

水害訴訟史における鬼怒川水害訴訟の意義

－第一審水戸地裁判決を題材に

梶原 健嗣

I なぜ、鬼怒川水害訴訟か

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。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溢水が発生した。また溢水から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。

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。鬼怒川水害訴訟では、①若宮戸溢水と②上三坂破堤の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（回付により水戸地裁）で、原告勝訴となった部分だからである。

II 訴訟の概要

1 主要争点

若宮戸溢水では、裁判所は以下の2点を主たる争点とした。まず若宮戸地区における溢水である。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）。

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、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。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）。3つ目は、2012年の鬼怒川改修事業の事業評価である。そして4つめが2012年3月策定の鬼怒川河川管理維持計画である。

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

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)、管理瑕疵があったとはいえないと反論した。

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では、大東基準が適用されてきた。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

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。

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。

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」を判断するべきである。

(2) 被告の主張

鬼怒川は、工事实施基本計画、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)。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。

III 判決とその意義

1 一審・水戸地裁判決

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(判決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)。

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様の状況を呈している土地」と言える。さらに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。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 の意義は、判決は当該事案を不作為事案と処理したことである。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—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。