

長良川水害

- (i) ① 判決裁判所及び年月日 (安八一審) 昭和57年12月10日 岐阜地裁 (被告国控訴)
(墨俣一審) 昭和59年 5月29日 岐阜地裁 (原告控訴)
(二 審) 平成 2年 2月20日 名古屋高裁 (原告上告)
(上 告 審) 平成 6年10月27日 最 高 裁 (確 定)
- ② 位 置 岐阜県安八郡安八町大字大森地内 (一級河川木曾川水系長良川)
- ③ 水 害 発 生 昭和51年9月12日 (台風17号)
- ④ 原 告 数 安八 1,178名
墨俣 772名
- ⑤ 被 告 国
- ⑥ 請 求 額 安八 195,459万円
墨俣 191,076万円
- ⑦ 認 容 額 等 安八一審 151,143万円
墨俣一審 原告請求棄却
二 審 原告請求棄却 (安八・墨俣)
上 告 審 上告棄却 (安八・墨俣, 確定)

(ii) ① 事件の概要

昭和51年9月台風17号による集中豪雨により長良川右岸堤防が決壊し、岐阜県安八町及び墨俣町が浸水した。本件は、これによって被害を受けた住民により、国家賠償法第2条第1項 (堤防の設置管理の瑕疵) を根拠として国を相手どって損害賠償請求訴訟が提起されたものである。

本件訴訟には安八町住民を原告とする安八訴訟と墨俣町住民を原告とする墨俣訴訟があるが、一審判決では、安八訴訟については長良川右岸堤防の築堤工事等に瑕疵があったとして国側が敗訴し、一方墨俣訴訟については、国の主張を認め国側が勝訴している。

② 付近の概要

当該箇所は、長良川の河口から38.8km付近の右岸堤防で、従前旧丸池を湾曲していた輪中堤を昭和初年に法線を整正しながら拡幅、嵩上げて築堤され、築堤以後約50年の間にいくつかの大きな洪水を経験したにもかかわらず何らの損傷もその兆候も全く見られなかったものである (住民側はあったとする)。

特に昭和三大洪水といわれる昭和34年9月、同35年8月、同36年6月の洪水は、本件堤防が築堤後経験した既往最大洪水であったが、この洪水により長良川の各所の堤防が決壊したり、損傷を生じたにもかかわらず、本件堤防ではそのような現象が見られず、これをいずれも安全に流下せしめたもので、この昭和三大洪水の経験にもとづき、本件堤防は十分に安全な構造と地盤条件を備えているものと認識されてきたものであるが、今回の降雨洪水は、昭和三

大洪水をはるかにしのぐ異常な降雨洪水であった。

㉓ 本件降雨洪水の規模

本件豪雨は、台風17号の停滞による前線の刺激によるもので、9月8日～14日の長期にわたって木曾三川流域に集中的な豪雨を降らせたもので、特に長良川流域においては那比の1,300ミリを始め、八幡で1,100ミリ、葛原で1,100ミリを記録し、年間雨量の二分の一ないし三分の一に相当するという記録的な豪雨となった。

そして、長良川上流域における降り始めから破堤時までの流域平均の四日雨量は858ミリで、その再現期間は実に6000年という異常豪雨で、また、警戒水位以上の洪水継続時間は破堤時まで67時間（全体では91時間）にも及ぶものであった。

㉔ 工事実施基本計画の有無

有 木曾川水系工事実施基本計画（昭和40年策定）

㉕ 計画堤防高

T.P. 12.69m（長良川右岸33.8km地点）

上記地点の計画高水位 T.P. 10.69m

㉖ 本件洪水時の最高水位

T.P. 11.63m（長良川右岸34.5km地点の建設省墨俣観測所）

㉗ 未改修、改修途上、改修終了の区別

本件破堤箇所は、計画堤防として完成させるまでには護岸及び堤防の拡幅工事が未施行となっており、この意味では改修途上であった。

(iii) 一審判決の概要

主な争点	安八一審判決	墨俣一審判決
計画高水位について	ある時点の最大流量、最高水位に関する河川改修上の基準であって、洪水に対する堤防の安全性を担保する数値ではない。したがって、これ以下の破堤で設置管理の瑕疵を推定できない。	完成堤防が計画高水位以下で破堤した場合、河川管理の手落ちを事実上推定しうるが、未完成堤防に適用するのは相当ではない。
破堤原因について	旧堤の上に築かれた新堤部分が内側に滑りやすい構造で、しかも丸池が残存していたため不安定となり、浸潤が進みパイピングの激化も加わって堤防裏の小段に亀裂が生じ破堤した。	長時間に及び高水位の洪水の継続と多量な降雨が重なり、さらに堤体内の難透水性層の不連続により、堤防への浸潤が異常に進み破堤した。丸池は無関係。

主な争点	安八一審判決	墨俣一審判決
予見可能性について	堤防の危険性を認識ないし予見ができ、丸池を埋め立てるなど危険性を除去できた。破堤当時の降雨、洪水は大規模だが、明治29年の洪水などから予測は可能だった。	破堤箇所はこれまでの大洪水にも耐えており、決壊を予測するのは不可能であった。また本件異常降雨も明治29年の洪水をはるかに超える大きなもので、予測はできなかった。
河川の設置管理の瑕疵について	河川と道路の間に管理責任の差異はない。国賠法の設置管理の瑕疵とは、通常有すべき安全性を欠いていること。河川の場合は予測される洪水を安全に流下させる構造を備えていなければならず、国の管理に瑕疵はある。	河川改修には財政的並びに時間的、技術的、社会的諸制約が存し、未改修堤防につき計画高水位以下で破堤しても管理の瑕疵をただちに推定できない。同種、同規模の河川に比べ改修が特に遅れていたたり、管理者の怠慢による放置はなく国の管理に瑕疵はない。

(iv) 二審判決の概要

① 河川管理の特質、現状及びその管理の瑕疵の有無の検討方法について

(イ) 我が国においては、一過性の、しかも高い水位の洪水が起こりやすいという特徴がみられる。そして、殆どの堤防は土で造られており、洪水が越流した場合には致命的な損傷を受けるおそれがあり、現に越流による災害が多い。

それ故に、我が国の河川行政は、予想される高水位の洪水を越流させないことを第一義とし、河川の重要性等に応じて定まる生起確率に基づいて設定される洪水、すなわち当該河川の基本高水の最大流量を防御対象とするものとし、これの防御を目標として、堤防のかさ上げなどによる改修工事の計画を策定し、これを実施することによってなされてきたのである。しかし、洪水の浸透作用については、堤防及びその基礎地盤等の土質状態の特殊性の把握が困難であること及び浸透作用により破堤にまで至ることの少なかったことから、過去の洪水時の経験などに照らし危険とされた場所について、個別的に必要な対策を講ずるという方法がとられているにとどまるのである。

(ロ) 我が国の河川の現実の改修事業の達成の水準に鑑みれば、計画高水位程度の高い水位の洪水を防御し得る高さや幅を有する堤防が築堤されていれば、堤防については河川管理の一般の水準にあったと一応目すべきである。本件堤防がそのような高さや幅を有する堤防であったことは、当事者双方に異論はない。

当該洪水の継続時間が長かったため、これによる浸透作用がその堤体やその地盤に特別な

弱点がないのに破堤を招かざるを得なかった程大きかった場合は、その破堤につき河川管理の瑕疵を問うことはできない。しかし、そのような程度には至らないものであるにもかかわらず堤防が破堤したような場合には、その堤体やその地盤に特別な弱点が存在するものと考えるのが相当である。そして、その弱点が堤体及び基礎地盤のもつ宿命的なものであったのか否か、破堤以前に弱点の存在を予測させるような現象はなかったか、予測できたとしてこれによる悪影響を回避するための手段が技術的に、かつ、時間的に可能であったか否か、更には財政的、社会的制約のもとにおいて可能であったか否か等の検討を経た上で、河川管理の瑕疵の有無について判断することとなる。

(ハ) 国側は、本件洪水は継続時間が長い点で、すでに防御の対象を越えるものであると主張する。しかし、本件洪水の浸透作用は、計画高水位程度の高い水位の洪水を防御し得る高さと同幅を有する本件堤防が、堤体やその地盤に特別な弱点がないにもかかわらず、破堤を免れない程の大きなものであったと証拠上認められず、したがって右主張は採用できない。

(ニ) 住民側は、本件においては河川管理の瑕疵が推定されるべきであると主張する。なる程、我が国においては越流によらずして破堤したようなケースは極めて少なく、計画高水位程度の水位を防御できる程度に整備された堤防は、浸透作用についても一応安全であると一般に考えられてきたこと、現に特別な弱点がない以上はそのような能力を有すると認められることからすれば、計画高水位程度の水位の洪水が越流することなくして破堤した場合には、他に特別な弱点のないかぎり、河川管理に瑕疵があったと推定するのが相当であり、本件の場合も一応これに該当し、河川管理の瑕疵を推定するのが相当であるかのように見える。

しかしながら、瑕疵の推定というものは、いわゆる事実上の推定であって、前提となる事実があれば経験的に他のある事実の存在の蓋然性が高いということを意味するにすぎないものであるから、かかる経験則を適用するのを相当でないと思量されるような特別な事情がある場合には、もはや瑕疵の推定ができなくなるのである。

本件においては、堤体の基礎地盤に難透水性層の不連続という特異な地質条件(弱点)があり、これが浸潤線の上昇の要因となったのである。しかし、難透水性層の不連続の存在は、その内容それ自体から管理の瑕疵の存在が明らかな場合とはいえないから、瑕疵の有無を判断するためには、前同様当該弱点が堤体及び基礎地盤がもつ宿命的なものか否か、破堤以前に弱点の存在を予測させるような現象はなかったか等の検討をなす必要がある。結局、本件においては、河川管理の瑕疵の存在を推定することのできない特別な事情があり、瑕疵の推定はできないのである。

⑥ 破堤原因

(イ) 浸潤線の上昇について

本件破堤時には、浸潤線は裏小段の下あたりでは表面から2メートル以内の高さまで上昇しており、本件堤体内の浸潤線も表法面から緩やかな勾配となって裏法面に到達していた。

浸潤線上昇の要因は、高い水位の洪水が長時間継続したこと、堤体上に多量の降雨があったこと、これらの要因に加えて、堤体の基礎地盤に難透水性層の不連続が存在したため、そこからの水の浸透が大きかったことにあると認められる。

丸池は過去の破堤により洗掘されてできた押堀と認められ、その際難透水性層の自然地盤も流出したと考えられる。したがって、本件破堤箇所付近では、上、下流部分にある自然地盤のような堤外側のそれぞれの上部粘性土と接合すべき自然地盤のないことが十分に想定でき、難透水性層が不連続であると推認できるのである。

(ロ) 浸潤破堤の可能性について

本件堤体のせん断強度定数については、粘着力は0.2ないし0.4 t/m³、内部摩擦角は32度ないし33度とみるのが相当であり、円弧すべりによる安全率は簡易ビジョップ法ではいずれも1を上回るものであるから、本件破堤が浸潤のみを原因として起こったものであるとの積極的な証明があったとはいえない。しかし、同時に、右安全率の値は簡便法によるといずれも1.2以下であって、不安定であると評価すべき範囲内にあるから、浸潤のみを原因とする破堤であった可能性を完全には否定できない。

現象面からみるに、本件破堤を浸潤破堤によるものとする余地が全くないというわけではないが、本件破堤では非常に大きなすべりが一気に起きているから、浸潤に加えて更にすべりを助長するような他の要因が加わって破堤に至ったものとするのが相当である。

(ハ) 堤体の安定性について

不適切な新堤築堤工事によって、本件破堤箇所の堤防がすべりを起こしやすい不安定な構造となっていたような事実は認められない。

丸池の形状等について、丸池の内の本件堤防寄りの葦の繁茂している部分は水深20センチメートルほど、深くても1メートル未満の深さであり、ヒシのみられる部分の大部分は水深2メートル未満、葦やヒシがみられない丸池の北東端部分もほぼ同様であったと推認できる。丸池中心部については、その深さを直接に認定するに足りる証拠はないが、2メートル以上5メートル前後とみられ、丸池の池底に至る傾斜が急であったとは認められない。

また、丸池池底の上部粘性土が、いわゆるナメ泥であり、N値からみても、軟弱であり、水を含むとすべりやすくなるとの主張事実は認められない。

(ニ) パイピングについて

丸池内にガマが存在していたか否か、丸池内のガマから発達したパイピングが存在し、これが本件破堤に関係しているか否かについては、ガマやパイピングの存在につき直接にも間接にもこれを認めるに足りる証拠はない。したがって、本件破堤がパイピングによる破堤であるとの積極的証明があったとみることはできない。

丸池は押堀であるが、それ故にガマが発生しやすい条件にあったとは認められないし、堤

体にパイピングによる変状が現れていたような事実も認められない。

もっとも、丸池内にガマが生ずる可能性がないとか、丸池内から本件堤防にかけてその基礎地盤内にパイピング孔が存在しなかったとの立証もなく、パイピングの存在及びこれによる破堤の可能性もこれを否定できない。

◎ 河川管理の瑕疵の有無

(イ) 堤防に沿って池が存在し、これが押堀であることから難透水性層が連続しておらず、その結果として浸潤線が高い位置まで上昇するというようなことは、本件破堤以前には、一般論としても、河川管理者にも、河川工学上も、土質工学上も、これが問題とされたことはない。本件破堤箇所について、そのような兆候は以前には認められず、本件破堤原因の追跡、審究の過程において、模型実験や解析の結果初めて明らかになった事柄である。

したがって、丸池が押堀であることを認識しうべきでありしであったからといって、この点から難透水性層の不連続とか浸潤線の上昇とかを予測できたものと考え難く、河川管理者において、これに対して何等かの対処をすべきであったとはいえず、法律上の管理の瑕疵があったということは困難である。

また、難透水性層の不連続による浸潤線の上昇については、丸池の埋立は有効な対処の方法とはいえないから、丸池を埋め立てなかったことが管理の瑕疵に該当するともいえないのである。

(ロ) 丸池内のガマの存在については、直接的にも間接的にもこれを認むべき証拠はなく、航空写真の分析等によっても変状の存在が認められない。また、破堤前においてなされていた平常時及び洪水時の河川の巡視及び定期的な芝刈りの際にも、堤体の法崩れなどの変化が発見されたような事実はない。したがって、本件堤防の危険性が事前に認識可能であったとは認められないのである。

パイピングの起きやすい箇所として押堀があげられていることは認められる。しかし、本件丸池が、周辺の地盤と比べてよりパイピングの起きやすい条件を備えていたとはいえず、丸池が押堀であることとパイピングの予測の可能性とを結びつけることは相当ではない。

本件破堤箇所付近がガマの多発地帯であり、漏水の危険箇所として水防ランクCとして指定されていたことは確かである。

しかし、これはパイピングの危険性を認識して行われたものではないから、右のことから直ちにパイピングによる堤防の弱化の可能性が具体的に予測できたとはいえない。

長良川の下流においてパイピングの発生についての調査研究がなされていた。しかし、このことから直ちに本件破堤箇所におけるパイピングの可能性を予測し、対策を講ずべきものであったともいえない。

以上のような認識状況において、パイピングの存在の可能性まで予測し、これを防止する河川の改修工事を行うべきであるとすることは、河川管理の方法、実態に照して到底いえず、

河川管理の一般水準及びその制約に鑑み、そのような工事を行わなかったことが河川管理の瑕疵に当たるとも、もとよりいえない。

(ハ) 以上の次第で、本件破堤の要因であると認められる難透水性層の不連続、パイピングの存在の可能性をもって、河川管理の瑕疵があったということとはできない。

④ 結 論

国に河川管理の瑕疵による責任を認めることはできず、住民らの請求は理由がない。

(v) 上告審判決の概要（安八・墨俣）

(安八関係)

㉑ 本件破堤は、浸潤破堤であってパイピング破堤であると認めるには足りないとした原審の認定は首肯することができる。

㉒ 昭和40年に策定された木曾川水系工事実施基本計画は格別不合理な点はない。

㉓ 本件堤防の基礎地盤を除く堤体部分には、破堤原因となるような欠陥は存在せず、その築堤、改修及び整理、管理等の面において、格別不合理なものがあったとは認められない。年間降雨量の $1/2$ ないし $1/3$ に相当する多量な降雨及び3大洪水をはるかにしのぐ高い水位の継続時間を想定して何らかの措置を講じていなかったとしても、これをもって河川管理の瑕疵があったということとはできない。

㉔ 堤防の改修、整備は、予想される災害に対処するため、主として堤体についてこれを行い、その安全を確保するのが通常であって、その基礎地盤については、過去における災害時の異常現象等によって欠陥のあることが明らかとなっているなど特段の事情のある場合を除き、そのすべてについて、あらかじめ安全性の有無を調査し、所要の措置を講じなければならないものではない。ただし、被上告人の管理する河川は多数に上り、その堤防の基礎地盤の面積は広大なものであるから、そのようなことは、財政面からも技術面からも實際上不可能を強いるものであることは、みやすいところであるからである。

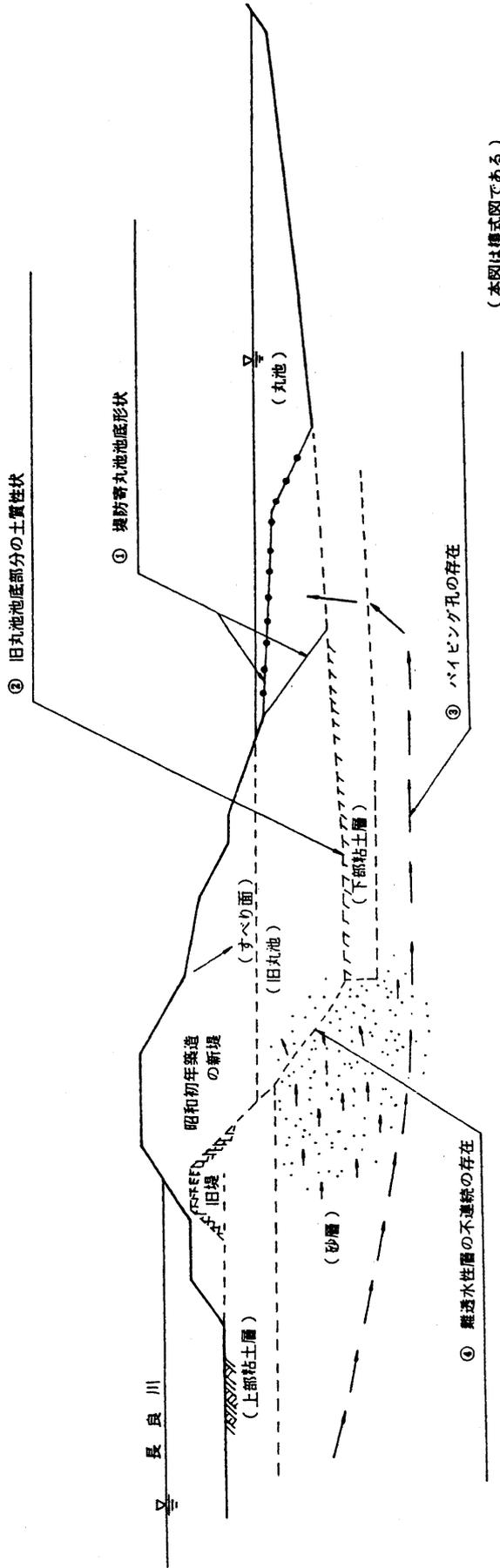
㉕ 本件堤防は、計画洪水水位程度の高い水位の洪水を防御し得る高さと幅を有し、工事実施計画に定める規模の洪水における流水の通常的作用から予測される災害の発生を十分に防止する効用を発揮し得る状態にあったものであり、河川管理の特質に由来する前記の諸制約のもとでの同種・同規模の河川の管理の一般水準及び社会通念に照らして是認し得る安全性を備えていたものということができる。

(墨俣関係)

㉖ 本件破堤は、浸潤破堤であって、丸池を埋め立てずに放置したことを原因とする破堤であると認めるには足りないとした原審の認定は首肯することができる。

(㉖～㉗ 安八関係と同じ)

破堤の発生原因にかかるとする主要な争点



(本図は構式図である)

争点	内容	容
① 堤防寄丸池池底形状	原告ら……堤防裏法尻に続く丸池池底は急に深くなっていた。……堤防は不安定な形状であった。 国……新堤築堤時に造成した平場があり、浅かった。……堤防は安定した形状であった。	
② 旧丸池池底部分の土質性状	原告ら……旧丸池池底にあったヘドロ状の土が、軟弱なまま存在し、すべり易くなっていた。 国……旧丸池池底に相当する部分にはヘドロ状の土は存在せず(工事の際の排除、築堤後50年の経過による締固め)・すべり易くはない。	
③ パイピング孔の存在	原告ら……本川から丸池内に通じるパイピング孔が以前から存在し、これが発達して破堤を誘発した。 国……パイピングの兆候はなく、また破堤前のすべり等の現象からみてもパイピングが原因ではない。	
④ 難透水性層の不連続の存在	原告ら……難透水性層の不連続は存在しなかった。(広く、一般的な存在の可能性は一部認めている) 国……難透水性層の不連続が存在し、堤防の浸潤を助長し、すべりを誘発した。	