

鬼怒川水害国家賠償請求事件裁判についての説明

嶋津暉之

1 2015年9月の鬼怒川水害を引き起こした国の五つの瑕疵

① 上三坂地区の堤防嵩上げ工事を怠った瑕疵

上三坂地区（距離標 21 km付近）は周辺より堤防高が一段と低く、地盤沈下の進行で堤防高がますます低くなってきていて、洪水時の越水によって破堤する危険性が年々高まってきたにもかかわらず、国は放置し、堤防嵩上げの措置を講じてこなかった。

② 若宮戸地区の築堤工事を怠った瑕疵

若宮戸地区（距離標 25.35 km付近）は無堤防地区であり、洪水時に氾濫する危険性が高かったにもかかわらず、国は放置し、築堤を行ってこなかった。

③ 若宮戸地区の河川区域拡大を怠った瑕疵

若宮戸地区には砂丘林（河畔砂丘）が堤防の代わりに役割を果たしてきたが、河川区域外にあるため、ソーラー発電業者によって2014年3月に掘削された。砂丘林の範囲まで河川区域が拡大されていれば、砂丘林が掘削されることはなかった。

④ 若宮戸地区の安易な土嚢積みを行った瑕疵

若宮戸地区では2014年にソーラー発電業者により、砂丘林が掘削された後、地元住民の強い要望により、国が土嚢積みを行ったが、高さが足らず、安易な積み方であったので、水害時には土嚢が崩れ、洪水の流入を防ぐ役割を果たさなかった。

⑤ 八間堀川排水機場の運転再開を遅らせて八間堀川の破堤の要因をつくった瑕疵

八間堀川排水機場のポンプ運転再開が遅れたため（操作規則では9月10日16時にポンプ運転を再開する必要があったが、22時20分まで再開を遅らせた）、八間堀川の水位が上昇して八間堀川破堤の要因をつくった。

2 国家賠償法

【公務員の不法行為と賠償責任、求償権】

第一条

1 国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。

2 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。

【公の営造物の設置又は管理の瑕疵と賠償責任、求償権】

第二条

- 1 道路、河川その他の公の営造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。
- 2 前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。

3 大東水害判決

(1) 大東水害訴訟とは (原告準備書面(1)より)

大東水害とは、淀川水系の淀川下流部の支川の寝屋川の、その又支川の大阪府大東市を流れる^{たんだがわ}谷田川で、「昭和47年7月豪雨」において、河川改修の未改修部分からの溢水によって床上浸水の被害が生じた水害である。

谷田川は、川幅が1.8m程度であるのに対して、流域の開発により河川への流入量が增大しており、改修計画に基づき改修事業が行われていた。

谷田川は、もともと、国鉄片町線をくぐって集落の中を湾曲して流下し、再び国鉄片町

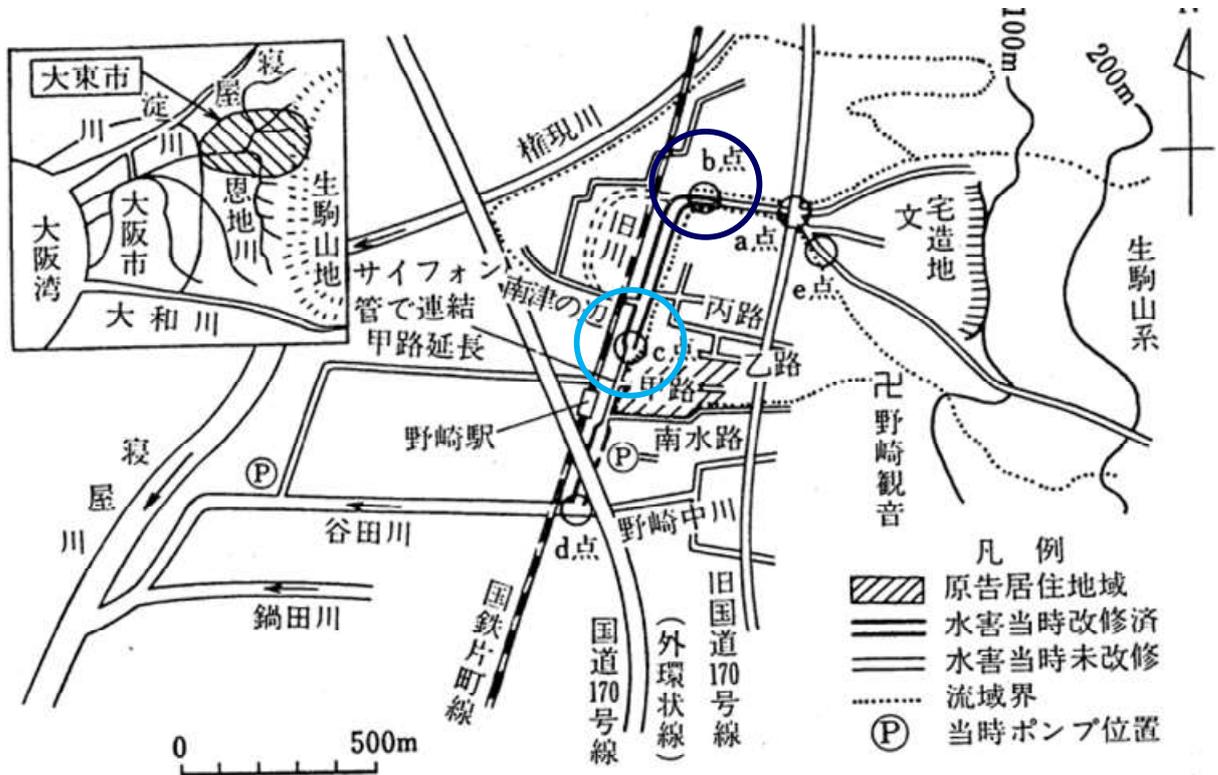


図1 木村晴彦[1985]「大東水害最高裁判決の災害科学的検討」『法律時報』Vol. 57-4, p89

線をくぐるという流路であったので、その状態のまま片町線の鉄橋を新設して後日に河川改修をすると、鉄道の下での河道の拡大工事が二箇所が必要となること、集落の中での河道拡幅は非常に困難であること、その流路では計画流量の流水を流下させるのに線型が悪いことから、片町線をくぐることなく、片町線の東側をそれに沿って南下させる河道のショートカット（図1のb点からc点の太線部分）が計画され、先に行われた片町線複線化工事に合わせて、先行的にショートカット工事が行われた。

また、下流側では、大阪外環状線道路の新設に伴い、その交差部分の改修工事（図1の野崎駅近くからd点までの太線部分）も先行的に行われた。

その結果、上記2区間に挟まれた国鉄野崎駅前の325mの区間（c点から野崎駅近くまで）が未改修として残された。

その後、昭和47年7月豪雨で、未改修部分から溢水し、浸水被害が生じた。浸水被害を受けた住民によって、1973（昭和48）年1月31日、国、大阪府及び大東市に対して、谷田川の未改修部分を放置したことに河川管理の瑕疵があるなどとして国家賠償法第2条に基づく損害賠償請求訴訟が起こされたのが「大東水害訴訟」である。

（2）裁判に至るまで

（「大東水害訴訟を顧みて」（元大阪府水道部長 谷口光臣 2006年）より）

昭和47年7月10日から13日にかけて府下を襲った豪雨は、総雨量が300mm近くに達し、東部大阪地域を中心に各所で甚大な被害を発生させた。特に寝屋川流域では、浸水面積1,788ha、床上浸水5,923戸、床下浸水30,422戸に及び、大東市等4市に災害救助法が発動されるに至った。本件は、この豪雨により床上浸水等の被害を受けた大東市野崎及び北条地区の住民（71名）＜原告＞が、浸水原因は一級河川谷田川及び3本の水路からの溢水によるものであり、改修工事や浚渫を怠るなど管理に重大な瑕疵があったとして、国（河川管理者）、大阪府（河川管理費用負担者）及び大東市（水路管理者）＜3被告＞に対し損害賠償を求めたもの。

（3）裁判の経過

提訴	1973年1月	
第一審（大阪地裁）判決	1976年2月	住民側勝訴
第二審（控訴審、大阪高裁）判決	1977年12月	住民側勝訴
上告審（最高裁）判決	1984年1月	控訴審判決の破棄，差戻し
差戻し控訴審（大阪高裁）判決	1987年4月	住民側敗訴
再上告審（最高裁）判決	1990年6月	上告棄却

（4）大東水害訴訟最高裁判決（河川管理の瑕疵についての判断枠組み）

「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の諸般の事情を総合的に考慮し，前記諸制約の下での同種・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【判示事項1】」

「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って河川管理に瑕疵があるとする事はできないと解すべきである【判示事項2】」

判示事項1

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

判示事項2

基準1 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，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るかどうか

基準2 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ているかどうか

4 原告準備書面

(1) 原告準備書面(1) 2019年6月28日 (抜粋)

○ 原告らは、被告に対し、大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容を踏まえ、本件に則して、その具体的な内容及び実施場所、その時期・順序及びその「実施の状況」を明らかにした主張立証をすることを求める。

被告も、大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容を踏まえ、「河川整備方針」、「河川整備計画」(河川整備計画とみなされる「工事実施基本計画」を含む)についてだけでなく、原告が直轄河川改修事業に基づき主張したように、これらに定められた工事を実施するに当たって、その具体的な内容及び実施場所、その時期・順序を記載した、その実体から改修計画と評価できるものを含め、これに沿った主張をすべきである。

被告の河川改修事業は、多額の国家予算を費やすものであり、これが行き当たりばっ

たりのものであるはずはなく、このような「改修計画」は必ず存在する。そして、それを所持し、明らかにできるのは被告しかない。

被告がそれを明らかにしないままでは、原告、被告の主張がかみ合わず、迅速かつ適正な審理ができない。

よって、原告らは、被告に対し、大東水害訴訟最高裁判決がいう「改修計画」の内容を踏まえ、本件に則して、その具体的な内容及び実施場所、その時期・順序及びその「実施の状況」を明らかにした主張立証をすることを求める。

○ 河川区域の拡大を怠ってきたことの法的責任

・鬼怒川の改修計画において、若宮戸においては、砂丘林が河川区域内になるように河川区域の指定をするなどして、砂丘林を保全する計画がなかったのであるから、このような改修計画は格別不合理である。(被告のいう大東水害訴訟最高裁判決の【判示事項2】の基準1)

・【判示事項2】の基準1の射程外だとしても、河川法6条1項3号の河川区域の指定は、河川管理者が河川管理として行うものであるから、同号の河川区域の指定や指定をしないことが水害発生の危険を高めるなどして砂丘林の水害被害防止機能が欠けることになるときは河川管理に瑕疵があったことになるのであり、その判断は、上記最高裁判決の【判示事項1】でされるべきである。

(2) 原告準備書面(2) 2019年10月7日 (抜粋)

第1 法的主張の整理

2 若宮戸に築堤計画が無く、無堤防状態のまま放置されたこと

このような改修計画は、【判示事項2】の基準1に照らして、「全体として右の見地(すなわち、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の諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約の下での同種・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るという見地)」からみて、格別不合理なものであり、これは鬼怒川の河川管理の瑕疵である(国家賠償法2条)。

3 若宮戸の河川区域の指定をしなかったこと

準備書面(1)を再論

4 若宮戸において、ソーラー発電事業者が掘削を行った後、若宮戸の土嚢積みが不十分であったこと

応急処置として、ソーラー発電事業者の掘削の前の砂丘林の地盤の最も低いところの高さ(Y.P.21.3m程度)に合わせて、2014年7月に単に土嚢を2段積んだだ

けで、計画高水位よりも約1.1mも低いものとしたことは、【判示事項1】に照らして、「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の諸般の事情を総合的に考慮し、前記諸制約の下での同種・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」に欠けていたというべきであるから、これは鬼怒川の河川管理の瑕疵である。

5 上三坂の堤防整備が遅れたこと
2と同じ

6 八間堀川排水機場の運転再開が遅れたこと

洪水の八間堀川への流入は「河川…管理に瑕疵があった」（国家賠償法2条）ことによるもので、また、八間堀川排水機場の運転再開の遅れは同機場の所長による「過失」（同法1条）によるものであって、これら国による2つの違法行為が競合して原告らに損害を生じさせたのであるから、国は、国家賠償法1条及び同2条により、原告らに対して損害を賠償する責任を負う。

第2 若宮戸地区の土嚢積みに関する求釈明

- (1) 土嚢設置の検討経過
- (2) 掘削前と掘削後の地盤高値
- (3) 土嚢設置後の高さ
- (4) 土嚢設置後の高さを掘削前の最低高さに合わせた理由
- (5) 掘削前と土嚢設置後の溢水断面積
- (6) 土嚢設置後の高さを計画高水位より1.1mも低くした理由
- (7) 土嚢設置の技術基準

(3) 原告準備書面(3) 2020年1月17日 (抜粋)

第1 改修計画についての被告の主張が誤りであること

- 1 原告の主張とそれに対する被告の反論
- 2 大東水害訴訟最高裁判決は「改修計画」とは計画の時期や計画されている改修工事の順序が定まっているものであるとの前提に立っていること
- 3 改修工事の具体的時期及び順序が不明なままでは、大東水害訴訟最高裁判決の示した【判示事項2】の実質的な審理判断ができないこと
- 4 被告の引用する各判決は、「改修計画に、改修工事の時期及び順序が定められていなくてもよいこと」を判示したものではないこと
- 5 小括

以上のおりであるから、大東水害訴訟最高裁判決【判示事項2】でいうところの

「改修計画」とは、「工実、河川整備基本方針、河川整備計画等が想定されているものと解するのが相当である。」として、「改修工事の具体的な時期・順序が記載されている下位の計画等はこれに含まれない」とも受け取れる被告の主張が誤りであることは明らかである

6 「鬼怒川直轄河川改修事業」に関する被告の主張について

被告は、「鬼怒川直轄河川改修事業」は政策評価制度に基づき作成されたものであることを根拠に「改修計画」に含まれないと主張するが、それは誤りである。

「鬼怒川直轄河川改修事業」は、鬼怒川の河川整備計画と併せて、「改修計画」の重要な一部と見るのが、大東水害訴訟最高裁判決の【判示事項2】の趣旨に合致する。

第2 被告は本件に則して鬼怒川の改修工事の具体的な内容及び実施場所、その時期・順序及びその「実施の状況」を明らかにした主張立証をすべきこと

(4) 原告ら準備書面(4) 2020年1月21日 (抜粋)

1 若宮戸地区における河川区域の指定について(求釈明事項1)

- (1) 若宮戸地区の砂丘林が堤防の役目を果たしてきたこと
- (2) 鬼怒川堤防高調査における砂丘林の扱い
- (3) 河川区域の指定の内容
- (4) 河川法の規定による河川区域の範囲

(5) 求釈明事項

以上の事実を踏まえて、以下の求釈明を行う。

- 若宮戸地区の河川区域に砂丘林の範囲を含めなかった理由とその根拠規定
- 若宮戸地区の砂丘林は堤防に隣接していて堤防と同一の働きをしている土地であるにもかかわらず、そこで河川区域を広げてこなかった理由とその根拠
- 国が鬼怒川堤防高調査において若宮戸地区では砂丘林を堤防として扱ってきた理由とその根拠
- 国は『実態的に堤防のような役割を果たしている地形の調査結果について』(【鬼怒川：左岸25.5k】において若宮戸地区の「いわゆる自然堤防」(砂丘林)が実態的に堤防のような役割を果たしている地形であったことを認めているにもかかわらず、砂丘林の範囲まで河川区域を広げてこなかった理由

2 若宮戸地区の「十一面山」の形成過程について(求釈明事項2)

若宮戸地区の「十一面山」について、原告らは「砂丘林」とであると主張したのに対して、被告は、これを否認し、「砂堆」とであると主張している。

国が、若宮戸地区の「十一面山」について、波浪や沿岸流によって形成されたものであ

り、風によって運ばれた砂が堆積してものではない、と主張するのであれば、その形成過程を明らかにされたい。

5 被告準備書面

(1) 被告準備書面(1) 2019年6月28日 (抜粋)

○ 上三坂地区で発生した本件決壊について

当該地先の堤防が沈下したとしても、水害発生の危険性が特に顕著になったとはいえない。また、前記のような堤防の整備の手順すなわち計画の実施の仕方にも何ら不合理な点はなく、本件で採られていたような整備の手順とは別に、より早期の改修工事を施行すべきであったとはいえない。そうすると、当該地先について、基準2にいう「特段の事由」が生じていたとは到底認められず、原告らの主張には理由がない。

○ 若宮戸地区において発生した本件溢水について

このように、被告は、若宮戸地区につき築堤の計画を立てた上で、現に築堤に向けた活動に及んでいるのであるから、そもそも無堤状態を放置していたとする原告らの主張は、前提を欠くものである。

被告は、本件砂埃が掘削された後にその状態を放置していたものではなく、土嚢を設置するなどできる限りの措置を講じていたほか、堤防の設計等を外注するなどして同地区における堤防整備の進捗を早めていたのである。

若宮戸地区については、上嚢積みにより「危険性が特に顕著に」なったとは認められないし、計画の実施の仕方についても何ら不合理な点はないから、本件溢水の当時、同地区において、基準2にいう「特段の事由」があったとは到底いえない。

(2) 被告準備書面(2) 2019年9月30日 (抜粋)

○ 鬼怒川直轄河川改修事業は、政策評価制度に基づき作成されたものであり、基準1の「改修計画」には該当しない。

○ 河川区域の指定について定めがないとしても本件基本方針及び本件整備計画が不合理ではない以上、原告らが主張するように、「最高裁判決の【判断事項1】、(中略)を基準として判断」される余地はない。そうすると、計画に基づいて現に改修中の河川である鬼怒川の管理瑕疵の判断について、大東水害判決の基準1の射程外とした上で、それとは別に、原告らのいう「【判示事項1】」記載の判断基準に従い重ねて当てはめをすること自体が、判例法理の基準の適用を誤るものと言わざるを得ない。

以上のとおり、若宮戸地区について河川区域に指定しなかったことは、いかなる意味においても国賠法2条1項にいう「瑕疵」に該当しないから、原告らの主張は失当である。

(3) 被告準備書面(3) 2020年1月24日 (抜粋)

○ 本件排水機場ポンプの運転再開が遅れたこと等を根拠に、被告が国賠法上の損害賠償責任を負うとする原告らの主張には理由がないこと

そもそも、下館河川事務所長による本件排水機場ポンプの操作と原告らの損害との間には相当因果関係がないことが明らかであるから、その余の点について検討するまでもなく、被告が、国賠法1条1項に基づく賠償責任を負うとする原告らの主張には、理由がないが、念のため上記操作の内容をみても、国賠法1条1項にいう「違法」も「過失」もないから、原告らの上記主張に理由がないことが一層明らかである。

○ 各求釈明事項への回答について

(5) 求釈明事項(5)(本件砂堆の掘削前後における「溢水断面積」の検討について) 本件争点との関連性が明らかではない求釈明事項と思われるため、回答の要を認めない。

[嶋津注] 若宮戸地区の土嚢積みに関する求釈明に対してまともな回答はない。

(参考) 鬼怒川に関する河川整備の計画

○ 利根川水系工事实施基本計画(河川法)

1997年の河川法改正前までの河川整備の計画である。河川整備の具体的な箇所の記事はほとんどない。河川法改正後、利根川水系河川整備基本方針と河川整備計画が策定されるまではこの工事实施基本計画が経過措置として、河川整備基本方針と河川整備計画とみなされることになっているが、工事实施基本計画には河川整備計画の代わりになるような具体的な記述はない。

○ 利根川水系河川整備基本方針(2004年2月策定)(河川法)

1997年の河川法改正により策定されることになった。長期的な観点から河川整備の目標を定めるもので、河川整備について具体的な箇所の記述はない。

○ 利根川水系鬼怒川河川整備計画(2016年2月策定)(河川法)

今後30年間に実施する河川整備の内容を示す計画である。堤防整備や河道掘削を行う場所が具体的に記述されているが、各箇所の実施時期は示されていない。2015年9月の鬼怒川水害時は未策定であった。

○ 鬼怒川直轄河川改修事業(2012年1月、2014年10月策定) (次ページ参照)

(行政機関が行う政策の評価に関する法律(略称 政策評価法))

当面7年で実施する河川整備箇所と、20~30年に実施する河川整備箇所が具体的に示されている。3~5年おきに事業の再評価を行う際に策定される。

（若宮戸は改修対象外、上三坂は概ね20～30年の改修対象であり、当面7年で実施する改修対象ではない。）

4. 事業の見込み等

(1) 今後の改修方針(事業位置図)

