

水害訴訟史における鬼怒川水害の意義

－第一審水戸地裁判決を題材に

梶原 健嗣

KAJIWARA Kenji

要旨

2015 年 9 月の鬼怒川水害に対し、2018 年 8 月、被害者 30 名（法人 1 を含む）が水害訴訟を提訴した。そして 2022 年 7 月、水戸地方裁判所は若宮戸地区の溢水につき、国の管理瑕疵を認めた。一部勝訴とはいえ、水害訴訟では久しぶりの原告勝訴判決である。

その判断に当たり裁判所は、平作川水害訴訟最高裁判決に依拠した。一般に水害訴訟の参照判例は、未改修河川の大東最判、改修済み河川の多摩川最判という 2 類型に整理されることが多いなかで、水戸地裁判決は上記 2 例に加え、内在的瑕疵の判断基準である平作川最判を加えた 3 類型論に立ったことになる。

判決は、改修計画を策定した時点で想定された安全性が損なわれないよう、河川管理者は適切な管理をすべきであり、未改修河川といえども、「現状の安全性を確保すべき」であることも強調した。今もなお未改修河川は数多いなかで、同判決の判示には、河川管理に規範的な意味を改めて付与するという意義がある。

Keyword： 水害訴訟、鬼怒川水害、大東最判、平作川水害訴訟最判、過渡的安全性

I なぜ、鬼怒川水害訴訟か

数ある自然災害のなかで、水害には珍しく国家賠償の規定がある。昭和 20～30 年代には提訴数は少なかった水害訴訟だが、昭和 40 年代以降、その提訴数が増えている。提訴された訴訟の狙いも様変わりし、河川行政の責任追及を目的とした訴訟が増えていった（梶原 2014, p301）。

こうした水害訴訟で、昭和 50 年代以降、原告勝訴判決が出始めた。しかし、このような水害訴訟の流れは、大東水害訴訟¹最高裁判決（1984.1.26, 判タ 517 号 82 頁）から一変してしまう。下級審で原告勝訴判決が出されていた事件の上級審も含めて、殆ど全ての事件で河川の管理瑕疵は認められなくなってしまうのである。

鬼怒川水害訴訟では、①若宮戸溢水と②

上三坂破堤²の 2 つの水害に関する管理瑕疵が争われたが、このうち本論文では前者に注目する。それは、2022 年 7 月 22 日の鬼怒川水害訴訟・水戸地裁判決で、原告勝訴となった部分だからである。

II 2015（平成 27）年、常総水害

1 水害の概要

2015 年 9 月、鬼怒川沿いに発達した線状降雨帯は、鬼怒川上流・奥日光などで大量の降雨をもたらした。のちに「平成 27 年 9 月関東・東北豪雨の被害」と命名される水害で、全国で 8 名が亡くなった（宮城県 2 名、栃木県 3 名、茨城県 3 名）³。9 月 8 日から 10 日までの 3 日間雨量は 10 観測地点で 600mm を超え、モッコ平（栃木県日光市大字日光字野州原）では、816mm という記録的豪雨となった。流域平均降雨量（3

日間雨量、9/8～10)でも502mmに達し、観測史上最多である。それまでの既往最大豪雨は、2001年に記録した402mm(国土交通省関東地方整備局2015b, p314)というから、大幅な記録更新である。

こうした豪雨のなかで、9月10日の午前6時過ぎ、常総市若宮戸地区で洪水が発生した⁴。洪水は鬼怒慰霊塔を挟んだ上下流2ヶ所(25.35km地点、24.75km)で発生し(国土交通省関東地方整備局2015a, p21)、このうち25.35km地点はメガソーラーパネルが設置されていた地域である。

こうした洪水から6時間ほど経った同日午後0時50分頃、今度は常総市上三坂地先(利根川合流点から21km)の鬼怒川左岸が破堤した。決壊幅は午後0時52分が20m、13時36分に80mに広がったあと、最終的な決壊幅は200mにもなった(鬼怒川堤防調査委員会2016, p3-13)。こうして常総市の約1/3に相当する40km²が浸水する大水害となった。

2 鬼怒川水害訴訟とその主要争点

水害から約3年が経過した2018年8月7日、同水害の被害者30名(法人1を含む)が、水害の損害賠償を求めて水戸地方裁判所下妻支部に提訴した。同訴訟は一部で常総水害訴訟とも呼称されているが、NHKはじめ多くの報道機関が鬼怒川水害訴訟と呼称しており、本研究でも「鬼怒川水害訴訟⁵」と記す。請求額は3億5,870万余円とその遅延損害金である。

本件訴訟は、判例時報、判例タイムズ、判例地方自治などの主要判例誌にはまだ未掲載だが、その意義は重要である。判決は久々に原告の請求の一部を認めるものだったが、その判断は河川管理瑕疵に関する議論の枠組み自体の再構成を迫るものがあり、注目される。

判決に当たり、裁判所が主たる争点とし

たのは3点である(判決、17～18頁)。まず若宮戸地区における洪水である。この点ではまず、河畔砂丘林を河川区域にしてしなかったことに不作為の違法(管理瑕疵)があるか否かが問われた(争点1)。次いでそうした事実を判断するにあたり、大東最判が適用されるかである(争点2)。また上三坂地区の越水破堤に関する議論である。洪水時に決壊した上三坂堤防高は、計画高水位を21cm上回るだけのY.P.21.04mしかなかった。この点に関する法的評価が第3の争点である。

前述のように、水害訴訟の判断枠組みに関して、本件訴訟水戸地裁が大きな意義をもつのは争点1・2に関してである。そこで、Ⅲ・Ⅳでもこの点に議論を特化する。

Ⅲ 若宮戸洪水に関する主張

1 前提事実

(1) 若宮戸と河畔砂丘林

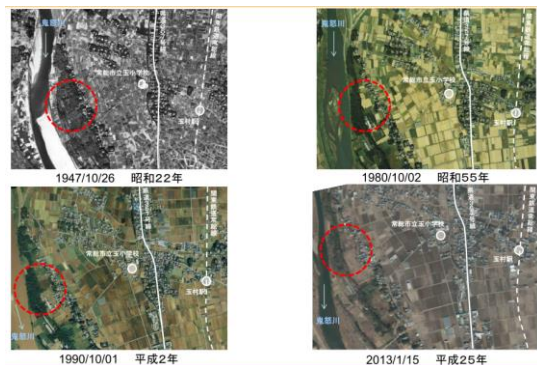
先述したように、若宮戸地区の洪水は午前6時とかなり早い段階で生じている。当然、その時点での洪水水位・洪水流量も低い。9月10日午前6時の水位が分かる地点で、若宮戸に最も近く、かつ洪水の影響がないのは鎌庭地先(茨城県下妻市鎌庭, 27.34km)である。その水位は午前6時が4.41mで、ピークの午後0時5.79mよりも1.3mほど低い。洪水流量は若宮戸下流の水海道観測所の数値しかわからないが、午前6時の洪水流量は2,684m³/sである。若宮戸と水海道の距離は14km程あるので、午前6時の若宮戸流量は2,684m³/sよりも少ないはずである。いずれにせよ、下流のピーク流量(約4,300m³/s)よりも随分と少ない洪水流量・洪水水位で洪水が始まったことになる。

若宮戸地区は、24.5～26kmまで堤防がない状況が長く続いていた。ここで重要なのは、若宮戸に存在していた河畔砂丘林⁶の

実態である。地元では十一面山と呼ばれた砂丘林だが、坂本貴啓らの調査によれば、天保10(1839)年作成の江連用水組合村水縁図に、すでに緑色の山が描かれており(坂本ら2017, p58)、少なくとも200年近く前から丘陵地であったことが確認できる。

十一面山近傍には、鬼怒砂丘の慰霊塔前に看板がある(24.75km地点)。その看板には、「下総の国中で一番の高所(海拔三二m)」との文字が見える。さらに25.25km地点上流には、「是に内陸の大砂丘あり 標高凡そ三十余米 頂に古くより風鈴塔大権現等あり たまゝ 砂取工事ありて山を削る。ここに移■(不明)して 厚くこれを祀る/昭和四十三年八月吉日」と記された石碑もある。

この石碑が示すように、「若宮戸集落の西側の河畔砂丘(十一面山)の約半分が削平され、農地として整備され」ていくのが1968(昭和43)年頃である。それまでは、「この河畔砂丘は、鬼怒川の洪水に対して十分な比高(高さ)と幅を有していたため、明治時代以降の鬼怒川の堤防整備の中でも、この区間では築堤を行わず自然地形を利用して洪水を防御していた」といえる¹⁾。



【図1】 河畔砂丘(十一面山)の推移

国土交通省関東地方整備局 2015a
(p18) より、転載

この河畔砂丘の存続状況だが、国土交通省の資料に、4枚の航空写真がある。1947

年、1980年、1990年、そして2013年の4枚である(国土交通省関東地方整備局2015a, p18)。4枚の写真を連続でみると、1947年が最も大きな河畔砂丘林を構成しており、時代が下るにつれて、それが徐々に小さくなっている。

この状況は、平成以降も大きな変化は見られないままだったが(同, p18)、2014年3月12日、地区住民から「通称十一面山でソーラーパネルの基礎工事で掘削している。この行為は堤防を切っていることと同じ。国土交通省で止めるよう動いて欲しい」との要望が寄せられた。この時河川管理者は、河川区域内の行為しか制限できない旨回答したという(同, p20)。

(2) 河川区域の指定

問題は、この河畔砂丘林が河川区域に含まれていなかったことである、そのため、砂丘林の掘削を許し、溢水の発生につながった。この点の法的評価が、鬼怒川水害訴訟の重要争点である。

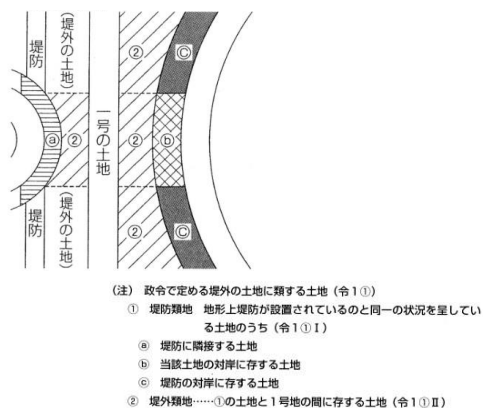
河川法は、河川区域内の土地の占用許可(同24条)、土石等の採取(同25条)、工作物の新築(同26条1項)、土地の掘削等(同27条1項)など、河川管理者に様々な許可権限を与えている。そうした権限が付与される河川区域だが、河川法は河川の流水が継続して存する土地(河川法6条1項1号)や河川管理施設の敷地である土地の区域(同2号)に加え、堤外地のなかで、第1項に定める区域と一体として管理を行う必要があるもの(同3号)も河川区域と定義し、これを告示するよう求めている。

河川区域＝堤外地であるから、低水路を示す1号地、河川管理施設敷地である2号地が、河川区域になるのは当然である。これに対し3号地は、「河川区域として堤外の土地と同様に取り扱われる」(河川法令研究会2018, p20) ことが、河川管理上必要な

ものである。

同3号の詳細を定めるのは、河川法施行令1条1項1号である。そこでは「地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地のうち、堤防に隣接する土地または当該土地若しくは堤防の対岸に存する土地」を言うとして定義している。3号地に指定される可能性がある、「地形上堤防が設置されているのと同じの状況を呈している土地」とは、簡単に言えば、実質的に堤防の役割を果たしているものである。

堤外地（河川区域）は、堤防があつてはじめて成立する概念である。しかし実質的に堤防の役割を果たしているのであれば、そう扱うことが妥当なはずで、そのような扱いが妥当かどうかを、当該区域の上下流または対岸状況をみて判断するということである。河川区域（堤外地）の管理に、縦断的な連続性が確保されるようにするというのが、3号地の意義である。



【図1】 河川区域・3号地

河川法令研究会 2018（p22）より、転載

この3号地について、図示すると下記のとおりである（図1）。重要なのは、a、b、cに詳細分類された①の堤防類地である。aは丘陵部と平野が接する付近で、平野部には堤防があるが丘陵部には堤防がなく、丘陵自体が堤防の役割を果たしているもの、

つまり「山付堤」である。bは山付堤の対岸地、cは堤防の対岸地である（河川法令研究会 2018, p21）。鬼怒川水害訴訟では、若宮戸の河畔砂丘林は、上記のaに該当するのかが争われた。

2 若宮戸地区の実態に関する主張

1966年12月28日、鬼怒川の河川区域が指定されたが、十一面山と呼ばれた河畔砂丘林は河川区域外となった。問題となった河畔砂丘林のところで河川区域は大きく内側に曲がり、この区間だけ、河川区域が狭くなっていた。

（1）原告らの主張

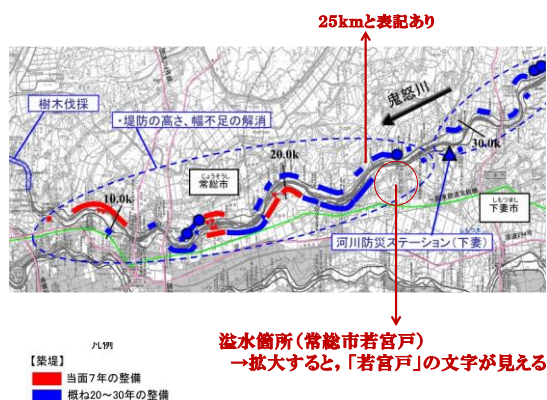
原告らは、この地形を「砂丘林」と表記する。そのうえで当該砂丘林は河川法6条1項3号に該当するから、河川区域に指定しなければならなかったという。そして実態的にも、3号地に準ずる扱いを行っているという事実があると主張した。その根拠は4つある。

まず、甲17号証「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＜直轄管理区間＞」という資料の記載である。調査は水害後の2015年秋頃に、被告国（国土交通省）が行ったものである。全国7水系7河川で該当事例があり、鬼怒川25.5km地点、つまり若宮戸地区もその1つだった。この「調査報告書」に問題の砂丘林が記されていることが、第1の証左だという。

2つ目は、国が鬼怒川左岸の堤防地盤高を縦断的に表記するにあたり、当該砂丘林の高さを以て、当該地堤防地盤高に充てていることである（甲14～16号証）。2014年3月頃にソーラー事業者の掘削が始まり、その掘削高は約2mに及んだ時にも、縦断図はこの掘削を反映する形で作成されている（原告ら準備書面（6）、29頁）。

3つ目は、鬼怒川改修事業の事業評価(国土交通省関東地方整備局 2012)である。まず原告らは大東最判が改修計画及びその実施状況を問題にしていること、また「特段の事情」を判断するには、工事の順序など改修計画の内容が具体的にわかる必要があるから、問題となる「改修計画」は、旧工事実施基本計画、河川整備基本方針・河川整備計画に限られず、広く捉える必要があるという(原告ら準備書面(1), 8頁)。そうした時、この事業評価は「改修計画」の重要な一部(原告ら準備書面(3), 9頁)と評価すべきであると主張する。

そうした意義を持つ同評価では、今後 20～30 年に行う堤防整備状況が示され、そこには、①今後 7 年間で整備する区間、②今後 20～30 年で整備する区間が示されていた(国土交通省関東地方整備局 2012, p8)。①・②が示されることによって、実質的に③今後 20～30 年間は整備されない区間の 3つが示されているわけだが、若宮戸地区は③として表記され、今後の堤防整備が不要だった区間と位置付けられている⁸。なぜなら、実態的に堤防類地となっている砂丘林があり、それが十分な高さを保持しているからこそ、「堤防整備不要」という評価になる。これが、原告らの図 2 の解釈である。



【図2】 鬼怒川改修，堤防整備区間

国土交通省関東地方整備局 2012

(p8) をもとに、筆者作成

原告らは、2012 年 3 月策定の鬼怒川河川管理維持計画も、同様の評価を物語る資料だという。同計画には鬼怒川大臣管理区間の堤防整備状況が示され、そこでも若宮戸地区は堤防整備が不要な区間に分類されている(国土交通省関東地方整備局下館河川事務所 2012, p16)。これが第 4 の根拠である⁹。

これらの評価を見れば、若宮戸地区の砂丘林は実態的には堤防類地(図 1・㊸)であると原告らは主張する。しかし河川管理上は河川区域ではないという扱いが続いたため、砂丘林は自由に掘削されてしまったのである。

(2) 被告の主張

当該地点に対して被告国は、水害訴訟提訴前は、「いわゆる自然堤防」と表現し、提訴後は「砂堆」(答弁書, 9 頁ほか)、のちには「砂丘」という表現に訂正した(被告国・準備書面(4), 13 頁)。その砂丘の評価だが、被告国は、水害当時、「本件砂丘が堤防としての役割を果たしていた事実はない」かった(被告国・準備書面(9), 7 頁)という。堤防高縦断面図において、当該砂丘高が記されているのも、それが測量範囲のうち最も高い地盤の高さを測量したもの(被告国・準備書面(4), 12 頁)であって、そのことは必ずしも、当該砂丘を堤防のように扱ってきたことの証左にはならないという。

ということは、若宮戸は無堤地区である。しかし、被告国は同地区でも築堤計画を立て、築堤に向けた行動に及んでおり(被告国・準備書面(2), 19 頁)、管理瑕疵が認められることはないと反論した。

3 判断枠組に関する主張

過去の水害訴訟では、未改修河川で、かつ治水計画が定められた河川を対象とする

事案が多かった。そのためいわゆる「大東最判B基準¹⁰」によって、改修計画（及びその実施状況）を検討のうえ、特別な事情の存否を検討することが多かった。ただ、鬼怒川水害訴訟では、この基準では議論しきれない問題が出てきた。

（１）原告らの主張

ア 平作川水害訴訟

原告らは、若宮戸の溢水は河川改修の遅れと位置づけることができず、それゆえ大東最判が適用されない場面だと主張した。この時原告らが先例として主張したのが、平作川水害訴訟最高裁判決（1996.7.12, 判タ 921 号 75 頁）である。詳細はを参照されたいが、概略は下記のとおりである。

1974 年 7 月 7 日から 8 日にかけて横須賀市内は豪雨に見舞われた。そうしたなかで、市内を流れる 2 本の河川と 3 本の下水路から溢水が生じ、死者 13 名、負傷者 24 名の人的被害のほか、全壊 113 棟、半壊 65 棟、床上浸水 3,382 棟、床下浸水 3,354 棟の経済的被害が生じた（判タ 566 号、110 頁）。溢水した河川は、二級河川の平作川と普通河川の吉井川である。平作川からの溢水で問題となったのはパラペット堤防に 3 ヶ所の開口部（幅 2.6m, 1m, 4m）¹¹があり、そこから溢水したことについて、管理瑕疵が争われた。

一審・横浜地裁横須賀支部（1985.8.26, 判タ 566 号 73 頁）は、大東最判を引用し、河川の管理瑕疵を否定した（同、122～126 頁）。続く二審・東京高裁（1991.4.26, 判タ 778 号 157 頁）でも、開発の進んだ平作川は人工公物であるという控訴人らの主張を排斥し（同、184～185 頁）、被害者の訴えを退けた。

最高裁（1996.7.12, 判タ 921 号 75 頁）でも、上告人の訴えが退けられたことは変わらない。しかしその時最高裁は、わざわざ

大東最判とは異なる判断枠組みを示し、上告を退けている。最高裁によれば、本事案は既設の河川管理施設が備えるべき安全性を欠いたことで水害等が発生した場合であり、これは「河川の内在的瑕疵」として議論するのが適当である。このような場合には「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であっても、水害発生の時点において既に設置済みの河川管理施設がその予定する安全性を有していなかったという瑕疵があるか否かを判断するには、右施設設置の時点における技術水準に照らして、右施設が、その予定する規模の洪水における流水の通常的作用から予測される災害の発生を防止するに足りる安全性を備えているかどうかによって判断すべきである」（同、81～82 頁）と判示し、大東最判の枠外であることを最高裁が明確化したのである。野山 1999 は、その点を明確化した調査官解説である。

イ 本件訴訟での援用

若宮戸地区は既に堤防の役割を果たしている地形があり、それによって洪水に対する安全性を備えていたから、築堤等の河川改修事業を行う必要がなかった。求められたのは、その状況が適切に保全されること、当該地形が改変され安全性が損なわれることがないように河川区域の指定を行い、堤防の役割を果たしている地形を保全することである（原告ら準備書面(9), 15 頁ほか）。

既設の河川管理施設が備えるべき安全性を欠いたことで水害等が発生した場合には、平作川水害訴訟最判に基づき、「河川の内在的瑕疵」を判断すべきである。具体的には、「水害発生の時点において既に設置済みの河川管理施設がその予定する安全性を有していなかったという瑕疵があるか否かは、右施設設置の時点における技術水準に照らして、右施設が、その予定する規模の洪水における流水の通常的作用から予測される災害の発生を防止

するに足りる安全性を備えているかどうかによって判断すべきである」(原告ら準備書面(6), 38頁)。

(2) 被告の主張

鬼怒川は、工事実施基本計画、河川整備基本方針と河川整備計画が定められ改修工事が進められてきた未改修河川であるから、妥当するのは大東最判B基準である。そのうえで、まず判断すべきは計画の合理性(これを被告国は「基準1」と称す)、次いで特段の事情の有無(これを被告国は「基準2」と称す)を審議すれば足りるという(被告国・準備書面(1), 39頁ほか)。つまり、「計画自体とその実施の仕方との二段階のチェック」であり、その点に若宮戸(溢水)、上三坂(越水破堤)に違いはないという(同, 39～40頁)。

基準1の審理対象となる「計画」とは河川法上の計画に限られ、現行法では河川整備基本方針(河川法16条)、同整備計画(同16条の2)に限られる(被告国・準備書面(2), 9頁ほか)。そして計画の合理性を判断するにあたっては、法令が要求する考慮事項を適切に考慮しているかどうかを審理すれば足り、鬼怒川の改修計画でその点に欠けることはない(被告国・準備書面(1), 41頁ほか)。換言すれば、図2の引用元である鬼怒川改修事業の事業評価(国土交通省関東地方整備局2012)は、大東最判における「計画」ではない(被告国・準備書面(4), 6～10頁)。仮に、同事業評価が含まれるとしても、河川整備基本方針などと整合性を持ち、河川整備における諸制約を踏まえた内容であるから、格別不合理とはいえない(被告国・準備書面(5), 同, 18～23頁)。

また、「特段の事情」も認められない。大東最判に照らせば、若宮戸の溢水は改修の遅れの問題として整理すべきである。この時当該遅れが管理瑕疵に当たるかは、改修

計画の全体的な合理性に照らして判断すべきであって、若宮戸地区の堤防整備といった、個別地点の具体的評価ではない。計画全体の合理性は、「洪水による被災履歴、流下能力の状況及び上下流バランス等を総合的に勘案し、河川管理の諸制約の下、一連区間ごとに順次着手し、これを進めてきた」(被告国・準備書面(10), 34頁)のだから、被告に管理瑕疵はない。

IV 判決とその意義

1 一審・水戸地裁判決

続いて裁判所¹²の判断である。裁判所はまず、鬼怒川改修事業の事業評価(国土交通省関東地方整備局2012)を「鬼怒川の改修状況を示す資料」(判決, 42頁)と判断した。そうして鬼怒川治水計画を、「1/30の規模の洪水を安全に流下させることを当面の目標とし、1/10の規模の洪水に耐え得ない箇所について下流原則を踏まえつつ堤防整備を行い、これと並行して、用地買収も行うもの」(同, 43頁)と認定した。

裁判所は、国賠法2条1項がいう「河川の管理瑕疵」を論ずるにあたり、大東最判ではなく、平作川水害訴訟最判を引用した(同, 44頁)。そのうえで判決は、河川管理者には河川管理の目的に照らし、段階的な安全性が損なわれないように適切に河川管理をするべき義務があるという。この義務には、「改修計画を策定した時点で想定された安全性が損なわれないように管理すべきこと」が含まれ、「未改修の段階も現状の安全性を確保すべき」である。

そして、「既存の河川管理施設等の治水安全度が損なわれないようにすることは、河川管理者が適切にその権限を行使することにより達成できるもの」であるから、河川管理に伴う諸制約は関係がない。したがって、この点に関する河川管理の瑕疵の有無

は、「河川管理者に権限が付与されている趣旨・目的に照らし、河川管理者による権限の不行使が不適切であり、それにより河川の備えるべき安全性を欠くに至ったか否かという観点から判断されるべきである」(以上 45 頁)。

若宮戸地区で具体的に問われている「河川管理者による権限」の行使は、河川区域の指定である。この点河川区域の指定には、私権の制約を伴うものである以上、その指定は河川管理者の合理的裁量に委ねられている。もっとも、「河川管理者には災害の発生を防止するために河川を適切に管理すべき義務」があり、その観点から河川区域の指定が必要であるならば、特段の事情がない限り河川区域に指定すべきである。

その時の要件は、①当該土地が法の要件を満たし、かつ②河川法上の規制が及ばないことにより、重大な被害の発生が具体的に予見できること、である。なぜならば、②の場合には、私権の制約に優越する利益があるからである(以上、46 頁)。

では、本件砂丘はこれに当たるか。本件砂丘は 24.5～26km に位置し、その両端が堤防に接していたから、河川法 6 条 1 項 3 号がいう「堤防に隣接する土地」である。また、実態的に堤防のような役割を果たしている地形であるから、同号がいう「地形上堤防が設置されているのと同じ状況を示している土地」と言える。さらに原告らが図 2 で示した本件砂丘の評価を見れば、その本件砂丘の地盤高をもって当該地の治水安全度が 1/30 を上回ると評価されているといえる。とすれば、鬼怒川改修計画で想定する治水安全度を保証するために、本件砂丘は「一体として管理を行う必要がある」。以上から、河川法 6 条 1 項 3 号の要件をすべて満たし、要件①は満たされる(同、47～49 頁)。

要件②についても、本件砂丘が掘削等に

よりさらに損なわれる可能性を被告は十分認識でき、その治水安全度が 1/10 を下回る時には、相当長期を要する築堤までの間に 1/10 規模の洪水が発生、氾濫が生じる蓋然性は具体的に予見できたといえる(同、49～50 頁)。

したがって、本件砂丘は河川区域に指定すべきであったにもかかわらず、被告がその指定を怠り、そのために本件砂丘が掘削され、計画高水位を大きく下回ったものである。これは「治水事業の過程における改修、整備の段階に対応した河川が備えるべき安全性を欠いて他人に危害を及ぼす危険性のある状態」である。よって若宮戸の溢水に管理瑕疵があり、改修計画が格別不合理かは論じるまでもない(同、50 頁)。以上から裁判所は、若宮戸地区の原告 9 名に対し、3,927 万円余りの賠償を認めた。

2 判決の意義

判決の意義として、ここでは 3 点指摘したい。判決に当たり裁判所は、平作川水害訴訟最高裁判決に依拠した。一般に水害訴訟の参照判例は、未改修河川の大東最判、改修済み河川の多摩川最判(1990.12.13, 判タ 746 号 110 頁)と整理されるなかで、水戸地裁判決は上記 2 例に加え、内在的瑕疵の判断基準である平作川最判という 3 類型説を打ち立てたことになる。より正確に言えば、最高裁判決の位置づけを改めて整理したというべきであり、この点が第 1 の意義である。

第 2 の意義は未改修河川における、規範の「復活」である。判決は、修計画を策定した時点で想定された安全性が損なわれないよう、河川管理者は適切な管理をすべきであり、未改修河川といえども、「現状の安全性を確保すべき」であることを強調した。大東最判以後、「段階的安全性」はともすれば免責の論理として機能し、規範性を

失っていたようにさえ思える「段階的安全性」を、再び¹³河川管理における規範的な意義で用いたことが重要である。

多摩川最判からすると改修済み河川と未改修河川を分けるメルクマールは、計画高水流量を探ることできるはずの河川状況にあったか否かである。そして現状の河川管理はその点ではかなり心もとない状況であり、全国で多くの河川が未改修河川と判断されうる。気候変動等により水害の激化が予想され、今後も未改修河川での溢水・越水が続くおそれが十分にあるが、その時未改修河川であっても、その「段階的安全性」の確保に規範性を求める本件判決は、重要な先例となる可能性がある。

最後に第3の意義として、判決は当該事案を不作為事案と処理したことがある。大東最判以後、広大な行政裁量の下で河川改修の作為が問題にされるようになってしまったが、本来水害が不作為事案として処理される方が自然である。本判決は、第2の意義で述べた段階的安全性を規範的にとらえ、一種の義務違反として河川管理の指定の不作為を問題にした。ともすれば水害訴訟2類型説の下で、①改修済み河川で管理瑕疵が不作為的に問われる事例と②未改修河川で、水害に至るまでの河川改修事業が作為事案として捉えられ、広大な行政裁量の下でなおも否定されない管理瑕疵があるかを問う事案に二分されるよりも、はるかに良識的な思考に思える。改修済み河川と未改修河川は「程度の差」であって、水害に至った経緯を個別具体的に問うていくという、思考枠組みを復活させていくうえでも、本判決はその「一里塚」になりうる意義を持つ。

(注) 本論文は、『水利科学』に投稿中の「鬼怒川改修と水害のあゆみー鬼怒川瀬替えから常総水害まで」を、本研究大会・自由論

題用に一部を抜粋、再構成したものである。

参考文献

- 牛山素行 [2016] 「発生場所から見た平成 27 年 9 月関東・東北豪雨災害による犠牲者の特徴」『河川技術論文集』Vol.22
- 梶原健嗣 [2014] 『戦後河川行政とダム開発ー利根川水系における治水・利水の構造転換』ミネルヴァ書房
- [2019] 「鬼怒川治水計画のあゆみーダム計画とともに進んだ治水計画」『愛国学園大学 人間文化研究紀要』Vol. 21
- [2023a] 「未改修河川と水害訴訟ー大東水害訴訟を中心に」『愛国学園大学 人間文化研究紀要』Vol.25
- [2023b] 『都市化と水害の戦後史』成文堂（印刷中）
- 河川法令研究会 [2018] 『よくわかる河川法 第三次改訂版』ぎょうせい
- 鬼怒川堤防調査委員会 [2016] 「鬼怒川堤防調査委員会 報告書」
https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000643703.pdf
- 国土交通省関東地方整備局 [2012] 「鬼怒川直轄河川改修事業」
https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000051861.pdf
- [2015a] 「『平成 27 年 9 月関東・東北豪雨』に係る洪水被害及び復旧状況等について」
https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000638258.pdf
- [2015b] 「鬼怒川の流出計算モデルについて」
https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000638061.pdf
- 国土交通省関東地方整備局下館河川事務所 [2012] 「鬼怒川河川維持管理計画【国土交通大臣管理区間編】」

<https://www.ktr.mlit.go.jp/shimodate/gaiyo10/h23ijikanri%20kinu.pdf>

在間正史 [2022] 「鬼怒川水害訴訟の到達点の報告—上三坂の堤防決壊に対する大東水害最高裁判決の適用について」『水資源・環境研究』Vol.35-1
坂本貴啓, 佐藤裕和, 白川直樹 [2017] 「2015 年鬼怒川水害における被災地初動応答の調査・分析」『自然災害科学』Vol.36-1

1 大東水害訴訟の一審からの展開および最終の論理・問題点については、梶原 2023a を参照のこと。

2 上三坂の堤防決壊に関しては、結審前の論考として在間 2022 がある。

3 近年の水害犠牲者の約半数が土砂災害を原因とするなかで、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨では、土砂災害の犠牲者は 1 名（栃木県）と少ない。この点は、「近年の豪雨災害時の犠牲者全体の傾向とは異なる」（牛山 2016, p313）で、水害の規模の割には人的犠牲が小さいのは、そのあたりに求められよう。

4 http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000631307.pdf

5 当事者間の呼称は、原告らが鬼怒川大水害訴訟、被告・国が鬼怒川水害訴訟である。

6 この砂丘林だが、地元では十一面山または若宮戸山と呼ばれていた。地元の人々の間では、上流側の河畔砂丘林を若宮戸山、下流側のそれを十一面山という。それに従えば、掘削で問題となったのは若宮戸山の方である。ただ、判決のなかではそこまで細かい使い分けはされていない。そこで、ここでは単に十一面山と記す。

7 <https://www.nhdr.niigata-u.ac.jp/survey/2015kidogawa/20150924a.html>

8 この点については、筆者も別論文で言及している（梶原 2019, pp84～85）。

9 国土交通省関東地方整備局下館河川事務 2012 および国土交通省関東地方整備局 2012 の存在と意義については、筆者も以前から気が付いていた（梶原 2019, pp84～85）。

10 「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

野山宏 [1997] 「時の判例 普通河川からのいっ水によって生じた水害につき河川管理の瑕疵がないとされた事例ほか（最高裁判決平成 8.7.12）」『ジュリスト』No.1106

—— [1999] 「判例解説 21」『最高裁判所判例解説—民事篇＜平成 8 年度＞〔下〕』

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はできないと解すべきである」（判タ 517 号, 90 頁）。

11 開口部が設けられたのは、堤防内河岸部に漁業用資材の小屋が設けられており、その利便目的である。平作川の水位が上がった時には、木製の遮断板を用いて開口部を塞ぐことになっていた（判タ 566 号, 113 頁）。

12 鬼怒川水害訴訟は当初、水戸地裁下妻支部に提訴されたが、第 1 回の口頭弁論を終えた後、水戸地裁本庁に事件が移送され、判決を下したのは水戸地裁本庁（阿部雅彦裁判長）である。

13 はじめて「過渡的な安全性」という議論を展開した加治川水害訴訟第一審判決（判タ 326 号 105 頁）でも、「小規模ないし局所的な措置で相当な範囲の後背地の安全にかなりの効果をあげうる」ならば、過渡的な安全性の確保として、このような措置が求められる（同, 190 頁）と判示していたことも思い出したい。同判決で新潟地裁が下高関地区の管理瑕疵を認めた時、堤防天端までコンクリートブロック工を施すことは、過渡的な安全対策としても求められるとも述べていた。当初は、簡易な応急措置で安全性を高められるならば、そうした措置を施さない不作為は違法という文脈で使われた判断であって、元々は過渡的な安全性＝免責の論理ではなかったのである（梶原 2023b, pp126～127）。