

多摩川水害

- (i) ㉑ 判決裁判所及び年月日 (一 審) 昭和54年 1月25日 東京地裁
(二 審) 昭和62年 8月31日 東京高裁
(上告審) 平成 2年12月13日 最高裁 (破棄差戻)
(差戻控訴審) 平成 4年12月17日 東京高裁 (確定)
- ㉒ 位 置 東京都狛江市猪方地先 (一級河川多摩川)
- ㉓ 水 害 発 生 昭和49年9月1日～3日 (台風16号)
- ㉔ 原 告 数 33名
- ㉕ 被 告 国
- ㉖ 請 求 額 413,591,000円
- ㉗ 認 容 額 等 306,428,000円 (一審)
棄 却 (二審)
破棄差戻 (上告審)
590,342,000円 (差戻控訴審) (確定)

(ii) ㉑ 事件の概要

昭和49年9月1日、多摩川は台風16号の影響により、昭和22年のカスリーン台風以来の大出水となり、狛江市猪方地先において、川崎市の管理する宿河原堰 (かんがい用取水堰) 左岸下流取付部護岸が破壊されたのを発端に、迂回流が生じたために高水敷が侵食され、堤防が約260mにわたって流失し、同日22時以降堤内地が浸食され、9月3日14時までの間に堤内の土地約3,000m²と家屋19棟が流失したことにより、被害者が国家賠償法2条1項に基づき損害賠償請求訴訟を起こした。

㉒ 付近の概要

本件災害の生じた22.4km付近では川幅は約360mで、左岸側に河床から5m以上高い幅約45mの高水敷があり、これに接して高さ約3m、天端及び裏小段幅各々約6m、表及び裏法勾配約2割で、敷幅約30mの堤防があった。低水路側には、宿河原堰との関連で植石コンクリートあるいは蛇籠の護岸及び小堤が施工されており、堤防にはコンクリート等の高水護岸は設けられていない。

堰の全体の構造は、全長297mで右岸から順に、鉄筋コンクリート造りの固定部50m、5連のゲートからなる放水門35m、舟通し魚道12m、同じく固定部200mで構成されている。堰左岸がとりつけられている高水敷上には小堤が設置されていた。この小堤は三面ともコンクリートで被覆され、表法は低水護岸と一体になっている。左岸側堰固定部は15mにわたり高水敷に嵌入していた。

㉓ 降雨の規模

基準点石原における流域平均2日雨量は、315.6mmであり、これは昭和22年のカスリーン台風時に次ぐものである。

㉔ 工事实施基本計画の有無 有（昭和41年7月20日策定）

㉕ 計画高水流量及び計画高水位との関係

計画高水流量（基準点石原）	4,170m ³ /S	本件洪水の流量（基準点石原）	4,101m ³ /S
	（宿河原堰地点）4,170m ³ /S		（宿河原堰地点）4,200m ³ /S

計画高水位（基準点石原）	33.78m	本件洪水の水位（基準点石原）	33.28m
	（宿河原堰地点）22.775m		（宿河原堰地点）23.2m

㉖ 未改修，改修途上，改修終了の区別

改修概成

(iii) 一審判決の概要

㉗ 河川管理の瑕疵のとらえ方

国家賠償法2条1項の営造物の設置または管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠いていることをいい、これに基づく国及び公共団体の賠償責任については、その過失の存在を必要としない。

そして、営造物の設置または管理の瑕疵による損害賠償責任の認定にあたっては、人工公物、自然公物といった公物成立上の分類によってその適用の範囲・程度を区別して両者についての管理責任に質的な差異を設け、あるいは道路等の人工公物のそれに比較して自然公物たる河川につき特に制限的な判定基準を導き出すことは、単なる概念のみにとらわれ実態を軽視するものというべきであって、国賠法の解釈上も、その趣旨に反し相当ではないというべきである。

また、河川法は、河川の総合的な管理という同法の目的に沿って許可工作物に関する幾つかの規定を設けており、特に同法75条2項に規定するところから明らかなように河川管理上河川管理者に広範な監督処分^{（一）}の権限が与えられている以上、河川管理の瑕疵を解釈するにあたっては、河川法上の河川管理施設と許可工作物との間で取扱いを峻別し、後者についてはその危険の放置を営為義務の懈怠とまでとらえる必要性はないし、実益は乏しく、むしろ、許可工作物等を包含した河川全体として通常有すべき安全性を備えているかどうかの側面から客観的に判断すれば足りるものと考えられる。

以上のような諸観点に立脚すれば、河川において通常有すべき安全性とは、当該河川が置かれている地形・地質等の自然的諸条件の下で、許可工作物等の人工設備をも含めた河川全体として、通常予測される洪水（計画高水流量規模の洪水）に対しては、これを安全に下流へ流下させ、もって洪水による災害を堤内地住民に及ぼすことのないような安全な構造を備えること

であると解される。

⑤ 多摩川の管理の瑕疵

宿河原堰左岸下流取付部の護岸は、同堰のような可動部の少ない高い堰の取付部に存する護岸としては、著しく強度が不足する危険性の極めて高いものであったことが明らかであり、かつ、本件災害に至るまで上記危険性は放置されていたものというべきである。

また、宿河原堰左岸の小堤と高水敷は、それらの構造、施行等自体からしても、また堰本体及び同取付部護岸との関連からしても、危険性が極めて高いものであった。

以上のとおり、宿河原堰左岸付近の置かれている地形・地質等の状況の下においては、最大流量が計画高水流量程度に達する規模の洪水の到来をみた場合、宿河原堰及びその周辺に存する護岸、小堤等の河川構築物に存する諸々の危険が相互に競合し、ないしは複合して、本件災害を含む堤内地災害につながる可能性のあることは、十分に予測できたというべきである。さらに、宿河原堰左岸付近は、首都圏を流れる一級河川として通常備えるべき安全性を欠いたものであり、被告において管理に瑕疵があったといえるとの結論に達するものというべきである。

よって、被告は国家賠償法2条1項により、原告らが本件災害により蒙った損害を賠償する責任を負わなければならない。

(iv) 二審判決の概要

④ 河川管理瑕疵の判断基準

大東水害最高裁判決の示した河川管理の瑕疵の有無の判断基準は、工事実施基本計画に基づく改修工事が完了した河川区間においても、その適用がある。

工事実施基本計画による整備完了区間は、同区間における計画高水流量以下の洪水に対しては、溢水型の破堤に対する安全性を備えているべきものであるが、現在の技術水準のもとでは浸透型の破堤及び河道破損による洗掘型の破堤の危険から完全に開放されたものと期待することはできず、その限りにおいて、前記河川区間は、理想的な河川管理の状態が実現されるまでには更に多くの改修工事を必要とするものであるから、現段階では、大東水害最高裁判決にいう「改修の不十分な河川」に該当するものといわざるを得ない。

⑤ 河川管理と許可工作物

本件災害の原因となった宿河原堰及びその周辺の施設の一部は、旧河川法17条の規定により河川管理者の許可を得て設置した許可工作物である。

許可工作物は、周辺の河道の状況、堤防、護岸等の治水施設の整備状況を踏まえ、工作物の設置により洪水による災害発生の危険性を増大させることのないよう、その時の河川工学上の知見及び技術水準に照らし、流水の通常的作用に対して安全と認められる十分な対応措置が施されることを前提に許可すべきものであるが、いったん河川管理者の許可を受けて河川区域に工作物が設置されると、当該許可工作物は、当該河川の流域の地形、地質その他の

自然的条件と同様に、河川の安全性に係わる物理的な条件となり、河川の管理者は、そのような所与の条件の下において河川の安全性を確保すべき責務を負うこととなる。

河川管理者は許可工作物の管理者に対し河川法75条2項の規定による監督権限を与えられており、許可工作物は河川管理者の支配領域内にあるから、許可工作物の欠陥により河川災害が生じた場合、河川管理者がその維持管理に直接関与していないことを理由として責任を免れることはできない。そして、許可工作物の欠陥により河川の安全性が損なわれている場合に河川管理者が危険防止のため執り得る手段としては、監督権限発動に限られるものではなく、自己の管理する治水施設を改修強化して河川の安全性を回復することも可能であって、そのいずれを選ぶかは河川管理者の合理的な裁量に任されていること等を考えると、河川管理の対象が許可工作物であるか河川管理施設であるかによって河川管理の特質及びこれに伴う諸制約の程度について著しい差異があるものとはいえず、その他許可工作物と河川管理施設との間で河川管理の瑕疵の有無につき別異の判断基準を設ける実質的な根拠はないから、河川区域内に許可工作物が存在する場合であっても、当該河川の管理の瑕疵の有無についての判断基準は、大東水害最高裁判決の示した判断基準と基本的には異なるものではない。

㉔ 瑕疵の推定の主張について

工事実施基本計画に基づく工事が完成している河川部分であっても、当該工事実施基本計画で定められている計画高水流量及び計画高水位以下の洪水の作用に対する絶対的な安全性が保障されているものと解すべきではないから、計画高水流量、計画高水位程度の規模の洪水により本件災害が発生したからといって、河川管理の瑕疵が推定されることにはならない。

㉕ 宿河原堰及び周辺河川構築物の安全性の程度

宿河原堰及びその付属施設は、設置当時の技術水準に照らせば、治水上不適切とすべき事由は認められず、堰の取付護岸の形状、構造も当時の技術水準から見れば極めて普通の設計であって、その当時要求されていた安全基準に反することはなかった。また、高水敷上の小堤は、高水敷の保護に有用な施設であり、その天端高を計画高水位以上の高さとして大洪水の際にも高水敷に洪水の流入を許さないようにすることは、上下流部及び対岸の護岸、堤防等に悪影響を及ぼすため許容されるところでなく、小堤の高さが計画高水位に達していないことを構造上の欠陥ということとはできないし、小堤の護岸被覆も脆弱なものとはいえない。堰本体の接続形式についても左岸の非水衝部に幅45メートルの広い高水敷があり、堰の端部を本堤防まで嵌入させず、右高水敷に長さ15メートルだけ嵌入させた取付方式は、全国的に見ても何ら特異なものではなく、むしろ標準的なものである。更に、高水敷に保護工が設けられていない例は全国的に見て多数あり、堤防法先部に鋼矢板等で洗掘防止を実施している例は皆無であって、高水敷の保護に関して一般の技術水準を下回る点はない。

しかしながら、本件災害当時においては、宿河原堰の堰本体及び取付護岸の構造は、最新の技術基準に適合しない時代遅れのものとなっていた。すなわち、宿河原堰の堰高は、灌がい面積の減少により所要の取水量を得られる高さを不必要に超えるものとなっていたし、堰の可動部の堰本体長に占める比率は、技術革新の結果これを高めることが可能となっており、更に、堰の固定部を計画高水流量の流下断面内に設置してはならないという基準が新しく設けられたため、宿河原堰本体は、改善の余地が生じることとなった。また、昭和40年以降大河川の堰の取付部に法面式コンクリート被覆構造を採用することは避けるべきであるとする技術思想が定着した結果、宿河原堰の取付護岸の構造は右の基準に適合しないこととなった。

㉔ 被災箇所付近における河川管理の瑕疵の有無

宿河原堰及びその付属施設は、設置当時の技術水準に照らせば治水上の安全性を害する恐れがあったとは認められず、その設置を許可したことに関し河川管理の瑕疵はない。その後
に至り、堰本体及びその取付護岸の構造が本件災害当時の技術水準の下における安全基準に適合せず、改善の余地があるものになっていたが、右の状態は直ちに治水上の安全性の欠如
に結び付くものではなく、多摩川流域における過去の洪水による被害状況、特に、宿河原堰
付近の地形、多摩川における河川管理の水準その他諸般の事情を総合的に考慮すると、宿河
原堰本体及びその取付護岸に存する前述の技術的後進性を放置すれば堤内災害の発生する
ことが具体的かつ明白に予見されるような状況が存在する場合は格別、そうでない限り宿河
原堰付近の多摩川について安全性を向上させる措置を当然に執るべきものであったもの
とすることはできない。

㉕ 本件災害の予見可能性について

本件災害の経過は、かつて我が国で経験したことの無い異常な経過を辿って発生したもの
であり、多摩川及びその他の河川における過去の被災例から本件災害を明らかに予見し得た
ものと認めることはできない。

(v) 上告審判決の概要

㉖ 河川管理の一般的瑕疵判断基準

国家賠償法2条1項にいう営造物の設置又は管理の瑕疵とは、営造物が通常有すべき安全性を欠き、他人に危害を及ぼす危険性のある状態をいい、このような瑕疵の存在については、当該営造物の構造、用法、場所的環境及び利用状況等諸般の事情を総合考慮して具体的、個別的に判断すべものである。ところで、河川は、当初から通常有すべき安全性を有するもの
として管理が開始されるものではなく、治水事業を経て、逐次その安全性を高めてゆくこと
が予定されているものであるから、河川が通常予測し、かつ、回避し得る水害を未然に防止
するに足る安全性を備えるに至っていないとしても、直ちに河川管理に瑕疵があるとする

ことはできず、河川の備えるべき安全性としては、一般に施行されてきた治水事業の過程における河川の改修、整備の段階に対応する安全性をもって足りるものとせざるを得ない。そして、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、河川管理における財政的、技術的及び社会的諸制約のもとでの同種・同規模の河川の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解するのが相当である（最高裁昭和53年（オ）第492号、第493号、第494号同59年1月26日第1小法廷判決・民集39巻2号333頁参照）。右当審判例が示した右の河川管理瑕疵についての判断基準は、本件の場合にも適用されるものというべきである。

⑥ 工実計画に準拠して改修された河川の瑕疵判断基準

工事実施基本計画が策定され、右計画に準拠して改修、整備がされ、あるいは右計画に準拠して改修、整備の必要がないものとされた河川の改修、整備の段階に対応する安全性とは、同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防止するに足りる安全性をいうものと解すべきである。けだし、前記判断基準に示された河川管理の特質から考えれば、改修、整備がされた河川は、その改修、整備がされた段階において想定された洪水から、当時の防災技術の水準に照らして通常予測し、かつ、回避し得る水害を未然に防止するに足りる安全性を備えるべきものであるというべきであり、水害が発生した場合においても、当該河川の改修、整備がされた段階において想定された規模の洪水から当該水害の発生の危険を通常予測することができなかつた場合には、河川の管理の瑕疵を問うことができないからである。

また、水害発生当時においてその発生の危険を通常予測することができたとしても、右危険が改修、整備がされた段階においては予測することができなかつたものであって、当該改修、整備の後に生じた河川及び流域の環境の変化、河川工学の知見の拡大又は防災技術の向上等によってその予測が可能となったものである場合には、直ちに、河川管理の瑕疵があるとすることはできない。けだし、右危険を除去し、又は減殺するための措置を講ずることについては、前記判断基準の示す河川管理に関する諸制約が存在し、右措置を講ずるためには相応の期間を必要とするのであるから、右判断基準が示している諸事情及び諸制約を当該事案に即して考慮した上、右危険の予測が可能となった時点から当該水害発生時まで、予測し得た危険に対する対策を講じなかつたことが河川管理の瑕疵に該当するかどうかを判断すべきものであると考えられるからである。

⑦ 許可工作物の存在する河川部分の瑕疵判断基準

許可工作物の存在する河川部分における河川管理の瑕疵の有無は、当該河川部分の全体に

ついて、前記判断基準の示す安全性を備えていると認められるかどうかによって判断すべきものであり、全体としての当該河川部分の管理から右工作物の管理を切り離して、右工作物についての改修の要否のみに基づいて、これを判断すべきものではない。ただし、河道内に河川管理施設以外の許可工作物が存在する場合においては、原審の説示するとおり、河川管理者としては、当該工作物そのものの管理権を有しないとしても、右工作物が存在することを所与の条件として、当該工作物に関する監督処分権の行使又は自己の管理する河川施設の改修、整備により、河川の安全性を確保する責務があるのであって、当該工作物に存在する欠陥により当該河川部分についてその備えるべき安全性が損なわれるに至り、他の要件が具備するときは、右工作物が存在する河川部分について河川管理の瑕疵があるというべきことになるからである。

また、許可工作物が存在することによって生ずる危険を除去し、減殺するために当該工作物又はこれと接続する河川管理施設のみを改修し、整備する場合においても、前記判断基準の示す財政的、技術的及び社会的諸制約があることは、いうまでもない。しかし、その程度は、広範囲にわたる河川流域に及ぶ河川管理施設を改修し、整備する場合におけるそれと比較して、通常は、相当に小さいというべきであるから、右判断基準の示す安全性の有無を判断するに当たっては、右の事情をも考慮すべきである。

④ 本件河川部分における瑕疵判断基準

本件河川部分については、基本計画が策定された後において、これに定める事項に照らして新規の改修、整備の必要がないものとされていたというのであるから、本件災害発生当時において想定された洪水の規模は、基本計画に定められた計画高水流量の規模の洪水であるというべきことになる。また、本件における問題は、本件堰及びその取付部護岸の欠陥から本件河川部分において破堤が生じたことについて、本件堰を含む全体としての本件河川部分に河川管理の瑕疵があったかどうかにある。したがって、本件における河川管理の瑕疵の有無を検討するに当たっては、まず、本件災害時において、基本計画に定める計画高水流量規模の流水の通常的作用により本件堰及びその取付部護岸の欠陥から本件河川部分において破堤が生ずることの危険を予測することができたかどうかを検討し、これが肯定された場合には、右予測をすることが可能となった時点を確認した上で、右の時点から本件災害時までに前記判断基準に示された諸制約を考慮しても、なお、本件堰に関する監督処分権の行使又は本件堰に接続する河川管理施設の改修、整備等の各措置を適切に講じなかったことにより、本件河川部分が同種・同規模の河川の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ことになるかどうかを、本件事案に即して具体的に判断すべきものである。

㉔ 原判決破棄の理由

原審は、前記判断基準を適用するにあたり、(1) 前記のとおり本件河川部分の改修、整備の段階に対応した安全性を備えているかどうかを考慮すべきであるのに、本件河川部分を基本計画の下で改修が完了した河川部分であるとしながら、これを改修の不十分な河川と同視して、右の考慮をせず、(2) 許可工作物の存在する河川部分で災害が発生した本件事案においては、許可工作物と河川管理施設との間には河川管理の方法及びこれに伴う諸制約の程度に差異があることを考慮した上、全体としての本件河川部分について河川管理の瑕疵の有無を検討すべきであるのに、管理の対象が許可工作物であるか河川管理施設であるかによって河川管理の特質及びこれに伴う諸制約の程度に著しい差異があるとはいえないとして、右の考慮をせず、(3) 本件災害発生当時において、基本計画に定められた計画高水流量規模の洪水の通常的作用により堤内災害を予測することができたかどうかを本件事案に即して具体的に検討すべきであるのに、許可工作物又はこれと接続する河川管理施設の欠陥に対処するために監督権の行使又は改善、整備の各措置を講ずることを要するのは、「現状を放置すれば堤内地に災害が発生することが具体的かつ明白に予測される場合」であるとの独自の基準を定立した上、本件は、右基準に該当する場合ではないとして、右の検討をせず、本件河川管理には瑕疵がなかったと判断している。

そうすると、原審の右判断は、結局、本件堰及びその取付部護岸を含む全体としての本件河川部分の有すべき安全性について、具体的事案に即して前記判断基準を適用し審理すべきであるのに、これをすることなく本件河川管理の瑕疵を否定したものであって国家賠償法2条1項の解釈適用を誤り、ひいては河川の管理の瑕疵についての審理を尽くさなかった違法があると言わざるを得ない。さらに、原審の確定した事実関係によっては、いまだ本件堰及びその取付部護岸の欠陥から前記説示にかかる事実の認定があつたとすることもできない。

(vi) 差戻控訴審判決の概要

㉕ 本件災害時における宿河原堰及び周辺河川管理施設の安全性

(イ) 本件災害時に試行されていた河川管理施設等構造令案第8次案は、当時の河川工学の一般的技術水準を示すものと認められる。

(ロ) 本件災害時の一般的技術水準からみると、本件堰の堰高は所要の取水量を得るための高さを不必要に超えており、同堰の可動部の堰本体長に占める比率は古い技術水準を前提とした型式となっており、同堰の固定部は計画高水流量の流水断面内に設置されているため流水の流下に支障を与えており、同堰取付部護岸の形式、構造や同護岸の被覆工は強度に問題があり、高水敷には保護工が設置されていない等の点で、本件堰及び周辺河川管理施設は安全性に問題があり改善の余地があつた。

⑥ 本件災害の予測可能性

(イ) 過去の被災事例等により得られた知見や本件災害当時の河川工学上ないし防災技術上の水準からみて本件堰及びその取付護岸等の欠陥から本件河川部分に堤内災害が生じたことについて、河川管理者が事前に防災上の措置を採ることを期待される程度に右災害発生の危険を予測することが可能と認められる場合には、本件災害発生の予測可能性があると解するのが相当である。

(ロ) 昭和46年に作成試行された構造令第8次案に示されている一般的技術水準からみると、本件堰の高さ、同堰可動部の比率、同堰固定部の位置、同堰取付部護岸の構造、形式等は、計画高水流量規模の流水の通常的作用に対して十分安全な構造とは評価しえない状態となっており、これを放置すれば本件堰下流部取付部護岸、小堤、高水敷が破壊され、ひいては堤内災害に至る危険性があり、昭和22年の上河原堰の災害、同33年及び同40年の本件堰の災害、同46年の金丸堰の災害から得られた知見及び当時の河川工学ないし防災技術上の水準を併せみると、少なくとも昭和46年当時には、河川管理者が事前に適切な防災上の措置を採ることを期待される程度に堤内災害発生の危険を予測することが可能であった。

⑦ 本件災害の結果回避可能性

河川管理者が事前に適切な防災上の措置を採ることを期待される程度に堤内災害発生の予測が可能であったのであるから、多摩川では下流の高潮対策及び上流無堤部の築堤を進めることが重要課題であったとしても、本件堰及びその取付部護岸等の改修工事をせずに放置してもよいとの合理的理由を認めることはできず、また、本件河川部分の危険性を除去するためには本件堰左岸取付部護岸の強化を図ることや本件堰固定部を切り下げて流水の疎通をよくすること等の対策も十分考えられたのであるから、本件堰の全面可動化を図ることしか対策がなかったとは到底認められない。

国は、昭和46年以降、堰高を切り下げたり、堰可動部の比率を高めたり、あるいは堰取付部護岸の被覆工ないし構造を改善したりすること等によって、本件災害の発端となった本件堰下流部堰取付部護岸ないし小堤の破損を防止し、ひいては本件災害の結果発生を回避することが可能であった。

堰左岸付近平面図

