被害を防ぐべきだと主張しているのである。

なお、本件の場合、想定された規模の洪水に対応した操作（一定率一定量の放流方式による操作）をしていれば、最大流入量はダムの基本計画で想定された最大流入量よりも多いけれども、最大流入量に至るまでの時間が短く、総流入量においては想定された最大流入量の場合と大差がないために、基本計画において想定された放流操作によれば、異常洪水時防災操作を回避して、被害を防ぐことができている。すなわち、最大流入量が計画規模を超えているが、放流操作の瑕疵と控訴人の被害との間には因果関係がある。

（４）　ダム管理事務所長は令和２年改正前規則の危険性を目の当たりにしていること。

両ダム所長は、本件水害の際、肱川洪水予測システムを見ながら放流操作をしていた。両ダムは、気象庁が異例の記者会見を行い、豪雨が予想されたために、前述したように事前放流によって、操作規則に定められた洪水調節容量に新たに調節容量を加えた。しかし、事前放流終了後の放流量が少ないために、折角増やした洪水調節容量を使い切ってしまい、その後もダムの水位が上がり、治水容量が少なくなることを肱川洪水予測システムは示していた。

すなわち、７月７日午前２時の段階で、野村ダムの場合には、２時間２０分後の午前４時２０分の水位が１６６．２５メートルになり（乙Ａ２１－４、乙Ａ８２）、洪水貯留準備水位の１６６．２メートルを超えることが予想されていた。午前４時の段階では、３

時間後の午前７時に異常洪水時防災操作を開始しなければならないとされている。

時刻		流入量 ㎥/s	放流量 ㎥/s	貯水位 m	雨量 mm
2	0	298.68	298	163.12	22.8
	10	307.43	300	163.13	18
	20	322.71	300	163.15	24.6
	30	342	300	163.18	31.8
	40	368.67	300	163.24	37.8
	50	403.61	300	163.33	41.4
3	0	445.78	300	163.46	40.2
	10	494.51	300	163.63	34.8
	20	551.62	300	163.85	31.2
	30	615.83	300	164.11	29.4
	40	688.06	300	164.44	34.2
	50	771.7	300	164.82	34.2
4	0	851.09	300	165.27	28.2
	10	910.62	300	165.75	17.4
	20	950.3	300	166.25	11.4
	30	967.7	300	166.75	12.6
	40	963	300	167.24	13.8
	50	939.25	300	167.7	15
5	0	903.77	300	168.13	16.2

時刻		流入量 ㎥/s	放流量 ㎥/s	貯水位 m	雨量 mm
4	0	571.39	295.87	164.43	27
	10	599.97	300	164.68	23.4
	20	615.86	300	164.94	16.2
	30	624.43	300	165.2	15
	40	626.97	300	165.46	15
	50	625.19	300	165.71	16.2
5	0	618.1	300	165.96	18.6
	10	606.03	300	166.19	19.8
	20	598.04	300	166.42	25.8
	30	597.84	300	166.64	30.6
	40	610.66	300	166.87	34.8
	50	644.61	300	167.13	32.4
6	0	701.83	300	167.42	33
	10	772.1	300	167.76	27
	20	825.81	300	168.13	21
	30	843.52	339	168.48	15.6
	40	831.24	339	168.81	12.6
	50	800.03	339	169.12	12.6
7	0	764.37	339	169.4	13.8

鹿野川ダムについても、午前２時の時点で２時間１０分後の水位が８１．１１メートルになり（乙Ａ２８の４、乙Ａ８３）、予備放流水位の８１．００メートルを超えている。午前５時２０分の時点では２時間半後の午前７時５０分に異常洪水時防災操作を開始しなければならないとされている。

時刻		流入量 ㎥/s	放流量 ㎥/s	貯水位 m	雨量 mm
2	0	564.99	557.73	80.13	20.4
	10	584.19	600	80.12	21.6
	20	610.15	600	80.13	24
	30	635.61	600	80.14	25.8
	40	661.96	600	80.16	27.6
	50	695.67	600	80.2	30
3	0	734.05	600	80.24	31.8
	10	778.02	600	80.31	30
	20	831.96	600	80.39	29.4
	30	892.05	600	80.49	28.2
	40	954.21	600	80.62	28.2
	50	1013.61	600	80.76	25.2
4	0	1067.43	600	80.93	21
	10	1121.41	600	81.11	18
	20	1178.52	600	81.3	16.2
	30	1239.05	600	81.51	14.4
	40	1274.44	600	81.74	14.4
	50	1295.14	600	81.97	15
5	0	1306.01	600	82.19	15.6

時刻		流入量 ㎥/s	放流量 ㎥/s	貯水位 m	雨量 mm
5	20	1098.78	591.08	82.09	17.4
	30	1112.88	600	82.25	21
	40	1129.38	600	82.41	24.6
	50	1158.61	600	82.58	29.4
6	0	1213.52	600	82.77	32.4
	10	1307.75	600	82.99	33
	20	1406.62	600	83.23	31.8
	30	1530.47	600	83.5	31.2
	40	1681.94	600	83.82	31.2
	50	1848.49	600	84.18	30.6
7	0	2095.3	667	84.59	28.8
	10	2393.27	734	85.06	27.6
	20	2647.58	801	85.59	27
	30	2819.75	850	86.15	22.8
	40	2920.59	849.68	86.74	19.2
	50	2975.5	850	87.33	18
8	0	2992.06	924.44	87.9	19.8
	10	2964.54	1083.86	88.41	21.6
	20	2900.54	1649.16	88.75	22.8

この肱川洪水予測システムのデータを見ていた両ダムの所長は、操作規則どおりに少ない放流量（野村ダムでは毎秒３００㎥／ｓ、鹿野川ダムでは毎秒６００㎥／ｓ）を続けていたのでは、流入量の多くをダムに貯留することになり、ダムが満水になってしまうこと、そして、予想される今後の豪雨に対して十分な容量をダムが確保できず、最大流入量をカットするというダムの治水効果が発揮できなくなってきたことがわかったはずである。

加えて、野村ダム所長であった川西所長は、以前に鹿野川ダムの副所長をしており、また山鳥坂ダム工事事務所の所長であった小長井所長は、以前に四国地方整備局河川部の課長をしており、その経歴からみて、令和２年改正前の操作規則が大規模洪水に対処できないことは知っていたはずである。川西所長は新聞取材で、満水になりやすい操作規則で珍しい規則であることを述べている（甲Ｂ９）。

従って、大規模洪水に対処できない令和２年改正前規則の洪水調節規定（野村ダム１７条、鹿野川ダム１６条）に基づく放流を漫然

と続けるのではなく、大規模洪水に対応できる形での放流を行う義務があったといえる。

7　気象予測の誤差（乙Ａ８）を考慮して放流操作をすべきである

肱川洪水予測システムのデータが堤防を越える恐れのある放流量を示しているが、放流操作を行う際には、雨量予測の誤差を考慮して、予測よりも悪い方向になることを考えて行う必要がある。

気象庁は、主にやや強い雨（１時間当たり１０ｍｍ）を超える降水に対する予測の精度を評価するものとして、降水短時間予報の予測精度の指標（スコア）を計算し、公表している。同スコアは、０～１の値をとり、値が大きいほど予測精度が良いことを意味する。例えば、平成２８年の年平均スコアは０．５０であり、これは、実況値（実際の降水量）が、少ない場合で予測値の半分、多い場合で予測値の２倍の範囲におおむね収まることを意味している。

そうであれば、ダム事務所は、気象予測の誤差を考えて、大規模洪水によって多大な被害が生じないようにするため、肱川洪水予測システムの数字の二倍の予想をし、対処すべきであったはずである。従って、両ダム所長が気象予測の誤差を頭に入れて放流操作をしたのであれば、明らかに大規模洪水を想定した放流操作をすべきであったと言える。

8　④操作規則と放流操作に関するダム所長の義務

（１）　操作規則と両ダム事務所長の職務上の義務違反

河川法４７条３項では「ダムの操作はその操作規程に従って行わなければならない。」と定められている。この条項を根拠に両ダムの所長は、操作規則に基づく操作しかできないと強調している（川西

証人調書２４２～２４７、小長井証人調書２１０～２１２）。

しかし、ダム管理事務所長は、操作規則の洪水調節規定の本文に基づいて、機械的にダム操作を行いさえすれば、職務上の義務違反にならないわけではない。操作規則に形式的に従うならば、却って住民の生命、身体、財産に危険が及ぶ場合には、操作規則に縛られず、住民の生命、身体、財産の危険を回避すべく行動することこそがダム管理事務所長の職務上の義務である。

ダムの放流については、各ダムについて操作規則が作成されているが、それは操作規則によって対応できる事態が発生した場合に統一的な対応をするために作成されているに過ぎず、操作規則によって対応できない事態においては、それに対応するために操作規則を臨機応変に運用し、洪水による災害の発生を防止する必要がある。既存の操作規則に問題がある場合にはなおさらである。そのため、ダム管理事務所長には、操作規則を硬直的に運用せず臨機に適切な処置を講じることのできる裁量権が認められている。そして、操作規則では対応できないことが容易に認識できて、かつ洪水に容易に対応できるほかの方法が存在したにもかかわらず、操作規則を硬直的に運用し、状況に応じて適切な処置を講じずに災害の発生を防止することができなかった場合には、ダム管理事務所長の職務上の義務違反となる。

既に述べたように、本件は「操作規則では対応できないことが容易に認識できて、かつ洪水に容易に対応できるほかの方法が存在した」場合であるから、両ダム所長には職務上の義務違反がある。

（２）大迫ダム判決

操作規則に基づきさえすればダム所長が責任を免れるのかにつ

いては、大迫ダム大阪地裁判決が参考になる。福井意見書１８頁以下は、この点について、「大迫ダム原判決は、「ダムのような人為的に設置される営造物は、河川のような自然発生的な営造物とは異なり、本来、通常予想される危害に対応する安全性を備えたものとして設置され、管理されるべきものであり、また、人の生命、身体の安全は、何物にも代えることのできない重要なものであるから、ダムの設置又は管理の不適切によつて生じた人身事故の損害賠償請求の場合には、危険除去に要する時間、費用などの制約のみがただちに損害賠償責任を免れる理由とはなり得ない」、「ダムを設置、管理する者は、ダムの管理を操作規程に従つて行いさえすれば充分であるとは限らず、不測の事態に対しては、河川法等関係法規の趣旨及び法の一般原則に基づいて、ダムによる災害を防止するために、臨機に適切な処置をとる義務を負つている。このことは、ダムが人為的に構築されるもので、他人の生命、身体及び財産に危険な影響を及ぼす営造物であることから、当然の結論であるというべきである。また、河川管理者の承認を受けた操作規程であつても、河川法等関係法規の趣旨に合わないものについては、ダムを設置、管理する者が当該操作規程に従つたことをもつて当然に免責されないものというべきである」、「自然状態そのままの河川に入川する者が、自然現象による危険を自ら負担するとしても、被告は、河川を自然の状態から変化させるダムを設置して、しかも、河川の自然状態での流量の増加率を越える著しく急激な本件放流を行つたのであるから、被告の危害防止措置についての責任はいささかも軽減されるものではない」等と判示したが、いずれも河川法等関係法令の趣旨をより具体的かつ原理的に明確化した的確な法的判断である。」と述べている。

以上の大迫ダム判決の内容から明らかなように、大規模洪水になる可能衛が極めて高く、放置すれば住宅への浸水被害が生じて多大な被害が起こるのに、大規模洪水に対処できない操作規則の規定であることを知りながら、漫然と操作規則の規定（洪水調節規定の本文）をそのまま運用した両ダムの所長には過失が認められ、放流操作に瑕疵があったと言える。

9　⑤因果関係　通常の放流操作（一定率一定量方式）を行えば被害が生じなかった。

両ダム所長が瑕疵ある放流操作をしないで、大規模洪水に対処できる通常の放流操作（一定率一定量方式）を行えば、被害が生じていない。

この点は、本書の第８の２０（１４２頁）のところで既に述べている。

以上