

出水時における河川管理や水防活動等のあり方について

水害研究会

公益財団法人 河川財団

平成30年11月

まえがき

近年、激甚な水害が頻発しており、被害の防止・軽減が強く求められるなか、出水時の現場における河川管理や水防活動等の役割は、一層大きくなっている。特に、治水施設の整備レベルや計画規模を超えるような外力による災害に対応していくためには、河川管理、水防活動、災害対策基本法（以下「災対法」という。）に基づく対策等の多様な主体による合理的な役割分担の下での迅速な活動や対策が不可欠である。

これまで、河川法に基づく河川管理、水防法に基づく水防活動、災対法に基づく災害対策等は、予定調和ともいえる相互の役割・責任分担の下で、それぞれの主体が防災・減災の役割を果たすことを前提にしてきた。

しかし、近年、少子高齢化の進展に伴い、水防団の高齢化や団員の減少等が進み、地域の防災を担う力に懸念が生じつつある一方、地球温暖化による気候変動の影響もあり、計画規模を超えるような異常な洪水等が各地で頻発するようになってきている。

こういった中で、どのように地域や流域の水害対策を強化するかが大きな課題になっている。

さらに、計画規模を超える激甚な水害が頻発する中、洪水時の水害防止活動その他の現場対応に伴う、地域相互（河川の左右岸相互、本川・派川相互、本川の氾濫域と内水の浸水域相互等）の安全、地域と水害防止活動を担う担当者の安全に関わる利益が相反する（以下「利益相反」という）等の問題が顕在化し、さらに先鋭化することが想定される。

こういった利益相反問題を解決し、出水時の現場の状況や条件に応じた、各主体による活動・対策の位置づけや役割分担を明らかにし、連携した応急対応の強化を進めることが不可欠となっている。

これらを踏まえ、河川法、水防法及び災対法等の目的や制定の背景とともに、関連するこれまでの判例等を基に、課題解決に向けた基本的な考え方について以下のとおり整理を行うものである。

目 次

	頁
課題 1 出水時の水防管理団体及び河川管理者の役割分担 _____	1
課題 2 内水排水ポンプの運転調整に関する課題 _____	8
課題 3 河川を分派する堰及び水門の操作の課題 _____	12
課題 4 樋門等操作員の退避 _____	17
参考資料 _____	20
あとがき _____	37
水害研究会メンバー _____	38

課題 1 出水時の水防管理団体及び河川管理者の役割分担

出水時に堤防等で水害を防止し、又は軽減するために実施する活動（以下「出水時水害防止活動」という。）は主に地域の水防団によって担われてきたが、河川管理者が出水時水害防止活動を行う場合も慣習的に「水防」と呼ぶなど、出水時水害防止活動における水防管理団体及び河川管理者の役割分担は必ずしも明確に認識されていない状況にある。

加えて、近年、全国各地で水災害が頻発・激甚化する中で、水防団の高齢化や人員減少が進んでおり、河川管理者の役割に対する地域からの期待も高まっている。

このような状況を踏まえ、出水時水害防止活動が機動的かつ効果的に行われるようにするため、出水時の水防管理団体及び河川管理者の役割分担を明確化しておく必要がある。

- ◎ 水防管理団体が行う出水時水害防止活動は、地先を守るために水防法に基づき水防活動の一環として実施するものである。
- ◎ 河川管理者が行う出水時水害防止活動は、河川全体を対象とした河川管理行為の一環として河川管理施設の機能の維持を図るために河川法に基づき実施するものであり、結果として「水防に資する河川管理行為」である。
- ◎ 水防管理団体及び河川管理者はそれぞれ、上記の位置付けに基づく出水時水害防止活動を行うこととなるが、「①漏水・洗掘対策」、「②越水対策」及び「③橋梁等の切り欠き部対策」毎に役割が異なるので、それぞれ大規模氾濫減災協議会等の場を通じて、予め水防管理団体、河川管理者を始め地域の関係者間で役割分担や手続等を確認しておくことが必要である。

1. 水防管理団体及び河川管理者の役割分担の考え方

出水時水害防止活動には、水防法に基づくものと河川法に基づくものがある。両者はいずれも水害被害の防止・軽減に資するが、根拠法の性格やそれぞれの歴史的な沿革等から自ずとその目的・役割は異なる（参考1及び2）。

具体的には、水防法は地域の住民自らが地先を守る自衛活動としての水防活動を行ってきたという歴史的沿革及びその実態を基に定められたものであり、水防の責任は水防管理団体である市町村又は水防事務組合若しくは水害予防組合にあるとしている（参考3及び4）。

一方、河川法は公物管理法であり、河川管理者が行う出水時水害防止活動は、河川管理施設の機能を維持するために行うものであって、結果として水防に資する行為となったとしても、水防法に基づいた水防活動とは位置付けが異なるものである（参考5及び

6) (河川法に基づき河川管理者が行う出水時水害防止活動を、以下「水防に資する河川管理行為」という。)

つまり、水防管理団体が地先を対象として自衛活動として行うのに対して、河川管理者は河川の上下流、本支川及び左右岸といった当該河川全体を対象として管理行為を行う。このような違いから、水防管理団体又は河川管理者は、それぞれの実施や優先順位に係る判断基準に基づき、出水時水害防止活動を行うこととなる。

2. 個別事例における具体的な役割分担

1. に記載した考え方を基にすれば、「①漏水・洗掘対策」、「②越水対策」及び「③橋梁等の切り欠き部対策」の3種類の事例における水防管理団体及び河川管理者が担うべき役割は、以下のように整理される。

① 漏水・洗掘対策（例：月輪工法、木流し工法）

漏水・洗掘対策は、出水時の決壊対策として、地先の水防の責任を負う水防管理団体が行う水防活動が基本となる。

一方で、漏水・洗掘等が発生した場合、その対策は現況堤防の機能維持でもあるため、河川管理者も「水防に資する河川管理行為」として担いうる。

しかし、水防管理団体が行う水防活動と水防に資する河川管理行為とはそれぞれ1. のとおり観点が異なることから、大規模氾濫減災協議会等の場を通じて、役割分担や手順等を予め水防管理団体及び河川管理者を含む関係者間で協議し、定めておく必要がある。

② 越水対策（例：積み土のう工）

越水対策である積み土のう工等についても、水防管理団体が水防活動として実施することが基本である。

一方、越水対策は、現況堤防の機能維持を上回る対応となることから、河川管理者が実施することは原則として想定されないが、例外的に堤防の嵩上げ等の工事実施中の区間については、河川管理者が積み土のう工等を担う場合もある。

判例上、未改修河川及び改修途上の河川の安全性は、財政的・技術的及び社会的諸制約の下で、いわば過渡的な安全性をもって足りるとした上で、「現に改修中である河川については、…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つ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」とされている（参考8）。

この判例を踏まえれば、河川管理者は、未改修河川、改修途上の河川であっても、基本的には現況堤防の機能維持を上回る対策までの責務は負っていないと考えられる。

一方、これらの河川のうち、現に堤防の嵩上げ等を行っている工事実施区間は、上下流や左右岸のバランス等を考慮した上で設定されていることから、仮に積み土のう工等を実施したとしても他区間への影響は相対的に低い区間である。加えて、工事中であることから、一般的に資材や人員の確保がされており、積み土のう工等の実施は相対的に容易であると考えられる。

したがって、堤防の嵩上げ等の工事実施区間における越水対策として、河川管理者が（河川管理者としての責務とは別に）出水時水害防止活動を行うことはあり得ると考えられ、この場合、地先の水防管理団体との間で役割分担や手順等を、大規模氾濫減災協議会等の場を通じて、予め定めておくことが望ましい。この場合の積み土のう工等の高さ及び延長は、隣接区間の現況堤防高等を考慮して判断すべきである。

③ 橋梁等の切り欠き部対策

橋梁等の改築が進んでおらず、橋梁箇所の現況堤防高が上下流と比較して不足している橋梁等の切り欠き部の対応については、河川管理者が交通施設管理者に対して対策の必要性を予め説明し、理解を得ておくことが重要である。

その上で、橋梁等の切り欠き部において積み土のう工等を行う場合には、まず、鉄道や道路の通行の停止を、各々の法律等に基づき各々の交通施設管理者等によって実施してもらう必要がある（参考9及び10）。

鉄道や道路の通行停止後、橋梁等の切り欠き部で行われる積み土のう工等は、交通施設管理者が自らの施設を守るために行う場合、水防管理団体が水防活動として行う場合、河川管理者が河川改修の緊急性がある工事箇所として行う場合等が想定されるが、非常時における対応の実効性や積み土のう工による現況施設への影響及び災害後の復旧に関する知見の有無を考慮すれば、一般的には交通施設管理者が自ら積み土のう工を実施するのが合理的であると考えられる。

そのため、交通施設管理者が橋梁等の改築や積み土のう工等において果たす役割について、占用許可の更新時に河川管理者が条件を附す等によりその実効性を担保することが重要である。

加えて、交通施設管理者がやむを得ない事情で積み土のう工等を実施できないよう

な状況にある場合に関しては、水防管理者又は河川管理者が支援することを含め、橋梁等の切り欠き部対策は複数の主体が関わることから、鉄道や道路の通行停止や、積み土のう工等に関する役割分担や手順等を、大規模氾濫減災協議会等の場を通じて、予め関係者間で協議し、定めておく必要がある。

3. 漏水等出水時水害防止活動を行う箇所把握

出水時水害防止活動を行う上で、漏水や越水が発生する危険性がある箇所を把握することがまず重要となる。これらについて、国が管理する河川においては、過去の洪水時の被災履歴や堤防等の調査に基づき、重要水防箇所として整理され、毎年、出水期前に水防管理団体等の関係者間で情報が共有されている。

しかしながら、堤防の内部及び堤防基盤は土質構造の不均一性が存在しており、また、堤防築造が歴史的に繰り返し行われている。加えて、洪水時の流水の流れは一定していないばかりでなく、河道中の樹木や河床の形状も逐次変化する。このような理由から、堤防又は堤防基盤を通じた漏水、洪水による堤防又は河岸の洗掘、特に水衝部の洗掘が、どの地点においてどのタイミングで発生するかを予測するのは、現在の研究・技術レベルにおいては極めて困難である。

また、堤防の縦断的な高さは測量等によって計測把握されており、これに洪水時の流量を用いたシミュレーションを行うことにより、相対的に早く越水する可能性がある地点について一定の予測は可能であるが、流域内の降雨分布の変化に伴う支川合流量や水位上昇の早さ等は降雨量と降雨分布に依存するため、予測の精度が限られる。

そのため、水防管理団体及び河川管理者は、出水時の河川の点検巡視を通じ、現場における水位上昇を確認しつつ、漏水・洗掘、越流の可能性等を発見し、速やかに出水時水害防止活動を行い、又は交通施設管理者に出水時水害防止活動を求める必要がある。

4. 災対法に基づく出水時水害防止活動の応援等又は代行

ここでは、災対法に基づく出水時水害防止活動における国土交通大臣としての係わりについて整理する。

- ① 災対法第70条第3項に基づく応急措置又は同法第74条の4に基づく災害応急対策の応援・実施の要請

災対法第70条第3項又は第74条の4に基づき、都道府県知事は指定行政機関の長（これには、国土交通大臣も含まれる。）に対し、出水時水害防止活動を含む応急措置、災害応急対策の応援・実施を求めることができることとされており、これらの要請に対しては、それぞれ「正当な理由がない限り」、当該指定行政機関の長は拒むことができないとされている。

第74条の4についての災対法解説において、「正当な理由」として「自己の所掌事務に関連しない応援の求め」が該当しうる旨記載している（第70条第3項の解説には同趣旨の解説がないが、第74条の4と同様に解されると思われる。）。

このため、都道府県から国土交通大臣に対し出水時水害防止活動の応急措置、災害応急対策の応援・実施を求められた場合に、それが国土交通大臣の所掌事務の範囲かどうか、応じるかどうかの基準の一つとなる。この国土交通大臣の所掌事務の範囲の出水時水害防止活動には、水防法による特定緊急水防活動であったり、2.の河川管理者による水防に資する河川管理行為として行うものが該当する（参考11）。

なお、災対法第70条第3項は災害が発生し、又は発生しようとしているときの規定（同条第1項）であるのに対し、同法第74条の4の規定は災害が発生した場合の規定であることから、国土交通大臣は、応急措置については災害が発生したときのみならず、災害が発生しようとするときでも対応が求められることがあるのに対し、災害応急対策の応援・実施については、地震等水害とは異なる災害が事前に発生し、又は別の河川で水害が発生し、その後当該河川での水害発生の危険性が生じた場合等の限られた場合に対応が求められることとなる。

災対法解説は、同法第74条の4の運用について、「具体的にどのような手続でどのような内容の応援を行うかについては、関係する指定行政機関、指定地方行政機関、都道府県及び市町村が、応援の必要性や組織の体制等を確認した上で、指定行政機関の防災業務計画、都道府県及び市町村の地域防災計画等において、あらかじめ具体的に定めておくことが適当である」旨記載している。第70条の3の解説には同様の記述がされていないが、これも同様であろうと解される。

この場合、所掌事務の範囲の出水時水害防止活動の要請であれば、他に正当な理由がない限り拒むことができないことから考えても、国土交通大臣は、その所掌事務や実際に対応が可能な出水時水害防止活動を明確にして、防災計画の策定に積極的に参画することが適当である。

なお、災対法第70条の3又は第74条の4の要請が都道府県知事からあった場合であっても、それが逆に他の流域被害の拡大につながる事が明らかな場合には、「正当な理由」がある場合として拒まざるを得ないことも想定される。このようなことの

ないよう、あらかじめ防災計画の策定過程において、国土交通大臣がとりうる措置とその影響についても、地域と十分な議論を進めておくべきである。

② 災対法第78条の2に基づく代行

災対法第78条の2に基づき、市町村等がその事務を行うことができなくなった場合、国土交通大臣を含む指定行政機関の長は出水時水害防止活動を含む応急措置の代行をしなければならないとされており、そのため、市町村等が災害の発生により事務を行うことができなくなり国土交通大臣による代行が必要となった場合に、国土交通大臣が市町村である水防管理団体が行うはずの積み土のう工等の出水時水害防止活動を直接行わなくてはならない事態が想定される（参考11）。

この場合、同条は「災害が発生した」場合に関する規定であることから、国土交通大臣が同条に基づき代行しなければならないのは、地震等水害とは異なる災害が事前に発生し、又は別の河川で水害が生じ、その後当該河川で水害発生危険性が生じた場合等の限られた場合である。

また、同条に基づく代行は、他人の土地・建物等の公用使用、工作物等の除去又は人的公用負担により実施すべき応急措置に限られており、国土交通大臣が実施する可能性のある出水時水害防止活動も、本要件に該当することが必要である。

さらに、同条に基づく応急措置は、「法令又は防災計画の定めるところにより」としており、法令に明確に定められていない応急措置については、あらかじめ防災計画に定めておかなければならない。

災対法解説は、同法第78条の2の運用について、「具体的にどのような手続でどのような内容の行為を代行するかについては、関係する指定行政機関、指定地方行政機関、都道府県及び市町村が、応援の必要性や組織の体制等を確認した上で、指定行政機関の防災業務計画、都道府県及び市町村の地域防災計画等において、あらかじめ具体的に定めておくことが求められる」旨記載している。

第74条の4が「適当である」と解説しているのに対し、この条では「求められる」と解説しているように、ここでは（法令に規定がないものについては）防災計画はマストである。国土交通大臣は、その所掌事務や実際に対応が可能な出水時水害防止活動を明確にして、防災計画の策定に参画する必要がある。

この規定に基づく国土交通大臣の出水時水害防止活動は、1. で述べた役割分担を超えて、市町村である水防管理団体と同様の活動を行うものである。

5. その他の水防管理団体以外の出水時水害防止活動

① 河川法第22条に基づく「洪水時等における緊急措置」

河川法第22条に基づく「洪水時等における緊急措置」は、河川管理行為（水防に資する河川管理行為を含む。）を行うため緊急の必要がある場合に、公用負担を可能とする規定である（参考12）。想定される具体的事例は、決壊対応としての民間車両の投入、通信回線の破断の対応（河川管理施設の通信に必要な回線が破断したため、民地に災害通信車両を置く。）等である。

② 水防法第32条に基づく「特定緊急水防活動」並びに同法第47条及び第48条に基づく報告・勧告・助言

水防法第32条に基づき、国土交通大臣は、洪水等による著しく甚大な災害が発生した場合に、水防上緊急を要すると認めるときに、特定緊急水防活動を実施できるとされている（参考13）。この特定緊急水防活動は、「水防に資する河川管理行為」ではなく、水防大臣として実施する水防活動である。

また、水防法第47条及び第48条に基づき、国土交通大臣は水防管理団体に対し、水防に関し必要な報告をさせ、勧告・助言を行うことができるとされているが、ここでいう国土交通大臣は、水防法を所管する水防大臣である。

加えて、水防法第51条に基づき、地方整備局長は大臣の委任を受け、現場で上記役割を担う。（参考14）

課題2 内水排水ポンプの運転調整に関する課題

外水位の上昇に伴い本川の洪水が支川、下水道、農業用排水路等（以下「支川等」という。）に逆流し、洪水被害が発生するのを防ぐため、本川と支川等の合流部に設置された水門・樋門（以下「水門等」という。）は閉鎖される。これに伴い支川等から本川への自然流下による排水が出来なくなるため、内水排水ポンプによって人為的に本川に排水されてきた。

この内水排水ポンプによる本川への排水は、出水時に本川の水位が一定以上高くなるおそれがある場合には、本川の氾濫や決壊による激甚な外水被害の発生を防止するため、ポンプの運転を調整又は停止することとされている。

一方、近年、水害被害が激甚化する中で、内水被害軽減の取組についてもその強化が求められ、平成27年の水防法改正では内水に係る浸水想定区域制度が創設されたところである。このため、外水被害の発生の防止と内水被害軽減の取組の双方をどうバランスをとって進めるか、そのための内水排水ポンプの運転調整の方法、運転調整に伴い発生する内水被害の軽減に向けた具体的な方策について、検討を進める必要がある。

- ◎ 内水排水ポンプの運転調整を行うに際しては、外水被害対策を優先することとし、原則として計画高水位においてポンプを停止すべきである。
- ◎ 内水排水の運転調整の効果及び実効性を高めるとともに、運転調整に伴う内水被害の軽減を図るため、運転調整すべき内水排水ポンプの対象の見直しや、運転調整に伴う内水被害に対応する関係者間の連携体制の強化等が必要である。

1. 外水被害対策を内水被害対策に優先することの妥当性

① 外水被害対策優先の原則

内水被害対策の一つである内水排水ポンプによる排水は、外水位の上昇による本川からの逆流による水害を防止するため、水門等を閉鎖することで支川等から本川に流下しなくなった内水を人為的に本川に排水することから、本川の流下能力に対し新たな負荷をかけることになる。外水被害軽減の観点からは、流域全体の被害を少なくするため内水排水ポンプの運転調整が必要となるが、一方、内水被害の規模が拡大する可能性は高まってしまう。つまり、本川の安全と内水排水により被害が防止・軽減される区域の安全との間には、利益相反（競合関係）が存在する。

しかし、一般的に、外水被害は、決壊した場合の破壊エネルギーや被災範囲の広さ等から、内水被害と比べ、著しく大きい被害となる。支川等が対応する降雨は、一般

的に発生確率 1/5～1/10 程度の規模であるが、本川の計画規模は 1/100～1/200 の規模の降雨に対応しており、本川が決壊した場合は内水があふれる以上に大量の外水が流出することになる。そのため、生命、財産等の被害を外水による場合と内水による場合とで比較衡量すれば、外水被害対策の方を優先すべきであると考えられる。

以上により、内水被害よりも本川の氾濫や決壊による外水被害の軽減を優先するために、一定の時点で内水排水ポンプの運転調整を実施することは社会的、科学的な観点から見て、妥当なものと言える。

2. 計画高水位でポンプを停止することの妥当性

① 計画高水位をポンプ停止の基準とすべきこと

河川管理における計画高水位については、河川管理施設等構造令において、計画高水位以下の流水の作用に対して安全な堤防構造を原則とする旨が示され（参考 1 5）、判例においても、堤防が完成した区間における計画高水位以下の洪水に対する河川管理の責任が明らかにされている（参考 1 6）。

このように、計画高水位は、河川の計画上及び河川管理に関する責任の限界として科学的・社会的に確立されたものであり、原則として、計画高水位を基準として内水排水ポンプを停止すべきである。

② 計画高水位を運転調整の基準とすることの理由

計画高水位を内水排水ポンプの運転調整の基準水位とすべき理由は、河川管理上、計画高水位を超える水位の洪水に対して堤防の安全性は担保されておらず、計画高水位を超えるおそれがある場合には、内水排水ポンプの運転調整により本川の水位を可能な限り上昇させないことにより、堤防への負荷を軽減し、本川の洪水被害を防止・軽減する必要があるためである。

なお、計画高水位と堤防天端の間に余裕高が計画上確保されており、計画高水位を超えることが直ちに越水に繋がるわけではないが、余裕高は、洪水時の風浪、うねり、跳水等の一時的な水位上昇等の現象に対応するものであり、運転調整は内水排水ポンプにより排水される地点の計画高水位を基準とすべきである。

③ 改修途上の河川に関する内水排水ポンプの運転調整の基準

②を踏まえ、改修途上の河川においては、現況の堤防高から河川管理施設等構造令で定める余裕高を差し引いた高さを内水排水ポンプの運転調整の基準とすべきである。

なお、現況堤防断面が計画堤防断面に対して不足している場合は、不足の程度に応じて運転調整の基準とする高さをさらに低くすることも検討の上、設定すべきである。

④ 観測水位の基準

洪水時における本川・支川それぞれの地点における観測水位をどのような方法を用いて、内水排水ポンプの運転調整の水位に換算するかを検討し、算定方法に関する統一的な基準を設ける必要がある。

3. 運転調整すべき内水排水ポンプの対象範囲

昭和 40～50 年代に都市水害が激甚化していく過程において、総合治水対策が展開され、その中で内水排水ポンプの運転調整については治水安全度が低く内水排水による本川への影響が大きい河川から順次進めることとされた。

「排水ポンプ場の運転調整ルール策定ガイドライン（試行案）」では、運転調整を要する内水排水ポンプを、排水による河川水位の上昇の影響が 1cm 以上の施設とされており、内水排水ポンプの運転調整がすべての施設において運用されている訳ではない（参考 17）。

しかし、1cm は相対的な数字であり、排水による河川水位の上昇の影響が 1cm 以上の施設と 1cm 未満の施設との間に、「内水排水による本川の治水安全度への影響」という点において絶対的な差異はなく、いずれも本川の治水安全度を程度によらず低下させるのであるから、基本的には全ての内水排水ポンプを運転調整の対象にすべきである。

4. 内水排水ポンプの運転調整の手続

2. の原則に則った内水排水ポンプの運転調整ルールを、拘束力あるものとして徹底するため、河川管理施設については操作規則（河川法第 14 条）、許可工作物については河川敷地の占用許可（同法第 24 条）や工作物の新築等許可（同法第 26 条）に付する許可条件（同法第 90 条）の中に定めることを基本とするべきである（参考 18）。

5. 内水排水ポンプの運転調整に伴う内水被害への対応

これまでも、内水被害に関し、ハザードマップ等の改善やホットラインの構築等により、市町村や水防管理団体が対策が講じられてきたが、上記のように、外水被害を避け

るために内水排水ポンプの運転調整を徹底する場合には、結果的に内水被害が拡大することが想定される。

このため、外水被害を避けるために内水被害が出ざるを得ないこと等について広く地域の理解を得る必要があるとともに、内水排水ポンプの運転調整に伴う浸水被害に対応し、地域の地形や浸水特性を踏まえた対策の強化が必要である。

具体的には、大規模氾濫減災協議会等において、日頃から本川が破堤した場合の水害リスクと内水被害のリスクについて、関係者間で十分共有するとともに、市町村における内水からの避難対策等の確実な実施を進めるため、河川管理者が運転調整に伴う内水被害が想定される地域に対するリスク情報を提供し、内水被害への対応体制を構築する必要がある。さらに、その結果を各水防管理団体の水防計画に位置づける等の対応が重要である。

課題3 河川を分派する堰及び水門の操作の課題

本川から放水路や派川に対する分派量を制御するために設置されている堰及び水門（以下「堰等」という。）の洪水時の操作は次の3つに分類される。①治水計画上、洪水時にゼロ分派となっている河川に対して行う「全閉操作」、②洪水時の分派を堰等により制御する「制御操作」、③堰等による制御ではなく自然分流に任せる「全開操作」である。

一般に、操作規則は、計画規模よりも流量が少ない段階から上記のいずれかの洪水時操作に移行するよう定められている。しかしながら、ほとんどの堰等では、計画高水位を超える水位を対象にした操作を具体的に定めていない。

計画高水位を超える洪水時の操作は、計画高水位以下の洪水において安全を確保する堰等の近傍及び下流の地域（下流の堤防を挟んで通常4地域、下流で再合流の場合は3地域）の相対的な水害に関する安全度のバランスに変化を与えることとなり、地域相互の利益相反をもたらす可能性がある。

一方、計画高水位を超える洪水時には、地域や関係市町村等から、堰等の操作に関する様々な提案や要請がなされるとともに、水害時の混乱や災害後の操作に対する批判等が懸念される。

このため、予め計画高水位を超える洪水時における操作の考え方を検討し、その操作とそれによって想定される事態にどのように対応すべきか検討しておく必要がある。

- ◎ 河川を分派する堰等については、河川管理者は、計画高水位を超える洪水となった場合の堰等の操作により、堰地点より下流の地域相互の安全度に関する利益相反が生じる可能性を踏まえ、大規模氾濫減災協議会等の場において、地域の意見を求め、下流各地域の安全度のバランスをどのように図るかを整理した上で、最終的には河川管理者として操作規則等を定めておく必要がある。
- ◎ 河川管理者は、大規模氾濫減災協議会等の場を通じて、計画高水位を超える洪水に対して策定された操作規則等に基づく操作に伴い想定される下流河川の水位や洪水の状況等の地域への事前の周知等を行い、出水時の避難対策等を支援する必要がある。

1. 計画高水位を超える洪水での堰等の操作規則等

河川管理は計画高水位以下の洪水を対象に安全を確保するとともに、上下流・左右岸の安全度のバランスを保持することを基本としている。一方、計画高水位を超えた場合の堰等の操作規則は、一般には定められていないが、計画高水位を超える洪水に対しても、堰

等を河川管理行為として操作することになる。このような計画高水位を超える水位に対して堰等を操作することにより、結果的に本川及び派川の安全度のバランスに影響を与える可能性がある。

このため、計画高水位を超える洪水となった場合、堰地点より下流の地域相互の安全度に関する利益相反が生じる可能性を踏まえて、下流各地域の安全度のバランスをどのように図るかを整理したうえで、操作規則等を定めておく必要がある。

河川法第14条（参考18）では、操作規則を定め、又は変更しようとするときは、個別に、あらかじめ、関係機関の長に協議し、又は関係都道府県知事、関係市町村長の意見をきくこととしているが、堰等の操作は、出水時水害防止活動や住民避難等への対処にも密接に関わることから、河川管理者は、あらかじめ大規模氾濫減災協議会等の場において、計画高水位を超える洪水が生じた場合の堰等の操作及びその操作によって想定される下流河川の状況等を提示し、これに対する意見を求めたうえで、操作規則等を定めるべきである。

この際、大規模氾濫減災協議会等で堰等の操作規則等に対する合意が得られない場合であっても、堰等の操作は河川管理行為として不可避であることから、河川管理者の責任で操作規則等を定めなければならない、水防活動や住民避難等の対応を講じる必要がある地方公共団体等大規模氾濫減災協議会等の構成メンバーには、堰等の操作に伴い想定される洪水の状況を周知しておく必要がある。

* 計画高水位を超える洪水時の操作の規定方法

現在、分派を制御する堰等の操作規則には、計画高水位を超える洪水時の操作については、通常、ただし書で、「第〇条に規定する方法以外の方法で操作する」などといった条文が記されているのみで、具体的にどのような操作を行うかは書かれていない。新たに計画高水位を超える洪水時の操作方法を設定するためには、操作規則自体を改正するほか、ただし書き操作の運用基準として操作方法を明記する、あるいは運用細則等で別途定める等の方法がある。このため、ここではこれらを含め、操作規則等としている。

2. 河川を分派する堰等での流量制御の分類

派川分派の流量制御を行う堰等は大きく以下の2つに分類される。

分派ケース1：もともと、自然分派していた河川の分派地点において、治水計画の計画規模の増大あるいは治水計画の変更による分派率の見直し等のため、分派地点において本川・

分派河川の両方に堰等がある。(例：信濃川・中ノ口川、太田川放水路・広島市内派川)

分派ケース 2：新たに放水路を開削し、洪水時に一定の比率で放水路に分派するため、放水路の流入口に堰等がある。(例：斐伊川放水路、狩野川放水路)

分派ケース 2 では、もともと洪水被害の危険性が相対的に低い地域に新たな流水を運ぶという放水路の性格から、計画高水流量を超える洪水は分派させないという考え方があり、放水路開削事業を事業化する際には、事業実施地域においてその旨を説明の上、事業の了解を得ている場合がほとんどである。このため、堰等の操作規則において、新たに洪水を受け入れることとなる放水路への最大分派量を設定している場合がある。

3. 計画高水位を超える洪水が発生した場合の堰等操作の検討

計画高水位を超える水位に対して、堰等の操作による分派が、下流の地域の水害に対する安全度のバランスに影響を与えるため、どのような安全度のバランスを基本とするのかを明らかにし、それを基に操作規則等に定める必要がある。

洪水時のゲート操作は、水位を基に操作することとなるが、時間的に絶えず変化する水位に応じて操作を行うことは難しい。このため、操作にあたっては段階的に行う等、ゲート操作をできるだけ固定することが望ましい。

もともと自然分派していた河川で洪水時に流量制御を伴う分派（分派ケース 1）の堰等の操作の検討にあたっては、本川及び派川の氾濫域の人口や資産を考慮した、どちらかの地域を優先する操作方法がありうる。しかし、このような操作方法は、地域の安全度のバランスを変えることとなるため、大規模氾濫減災協議会等の場を通じた地域のコンセンサスが不可欠である。これのないまま河川管理者が一方的に定めるようなことは避けなければならない。地域のコンセンサスが得られず、又は得られる見込みがない場合においては、河川管理者としては、意図的に地域の安全度のバランスを変えることのないように操作を行うこと基本とするべきである。

このような操作方法として、分派後の本川及び派川が同時に計画高水位に達するように堰等のゲート開度を設定し、計画高水位に達した後、計画高水位を超える洪水に対してもそのままのゲート開度で固定する操作方法がありうる。この操作方法は、計画高水位を超える洪水に対しては堤防構造等に関する科学的な安全性評価の限界や不確実性があることから、計画高水位に到達した時点のゲート開度を継続し、計画高水位における地域の安全度のバランスをそのまま維持するという考えに基づくものである。

なお、分派後の本川及び派川が同時に計画高水位に達するように堰等のゲート開度を設

定し（ここまでは上記操作方法と同じ）、計画高水位を超えた段階で、本川及び派川の余裕高等を勘案し、堰等のゲート開度を変更して、本川、派川のどちらの河川からの越流をも少しでも遅らせ、最終的には同時越流を目指す操作方法も考えられる。この方法は理屈の上ではいずれの地域の被害発生をも最も遅らせる（場合によっては被害なしで済ませる）ことができるかもしれないが、分派点上流も含めて水位が絶えず変化し、支川流入量も変化すること、また、堤防等の全区間の各部分における漏水、侵食等の変状の把握も難しいことから、逆に被害発生を早め（あるいは被害が発生せずに終わったかもしれない出水で被害を発生させ）たり、拡大したりすることになるおそれもあることから、現実的にはこのような操作は非常に難しい。

放水路（分派ケース2）の堰等の操作規則等については、放水路建造時の経緯等を踏まえ、新たに洪水を受け入れることとなる放水路への最大分派量を設定している否かにかかわらず、本川が計画高水位を超えても放水路には計画分派量以上は分派しない操作方法を基本とするが、地域社会の状況変化に応じて、計画高水位を超える洪水を対象にした操作規則について、分派ケース1と同様の操作方法の検討を行うことも考慮すべきである。

4. 計画高水位を超える洪水に対する地域への支援

計画高水位を超える洪水への対応として、水防管理団体等における水防活動及び市町村における人命を守るための避難対策等の確実な実施を進めるため、河川管理者は大規模氾濫減災協議会等の構成メンバーといった関係者に対し、施設設置に関する経緯とともに、安全度のバランスに対する考え方、設定された堰等の操作規則等及びそれに伴い想定される洪水の状況を周知しておく必要がある。

なお、洪水時には、河床の土砂移動や支川の流入量等の影響で、各派川の水位上昇は想定通りとはならない可能性があることも予め関係者に周知しておくことが重要である。

5. 堤防の決壊等異常な状況における例外的な操作

上記のように計画高水位を超える洪水に対する操作方法等を定めていても、実際の洪水時には、例えば、本川あるいは派川の水位が計画高水位以下であっても、分派地点下流の片方の河川で堤防決壊あるいは決壊に繋がる状況が発生することもあり、その場合、決壊による氾濫被害を減じるため、もう片方の河川の流量を減らすことを目的としてゲート開度を変更するといった、操作規則等にはない例外的操作をすることも想定される。

このような例外的な操作を網羅的かつ具体的に想定することは難しいが、河川管理者としては、計画高水位を超える洪水に対する操作規則等を定める際には、大規模氾濫減災協議会等の場を通じて、関係者に対し、それでもなお想定できない異常な状況に対しては例外的操作を行うことがあり得ることを予め周知し、その場合の河川の安全確認や関係者への連絡の方法等、実施する際の手順を予め定めておくことが望ましい。

課題4 樋門等操作員の退避

東日本大震災において、津波に対応する防潮水門の操作や住民への避難呼びかけ等に当たっていた多くの消防団員等が犠牲になったことを考慮し、河川の水門及び樋門の操作においても、地震が発生した際の操作員（以下「樋門等操作員」という。）の安全の確保に関する議論がなされ、樋門等の操作規則の作成基準が改定された（H24. 3. 9 河川環境課長通達）。

この改定において樋門等操作員の退避が操作規則に明記されることとなったが、一方、樋門等操作員の退避に関する規定が「氾濫危険水位を上回る洪水・高潮時の操作方法」の条項の中に記載されていたため、氾濫危険水位に基づいて樋門等操作員が避難するものと解され、洪水時における樋門操作地点の安全の程度や状況に応じた樋門等操作が行われないうおそれがあった。

一般に、災害時に地域住民の安全を確保するための避難のタイミングと樋門等操作員の安全確保にあたっての退避のタイミングとは、その目的や条件等が異なり、それぞれの特性を踏まえた整理が必要である。このため、操作規則の作成基準が再度改定され、「氾濫危険水位」の記述が削除され、個々の施設の設置位置や操作環境等に応じ、安全を確保することを基本に、樋門等操作員を退避させる旨が示された（H30. 4. 24 河川環境課長通達）。

一方、人事院規則は、緊急事態に対する措置として、災害発生危険が急迫したときに、職員の退避等の安全確保を求めている（なお、地方公務員の場合、同様の規定は条例や人事委員会規則等に定められる。）。

このため、上記通達について、これと人事院規則との関係を踏まえ、これを補足するものとして、洪水時における樋門等操作員の退避に関する安全確保の考え方を整理する。

◎ 河川管理施設である樋門等の操作を行う操作員には、十分な安全の確保が図られる必要がある。安全の確保にあたっては、各施設それぞれの設置目的、操作規則、操作環境、周辺堤防の整備状況や退避経路等を考慮して行う。

なお、水害時等に市町村長が災対法に基づき発出する避難勧告等は、地域住民等を対象に安全を確保することを目的とし、操作員の安全の確保等とは目的や特性、条件等が異なることから、避難勧告等がそのまま操作員の退避の基準あるいはタイミングとなるわけではないことに留意すべきである。

1. 退避等の措置

洪水時の樋門等操作は、地震に伴う津波の発生とは異なり、河川の水位上昇に対応する

ものであり、本来、降雨情報や水位の予測等により洪水の発生がある程度予測できる状況下で、本川から支川に洪水が逆流することを防止するための操作であることから、一般的には時間的余裕を持って操作がなされ、樋門等操作員は操作を終えて現場離脱するのが通常である。しかし、状況によっては、急激な水位上昇等により、急きょ樋門等操作員が退避せざるを得ない場合もあり、その場合にどういった基準で退避すべきか整理をするものである。

本川の水位が上昇して堤防の決壊等の危険がある場合、市町村長は市町村地域防災計画に基づき、地域住民等を対象に避難勧告等を発出する。一方、人事院規則において、「各省庁の長は、職員に対する災害発生の危険が急迫したときは、当該危険に係る場所、職員の業務の性質等を考慮して、業務の中断、職員の退避等の適切な措置を講じなければならない」とされている。

現在、樋門等操作は河川事務所からの委嘱等に基づき行われており、樋門等操作員は職員に準ずる者として操作にあたっている。このため、委嘱等の樋門等操作員についても、職員に準じて、同様の措置を講じなければならない。

2. 安全性確保の考え方

市町村長が発令する避難勧告の発令基準は、「氾濫危険水位」を目安として設定されている。氾濫危険水位は、洪水予報観測所の受け持つ洪水予報区域を範囲として、その範囲で最も危険な箇所を対象に、情報を伝達する時間と住民等が避難に要する時間を考慮して設定されるものであり、その洪水予報区域で想定される氾濫被害が及ぶ全域の住民の避難を対象とするものである。

一方、操作規則の作成基準において、樋門等操作員の退避に関しては、「施設やその操作環境、周辺堤防の整備状況や水防活動の状況等を考慮し、機側操作を安全に行えないと判断される場合には、機側操作を行っている要員（以下「機側操作員」という。）を退避させることを記載する。」としており、樋門等操作員の安全確保は、樋門等の操作に際し、個別の施設箇所ごとの状況等を勘案して退避させることとしている。

樋門等操作員の退避と市町村長が発出する避難勧告とは、安全を確保する対象者と対象となるリスクが異なるとともに、樋門等操作員は洪水時に樋門等の操作を実施することが任務であることを前提として考える必要がある。このため、操作規則の作成基準に示されている「機側操作を安全に行えないと判断される場合」とは、市町村長による避難勧告の発出時ではなく、人事院規則における「職員に災害発生の危険が急迫したとき」と基本的には同様に考えるべきである。

「機側操作を安全に行えないと判断される場合」の例として、操作規則の作成基準・操

作規則例においては「〇〇水位が△△メートルを超え、さらに上昇が見込まれるとき」「現場の状況から危険を察知した機側操作員から退避を求められたとき」が例示されている。

この「機側操作を安全に行えないと判断される場合」というのは、越水による周辺堤防の決壊や内水の急増等で、操作の安全が確保できなくなると予測される場合が想定されるが、その際には退避の時間的余裕も含めて判断する必要がある。

3. 退避場所及び経路等の検討

退避を検討するにあたっては、まず、樋門等の個所ごとに、内水の急増や堤防の決壊等によっても安全が確保できるような退避場所とその避難経路・手段を決めておく必要がある。退避場所を堤内地の一定の標高が確保できる場所とし、樋門等からそこまでの避難経路の距離・手段を考慮し、当該樋門等周辺で越水や内水の急増等が生じるような状況までに安全に退避する時間を予測し、その時間的余裕の前時点で退避を開始する必要がある。また、急激な水位上昇に伴い危険が急に切迫することもあることから、迅速に避難できる場所や避難方法の確認、避難に関する明確なタイミング等を明らかにしておく必要がある。

なお、大規模な樋門等には操作室がある場合があり、津波と異なり、一定の高さの操作室は洪水が到達しない（越水してしまえばそれ以上水位は上がらない）と考えられることから、当該操作室を一次的な退避場所とすることも考えられる。また、樋門周辺の堤内地に低平地が広がり、内水が生じて避難経路による避難自体が難しい場合は、堤防天端づたいに避難することも考えられる。

4. 退避時の操作に関する留意事項

樋門等操作員が退避する際の操作に関しては、「操作規則の作成基準・操作規則例」において、退避時の操作が明白な場合、機側操作員（樋門等操作員）が退避する際は、ゲートを全閉するものとするとしている。

一般的に樋門等操作員が退避を要するような現場状況では、本川水位が高く、逆流防止の操作が必要な状況にあると考えられることから、退避する場合はゲートを全閉することが基本となる旨を記述したものである。ここで「退避時の操作が明白な場合」と記述しているのは、この操作規則に基づき、「全閉さえすればいつでも退避してよい」という誤った解釈をされることを懸念して、逆流が生じているかについて、現地においてよく状況判断をした上で全閉し退避すべきとの趣旨を述べているものである。

参 考 資 料

(参考1) 「逐条解説 河川法解説(改訂版)」(河川法研究会)第二十二条に関する解説
(P122)

「一方、河川の公物としての管理体制を確立した旧河川法の制定に伴い、公物管理の立場から河川管理者も水防活動を実施することとし、本条に相当する規定が設けられ新法もこれを受け継いでいる。このようにこれら二系統の水防活動は、その目的を一とするが、存立の基礎を異にするものであって、両者相まって水防の効果を十分発揮することが期待されるものである。」

旧河川法(明治二十九年法律第七十一号)(抄)

第二十三条 洪水ノ危険切迫ナルトキハ地方行政庁又ハ其ノ委任ヲ受ケタル官吏ハ其ノ現場ニ於テ直ニ防禦ノ為ニ必要ナル土地ヲ使用シ土砂、竹木其ノ他ノ材料、車馬其ノ他ノ運搬具及び器具等ヲ使用若ハ徴収シ又ハ其ノ現場ニ在ル者ヲ使役シ又ハ家屋其ノ他ノ障害物ヲ破毀スルコトヲ得

2 (略)

3 地方行政庁ハ其ノ管内ノ下級公共団体ニ命シテ予メ洪水防禦ノ為ニ必要ナル準備ヲナサシムルコトヲ得

(参考2) 「逐条解説 水防法(第二次改訂版)」(水防法研究会)第七条に関する解説
(P63)

「水防活動については、自らの地域を守るための地域住民による自発的な活動を起源とする水防法に基づく活動と、河川管理者の立場から流域全体の被害最小化等を図るために行われる河川法に基づく活動の二系統が並立していたが、…、水防法と河川法の両方の連携による水防活動を実施し、…、水防計画に、河川管理者の水防活動への協力を記載できることとしたものである。」

(参考3) 水防法(昭和二十四年法律第九十三号)(抄)

(定義)

第二条 (略)

2 この法律において「水防管理団体」とは、次条の規定により水防の責任を有する市

町村（特別区を含む。以下同じ。）又は水防に関する事務を共同に処理する市町村の組合（以下「水防事務組合」という。）若しくは水害予防組合をいう。

3～8 （略）

（市町村の水防責任）

第三条 市町村は、その区域における水防を十分に果すべき責任を有する。ただし、水防事務組合が水防を行う区域及び水害予防組合の区域については、この限りでない。

（参考4） 「逐条解説 水防法（第二次改訂版）」（水防法研究会）第一条に関する解説（P28）

「水防法において水防の定義は、本条の規定により、「水災を警戒し、防御し、及びこれによる被害を軽減する」ことであると理解される。この場合の警戒、防御、被害の軽減は、具体的行為のみでなく、それに伴う水害組織の整備その他の水防に関する事務が含まれるものである。「被害の軽減」とは、堤防が決壊し又は河川が氾濫した場合において、その被害が増大しないように応急的措置を講ずることであって、決壊口が拡大しないように障害物を投棄するとか、氾濫を軽減するために堤防上に土のうを積むなどのことをいい、将来の災害復旧工事の前提となる仮締切等の仮設工事を行うことは含まない。」

（参考5） 河川法（昭和三十九年法律第百六十七号）（抄）

（河川管理施設等の維持又は修繕）

第十五条の二 河川管理者又は許可工作物の管理者は、河川管理施設又は許可工作物を良好な状態に保つように維持し、修繕し、もつて公共の安全が保持されるように努めなければならない。

2・3 （略）

（参考6） 新湊川水害訴訟第一審（平成十六年五月十一日判決）抜粋

「…水防活動に関する法的責任について、水防法3条は「市町村がその区域における水防を十分に果たすべき責任を有する。」と規定し、同法第2条1項により、市町村が「水防管理団体」と位置付けられていることからすれば、水防に関する第1次的責任

は水防管理団体たる市町村にあるものと解される。…」

「…水防に関する第1次的な責任は、水防管理団体たる神戸市にあるというべきであり、水防法等の規定からすれば、河川管理者が水防に関して法的な責任を負うのは、上記水防上留意すべき事項に関する助言・勧告のほか、河川管理者として求められる河川管理施設としての堤防からの漏水対策、護岸の洗掘や亀裂、崩壊対策など、河川管理施設の機能の維持が同時に水防活動にあたる場合に限られるべきというべきである。…」

(参考7) 「逐条解説 水防法（第二次改訂版）」（水防法研究会）水防法制定の経緯に関する解説（P14）

「…市町村が水防に関する一般的責任を有する旨を明らかにするとともに、水防事務組合が水防を行う区域及び水害予防組合の区域については、従来と同様、市町村は水防を行うべき責任を免れることといたしたのであります。…」

(参考8) 大東水害訴訟上告審（昭和五十九年一月二十六日判決）（抜粋）

「…河川の管理については、所論も指摘するように、道路その他の営造物の管理とは異なる特質及びそれに基づく諸制約が存するのであつて、河川管理の瑕疵の存否の判断にあつては、右の点を考慮すべきものといわなければならない。すなわち、河川は、本来自然発生的な公共用物であつて、管理者による公用開始のための特別の行為を要することなく自然の状態において公共の用に供される物であるから、通常は当初から人工的に安全性を備えた物として設置され管理者の公用開始行為によつて公共の用に供される道路その他の営造物とは性質を異にし、もともと洪水等の自然的原因による災害をもたらす危険性を内包しているものである。したがつて、河川の管理は、道路の管理等とは異なり、本来的にかかる災害発生の危険性をはらむ河川を対象として開始されるのが通常であつて、河川の通常備えるべき安全性の確保は、管理開始後において、予想される洪水等による災害に対処すべく、堤防の安全性を高め、河道を拡幅・掘削し、流路を整え、又は放水路、ダム、遊水池を設置するなどの治水事業を行うことによつて達成されていくことが当初から予定されているものといふことができるのである。この治水事業は、もとより一朝一夕にして成るものではなく、しかも全国に多数存在する未改修河川及び改修の不十分な河川についてこれを実施するには莫大な費用を必要とするものであるから、結局、原則として、議会が国民生活上の他

の諸要求との調整を図りつつその配分を決定する予算のもとで、各河川につき過去に発生した水害の規模、頻度、発生原因、被害の性質等のほか、降雨状況、流域の自然的条件及び開発その他土地利用の状況、各河川の安全度の均衡等の諸事情を総合勘案し、それぞれの河川についての改修等の必要性・緊急性を比較しつつ、その程度の高いものから逐次これを実施していくほかはない。また、その実施にあたっては、当該河川の河道及び流域全体について改修等のための調査・検討を経て計画を立て、緊急に改修を要する箇所から段階的に、また、原則として下流から上流に向けて行うことを要するなどの技術的な制約もあり、更に、流域の開発等による雨水の流出機構の変化、地盤沈下、低湿地域の宅地化及び地価の高騰等による治水用地の取得難その他の社会的制約を伴うことも看過することはできない。しかも、河川の管理においては、道路の管理における危険な区間の一時閉鎖等のような簡易、臨機的な危険回避の手段を採ることもできないのである。河川の管理には、以上のような諸制約が内在するため、すべての河川について通常予測し、かつ、回避しうるあらゆる水害を未然に防止するに足る治水施設を完備するには、相応の期間を必要とし、未改修河川又は改修の不十分な河川の安全性としては、右諸制約のもとで一般に施行されてきた治水事業による河川の改修、整備の過程に対応するいわば過渡的な安全性をもつて足りるものとせざるをえないのであつて、当初から通常予測される災害に対応する安全性を備えたものとして設置され公用開始される道路その他の営造物の管理の場合とは、その管理の瑕疵の有無についての判断の基準もおのずから異なつたものとならざるをえないのである。この意味で、道路の管理者において災害等の防止施設の設置のための予算措置に困却するからといつてそのことにより直ちに道路の管理の瑕疵によつて生じた損害の賠償責任を免れうるものと解すべきでないとする当裁判所の判例（昭和四二年（オ）第九二一号同四五年八月二〇日第一小法廷判決・民集二四卷九号一二六八頁）も、河川管理の瑕疵については当然には妥当しないものというべきである。

以上説示したところを総合すると、我が国における治水事業の進展等により前示のような河川管理の特質に由来する財政的、技術的及び社会的諸制約が解消した段階においてはともかく、これらの諸制約によつていまだ通常予測される災害に対応する安全性を備えるに至っていない現段階においては、当該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諸般の事情を総合的に考慮し、前記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と解するのが相当である。

そして、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の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つて河川管理に瑕疵があるとすることはできないと解すべきである。そして、右の理は、人口密集地域を流域とするいわゆる都市河川の管理についても、前記の特質及び諸制約が存すること自体には異なるところがないのであるから、一般的にはひとしく妥当するものというべきである。…」

(参考 9) 鉄道営業法 (明治三十三年法律第六十五号) (抄)

第六条 鉄道ハ左ノ事項ノ具備シタル場合ニ於テハ貨物ノ運送ヲ拒絶スルコトヲ得ス

一 ~ 四 略

五 天災事変其ノ他已ムヲ得サル事由ニ基因シタル運送上ノ支障ナキトキ

2 (略)

(参考 10) 道路法 (昭和二十七年法律第百八十号) (抄)

(通行の禁止又は制限)

第四十六条 道路管理者は、左の各号の一に掲げる場合においては、道路の構造を保全し、又は交通の危険を防止するため、区間を定めて、道路の通行を禁止し、又は制限することができる。

一 道路の破損、欠壊その他の事由に因り交通が危険であると認められる場合

二 道路に関する工事のためやむを得ないと認められる場合

2・3 略

(参考 11) 災害対策基本法 (昭和三十六年法律第二百二十三号) (抄)

(都道府県の応急措置)

第七十条 都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、その所掌事務に係る応急措置をすみやかに実施しなければならない。この場合において、

都道府県知事は、その区域内の市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行なわれることとなるように努めなければならない。

- 2 都道府県の委員会又は委員は、当該都道府県の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めるところにより、都道府県知事の所轄の下にその所掌事務に係る応急措置を実施しなければならない。
- 3 第一項の場合において、応急措置を実施するため、又はその区域内の市町村の実施する応急措置が的確かつ円滑に行われるようにするため必要があると認めるときは、都道府県知事は、指定行政機関の長若しくは指定地方行政機関の長又は当該都道府県の他の執行機関、指定公共機関若しくは指定地方公共機関に対し、応急措置の実施を要請し、又は求めることができる。この場合において、応急措置の実施を要請された指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、正当な理由がない限り、応急措置の実施を拒んではならない。

(指定行政機関の長等に対する応援の要求等)

第七十四条の四 第七十条第三項に規定するもののほか、都道府県知事は、当該都道府県の地域に係る災害が発生した場合において、災害応急対策を実施するため必要があると認めるときは、指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長に対し、応援を求め、又は災害応急対策の実施を要請することができる。この場合において、応援を求められ、又は災害応急対策の実施を要請された指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、正当な理由がない限り、応援又は災害応急対策の実施を拒んではならない。

(指定行政機関の長等による応急措置の代行)

第七十八条の二 指定行政機関の長又は指定地方行政機関の長は、災害の発生により市町村及び当該市町村を包括する都道府県がその全部又は大部分の事務を行うことができなくなつたときは、法令又は防災計画の定めるところにより、当該市町村の市町村長が第六十四条第一項及び第二項並びに第六十五条第一項の規定により実施すべき応急措置の全部又は一部を当該市町村長に代わつて実施しなければならない。

2・3 (略)

(参考 1 2) 河川法 (昭和三十九年法律第百六十七号) (抄)

(洪水時における緊急措置)

第二十二條 洪水、津波、高潮等による危険が切迫した場合において、水災を防御し、又はこれによる被害を軽減する措置をとるため緊急の必要があるときは、河川管理者は、その現場において、必要な土地を使用し、土石、竹木その他の資材を使用し、若しくは収用し、車両その他の運搬具若しくは器具を使用し、又は工作物その他の障害物を処分することができる。

2～6 (略)

(参考 1 3) 水防法 (昭和二十四年法律第百九十三号) (抄)

(特定緊急水防活動)

第三十二條 国土交通大臣は、洪水、雨水出水、津波又は高潮による著しく激甚な災害が発生した場合において、水防上緊急を要すると認めるときは、次に掲げる水防活動(以下この条及び第四十三条の二において「特定緊急水防活動」という。)を行うことができる。

- 一 当該災害の発生に伴い浸入した水の排除
 - 二 高度の機械力又は高度の専門的知識及び技術を要する水防活動として政令で定めるもの
- 2 国土交通大臣は、前項の規定により特定緊急水防活動を行おうとするときは、あらかじめ、当該特定緊急水防活動を行おうとする場所に係る水防管理者にその旨を通知しなければならない。特定緊急水防活動を終了しようとするときも、同様とする。
- 3 (略)

(参考 1 4) 国土交通大臣による水防管理団体に対する勧告・助言 (水防法における地方整備局長の役割)

水防法に基づき、国土交通大臣は水防管理団体に対し、水防に関し必要な報告をさせ、勧告・助言 (水防法第四十七条及び第四十八条) を行うことができるとされているが、ここで言う国土交通大臣は、水防法を所管する水防大臣であり、また、地方整備局長は大臣の委任を受け (水防法第五十一条)、現場で上記役割を担うものである。

(報告)

第四十七条 国土交通大臣及び消防庁長官は、都道府県又は水防管理団体に対し、水防に関し必要な報告をさせることができる。

2 都道府県知事は、都道府県の区域内における水防管理団体に対し、水防に関し必要な報告をさせることができる。

(勧告及び助言)

第四十八条 国土交通大臣は都道府県又は水防管理団体に対し、都道府県知事は都道府県の区域内における水防管理団体に対し、水防に関し必要な勧告又は助言をすることができる。

(権限の委任)

第五十一条 この法律に規定する国土交通大臣の権限は、国土交通省令で定めるところにより、その一部を地方整備局長又は北海道開発局長に委任することができる。

また、国土交通省設置法 第三十一条において、水防に関することを地方整備局に分掌する旨が規定されている。

(参考 15) 河川管理施設等構造令 (昭和五十一年政令第百九十九号) (抄)

(構造の原則)

第十八条 堤防は、護岸、水制その他これらに類する施設と一体として、計画高水位 (高潮区間にあつては、計画高潮位) 以下の水位の流水の通常的作用に対して安全な構造とするものとする。

2・3 (略)

(参考 16) 大東水害訴訟、多摩川水害訴訟及び長良川水害訴訟の判決

大東水害訴訟では改修途上の河川、多摩川水害訴訟では堤防が完成した区間における河川管理責任を明らかにしている。さらに、長良川水害訴訟では、改修がほぼ完了した堤防において計画高水位以下の流水の通常的作用に対して災害を生じさせないことが安全の基準とされた。

※ 具体的な判決文は参考 8、19 及び 20。

(参考 17) 運転調整の現況

① 「出水時における排水ポンプ場の運転調整について」(通知)

(平成13年6月：地方整備局等河川部長、都道府県土木部長宛て、治水課長通知)

「出水時における排水ポンプ場の運転調整等について」(通知)

(平成13年6月：地方整備局等局長宛て、下水道部長長通知)

東海豪雨において堤防決壊等甚大な被害を回避するための運転調整を行えなかった課題を踏まえ、排水ポンプ場の運転調整等の適切な措置が講じられるよう、許可工作物も対象に含めて通知された。

② 「排水ポンプ場の運転調整ルール策定ガイドライン(試行案)」

(平成21年6月：河川保全企画室長事務連絡)

- ・調整開始水位：堤防決壊等の恐れのある水位(氾濫危険水位)
- ・運転調整の開始：調整水位に達した場合を原則とする

水位にかかわらず、堤防決壊等を確認した場合は、河川管理者の指示により停止

(河川法26条の許可条件として、操作要領等に位置づけ)

- ・対象ポンプ場：河川水位の上昇の影響が1cm以上の施設
- ・ポンプ場管理者内部における意思決定及び情報伝達の手順
- ・関係機関、住民等への情報提供(ルールの事前周知、調整開始前・後の情報提供)
- ・ルール策定の検討体制、フォローアップの実施(運転調整関係者協議会)

③ 運転調整ルールの策定状況(直轄区間)(H28.8末時点 計調室資料)

- ・河川管理施設 : 405施設 策定済(100%)
- ・許可工作物 : 1125施設のうち 策定済 492(約44%)

(参考 18) 河川法(昭和三十九年法律第百六十七号)(抄)

(河川管理施設の操作規則)

第十四条 河川管理者は、その管理する河川管理施設のうち、ダム、堰、水門その他の操作を伴う施設で政令で定めるものについては、政令で定めるところにより、操作規則を定めなければならない。

- 2 河川管理者は、前項の操作規則を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、政令で定めるところにより、関係行政機関の長に協議し、又は関係都道府県知事、関

係市町村長若しくは当該河川管理施設の管理に要する費用の一部を負担する者で政令で定めるものの意見をきかなければならない。

(土地の占用の許可)

第二十四条 河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。以下次条において同じ。）を占用しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。

(工作物の新築等の許可)

第二十六条 河川区域内の土地において工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない。河川の河口附近の海面において河川の流水を貯留し、又は停滞させるための工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者も、同様とする。

2～5 (略)

(許可等の条件)

第九十条 河川管理者は、この法律又はこの法律に基づく政令若しくは都道府県の条例の規定による許可、登録又は承認には、必要な条件を付することができる。

2 前項の条件は、適正な河川の管理を確保するため必要な最小限度のものに限り、かつ、許可、登録又は承認を受けた者に対し、不当な義務を課することとなるものであつてはならない。

(参考 19) 多摩川水害訴訟差戻控訴審（平成四年十二月十七日判決） 抜粋

「…四 河川管理の瑕疵

1 河川管理の瑕疵の判断基準

ところで、本件に関する上告審判決（最高裁平成二年一二月一三日第一小法廷判決・民集四四卷九号一一八六頁）は、河川管理の瑕疵についての一般的判断基準について、「国家賠償法二条一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、個別的に判断すべきものである。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。」と判示し、大東水害訴訟において先に最高裁判決が河川の管理の瑕疵について示した一般的判断基準は本件においても妥当することを明らかにしたうえ、「本件河川部分は、基本計画策定後本件災害時までの間において、基本計画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ころから、工事実施基本計画に準拠して改修、整備がされた河川と同視できるもの」であり、このような河川の改修、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」と判示した。

そして、同上告審判決は、差戻前控訴審が本件河川部分の有すべき安全性についての右の観点から具体的事案に即して審理すべきであるのにこれをする事なく、本件河川管理の瑕疵を否定したことを理由に、控訴審判決を破棄し、その上で、差戻後控訴審において本件河川部分の管理の瑕疵の有無を検討するに当たっては、

- 1 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
- 2 右の予測可能性が肯定された場合、その予測をすることが可能となった時点はいつか
- 3 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って、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うる安全性を欠いていたことになるかどうか

について、本件事案に即して具体的に判断すべきであるとした。そこで、以下本件堰及び周辺河川管理施設の安全性並びに同上告審判決が説示する右三点を中心に検討することとする。…」

(参考20) 長良川水害訴訟上告審(平成六年十月二十七日判決) 抜粋

「…過去において本件堤防の堤体若しくは裏法尻に法崩れなどの変状が発見されたことはなく、同三四年九月、同三五年八月及び同三六年六月に三年連続して発生した三大洪水はいずれも従来の計画高水流量と計画高水位を大幅に上回るものであったが、本件堤防は、これらを安全に流下させており、本件災害発生当時においても、同五一年九月八日の夜半から同月一一日午後二時ころまでの間の断続的な計画高水位に迫る三波にわたる洪水にも耐え、その間は本件堤防に法崩れや漏水などの異常現象は何ら発生しなかったこと、などが明らかである。これによれば、少なくとも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、改修及び整備、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。…

以上の諸事情を総合的に考慮して判断すれば、本件堤防は、計画高水位程度の高い水位の洪水を防御し得る高さと幅を有し、工事実施基本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。…」

(参考21) 洪水浸水想定区域図作成マニュアル(第4版)

2) 氾濫開始水位の設定

氾濫開始水位は、原則、計画高水位とするが、河川の整備状況によりそれによりがたい場合は、以下の方法によるものとする。

有堤区間における氾濫開始水位は、原則として河川整備基本方針に定められた計画堤防高と計画高水位の差を現況堤防高から引いた高さ(計画高水位以下とし、背後地盤高を下回る場合は背後地盤高)とするが、現況流下能力が計画に対し大きく下回る場合は、当該

河川の流下能力に相当する河川管理施設等構造令第20条の計画高水位に加える値を現況堤防高より引くほか、極端な断面不足等の場合については、当該箇所における堤防の高さ、浸透・漏水対策の有無、侵食対策の有無等の整備状況並びに当該箇所周辺の河道の整備状況を勘案し、適切に行うものとする。無堤区間における氾濫開始水位は、原則として背後地盤高とする。

(参考22) <人事院規則10-4(職員の保健及び安全保持)>

(緊急事態に対する措置)

第29条 各省各庁の長は、職員に対する災害発生の危険が急迫したときは、当該危険に係る場所、職員の業務の性質等を考慮して、業務の中断、職員の退避等の適切な措置を講じなければならない。

2 各省各庁の長は、前項の措置を的確かつ円滑に講ずることができるようにするため、設備等の整備、職員の訓練等の措置を怠つてはならない。

(参考23) <地方公務員の安全保持>

地方公務員法においては、公務災害補償の規定はあるが、職員の安全保持に関する規定はない。職員の安全に係る規定としては、地方公務員法(58条2項及び3項)により、地方公務員(現業及び一部の非現業)には、労働基準法及び労働安全衛生法が適用される。

国における人事院規則と同じように、自治体の首長が緊急時における職員の安全保持を定めようとする場合、条例により人事委員会規則に定めることとなる。

(参考24)

「河川管理施設の操作規則の作成基準の改正について」(H30.4.24 河川環境課長通達)

操作規則の作成基準(抜粋)

第四 警戒体制の章には、次に掲げるような事項に関する条を設け、操作の方法等の章に規定した操作を実施するためにどのような体制を整えておくべきかを明らかにしておくものとする。

(1) 警戒体制の実施

この条においては、どのような場合に警戒体制に入るかを記載する。基準となる観測所で測定した水位が一定の高さに達したとき、注意報又は警報が発せられたとき、時間雨量、

日雨量、累加雨量等を基準にして必要と認められるとき等適当な場合を記載する。

(2) 警戒体制における措置

この条においては、警戒体制において特に必要と認められる措置、例えば、要員等の確保、機械、器具等の点検整備、観測、関係機関との連絡、情報の収集等を記載する。

なお、施設やその操作環境、周辺堤防の整備状況や水防活動の状況等を勘案し、機側操作を安全に行えないと判断される場合には、機側操作を行っている要員（以下、「機側操作員」という。）を退避させることを記載する。

第五 操作の方法等の章には、次に掲げるような事項に関する条を設け、操作の基準となる観測所及びその水位、流量等を明らかにしたうえで、洪水・高潮時、津波時、平常時等の操作の方法及び操作の際にとるべき措置を定めておくものとする。また、操作の方法に関する細目について必要な場合には、別途細則を定めることができる。

(1) 洪水・高潮時の操作方法

この条においては、洪水・高潮時の水位、流量等に対応する施設の操作の方法を具体的に記載する。例えば、水門等については、開閉するゲートの名称、数、順序、開度などや操作することにより施設の上流及び下流の水位に急激な変動を生じないようにする旨をあわせて記載する。

また、水門の下流側の水位及び水門の上流側の水位の差がほとんどない状態で水位が上昇する場合、及び全閉など退避時のゲート操作方法が明らかな場合は、その対応方法を記載する。

なお、遠隔操作等の機能を有する施設の場合には、機側操作員の退避後の操作の方法を具体的に記載する。

(2) 津波のおそれがある時の操作方法

この条においては、当該河川の河口付近に津波警報（大津波、津波のいずれの場合も含む。）が発表されるなど当該施設周辺において津波による越流等のおそれがある場合には、機側操作を行わないことを記載する。ただし、最大クラスの津波が遡上する区間のうち上流部など、逆流防止のために操作が必要であり、かつ、機側操作を安全に行うことができる場合には、機側操作により逆流防止の操作を行うように規定することができる。

また、遠隔操作等の機能を有する施設の場合には、その操作の方法を具体的に記載する。

操作規則例（抜粋）

（警戒体制における措置）

第六条 所長は、警戒体制においては、次に掲げる措置をとるものとする。

- (1) 水門を適切に操作することができる要員等必要な体制を確保すること。
- (2) 水門及び水門を操作するため必要な機械、器具等の点検（予備電源設備の試運転を含む。）及び整備を行うこと。ただし、津波警報が発表されている場合には機側での作業は行わないこと。
- (3) 水門の管理上必要な気象及び水象の観測、関係機関との連絡並びに情報の収集を密にすること。
- (4) 第八条第1項の操作を行っている場合において、堤防、背後地の状況、水防活動の状況等（以下、「現場状況」という。）も踏まえて総合的に勘案し、以下のいずれかの状況において、機側操作を安全に行えないと判断される場合には、機側操作を行っている要員（以下、「機側操作員」という。）に退避を指示するものとする。
 - ・ ○○水位が△△メートルを超え、さらに上昇が見込まれるとき
 - ・ 現場状況から危険を察知した機側操作員から退避を求められたとき
- (5) 緊急を要する場合には機側操作員が所長の指示以前に退避できるものとし、退避後速やかに退避場所及び退避時の操作状況の報告をさせるものとする。
- (6) その他水門の管理上必要な措置

（洪水・高潮時の操作方法）

第八条 所長は、○○水位が○○メートル以上△△メートル以下であるときは、次の各号に定めるところにより、水門を操作するものとする。

- (1) C川からD川への逆流が始まるまでの間においては、水門のゲートを全開しておくこと。
 - (2) C川からD川への逆流が始まったときは、水門のゲートを全閉すること。
 - (3) 水門のゲートを全閉している場合において、水門の上流側の水位が水門の下流側の水位より高くなったときは、これを全開すること。
- 2 前項の場合においては、水門の上流及び下流の水位に急激な変動を生じないようにするものとする。

（以下、水門の下流側の水位と水門の上流側の水位の差がほとんどない状態で水位が上昇し逆流の確認が必要な場合）

- 3 水門の上下流側の水位差がほとんどなく、水位が上昇している状態で、かつ水門の下流

側の水位が△△メートルに達すると見込まれる場合は、C川からD川への逆流を確認するために水門のゲートを全閉するものとする。

(参考25) 沙流川水害損害賠償訴訟 札幌地裁判決(国敗訴)

第5 争点①に対する判断(本件退避指示の違法性)

1 洪水時の樋門操作は、外水の逆流を防いで洪水の被害を最小化する目的を持って行われるべきものであり(本件操作要領2条)、樋門操作員が行う外水位と内水位の観測も樋門操作を適切に行うためのものにほかならない。したがって、樋門操作員は、洪水時にこそ、適切に樋門操作をするために、できる限り現場に留まることが期待されているというべきである。もとより、国土交通大臣は、被告の樋門操作員に対する安全配慮義務の一環として、一般職の国家公務員である樋門操作員に対する災害発生の危険が急迫したときには、樋門操作員を退避させなければならない(人事院規則10-4第29)、本件退避指示も、国土交通大臣の当該権限を、事業所長がその事務分掌の範囲内で行使したものということができる。しかし、樋門操作員が洪水時に樋門を適切に操作する役割を担っている以上、このような急迫の危険がない限り、洪水時であっても樋門操作員を現場に留まらせ、水位の観測や逆流の有無の監視に当たらせる必要がある。したがって、事業所長は、水位、流量及び雨量に関する情報、これら情報に基づく水位予測を適切かつ総合的に考慮して、洪水や破堤による急迫の危険があると判断されるときに限り、樋門操作員に対し任務から離れ退避すべきことを指示すべきなのである。

2 これを本件についてみると、本件3樋門付近一帯の右岸は完成堤防であったから、計画高水位(7.06メートル)までは外水を安全に流下することができる状態にあったといわなければならない。外水位が計画高水位より76センチメートルも低い危険水位に達したからといって、本件3樋門付近の完成堤防に破堤のおそれが生じると考える根拠はないといわなければならない。危険水位が計画高水位より低いのは、本件3樋門より上流に暫定堤防が残っており、計画高水位より低くてもここから河川の氾濫を生じるおそれがあったためであり、富川観測所の水位が危険水位まで上昇したとしても、本件3樋門付近の右岸堤防それ自体は破堤や越流の危険が迫っている状況には全くなかったのである。したがって、計画高水位まで余裕があった本件退避指示の時点(10日午前1時5分)で、本件3樋門付近の堤防に破堤のおそれが生じたとした事業所長の判断は、誤りである。

3 無論、前記認定の事実経過のとおり、実際の水位上昇は午前0時水位予測よりも速いものであり、実際の天候も午後10時雨量予測に反して雨脚が強まっていたから、危険水位を超えた後も継続して水位が上昇することは十分に予測されるころではあった。とはい

え、流域全体の降雨は午前0時以降は全体にそれまでより減少傾向にあり、このことは河川情報システムで10分単位の雨量として程なく把握されていたし、水位の上昇幅も午前1時までは10分単位で最大5センチメートルにとどまっており、ただし書き操作の影響が本件3樋門付近に及ぶのは午前2時30分ころ以降のことであった。したがって、計画高水位まで約70センチメートルも余裕があった午前1時の段階で、水位の計画高水位超過を直ちに懸念すべき状況まではなかったといわざるをえない。さらに、10日午前1時5分の段階では、本件3樋門の近隣住民にさえ避難が指示されていなかったのであり、その中で、樋門操作員を近隣住民よりも先に樋門の任務から離れさせ、退避させるだけの理由があったとは到底認めがたい。

4 にもかかわらず、事業所長は、富川観測所の水位が危険水位を上回ったことから、完成堤防である本件3樋門付近の堤防にも破堤の危険が生じるとの誤った事実認識の下、本件退避指示を発したものである。そうすると、10日午前1時5分の時点で本件退避指示を発した事業所長の判断は、上記人事院規則の「災害発生の危険が急迫したとき」との要件の認定判断を誤ってされたものであり、これにより、洪水の被害を最小化する目的で設置された樋門がその機能を発揮できない状況にしたのであるから、河川管理という公権力の行使に当たる公務員がした違法行為であるといわざるをえない。

あとがき

本報告は、洪水時の水害防止活動その他の現場対応に伴い生じる安全にかかわる、様々な地域の課題の解決に向けた基本的な方向を提案している。この報告を活用し、現場における課題に取り組み、地域あるいは流域における水害被害を少しでも減らしていくことを期待する。

こうした取組に際しては、水文・気象に関する観測技術や情報化の近年のめざましい進展等の成果を十分活かすことが求められる。

また、今後、それぞれの地域において、新たな調整や取り決めを行うにあたっては、既に各主体の調整や合意に基づいて活動してきていることもあることから、提案に係る基本的方向を参考に、地域におけるこれまでの経緯や取組等を踏まえて進める必要がある。

なお、水防災に関する用語や仕組み、治水方策の考え方等に関しては、一般的に難解であるとの指摘もあることから、各地域の治水に関する経緯や歴史、地形等の自然条件、河川の整備状況、氾濫の際に生じるであろう災害の形態や状況等について説明を行い、広範な関係者が共通の理解を得ることが重要である。

近年、治水計画の対象とする計画規模を超える洪水が頻発しているが、地球温暖化による気候変動の影響の顕在化に伴い、今後、このような異常な洪水の頻発が長期的にも継続し、又は増大することが懸念される。

本報告では、計画高水位を超える洪水等が生じた場合の現場の様々な課題について、現在の河川管理の枠組み及び判例等を前提として対応方策を整理しているが、このような異常な洪水に対して長期的な視点から抜本的な水害対策を講じるためには、今回の報告のような個別課題に対応した提案だけでなく、東日本大震災を契機に津波防災地域づくり法により構築された、いわゆるL2を対象とした津波防災の枠組みのように、河川による水害の分野においても、従来の計画高水位を前提とした治水対策を越えて、地域の安全度及び地域相互の安全のバランスの確保に関する考え方を明らかにするとともに、新たな役割・責任分担のもとでのソフト・ハード対策からなる水防災システムの枠組みを構築する必要がある。

その構築に向けて、今後、河川法、水防法、災対法等の幅広い議論と検討がさらに進められることを期待したい。

水害研究会メンバー

座長	(公財) 建設業適正取引推進機構 専務理事 (元国土交通省国土交通大学校長)	山崎 篤男
	(公社) 日本河川協会 前専務理事	青山 俊行
	(一社) 全国地質調査業協会連合会 技術顧問 (元国土交通省国土交通大学副校長)	須見 徹太郎
	(公財) 河川財団 理事長	関 克己
	(公財) 河川財団 参事	藤山 秀章
	(公財) 河川財団 前戦略的維持管理研究所長	安達 孝実
	(公財) 河川財団 戦略的維持管理研究所長	田中 敬也
	(公財) 河川財団 主任研究員	石原 正義

資料提供及び意見を伺った国土交通省水管理・国土保全局の方々

水政課	課長		甲川 壽啓
			松原 英憲
	水政企画官		須藤 明彦
			柿沼 宏明
	法務調査官		川田 健太郎
	企画専門官		高橋 智彦
河川計画課	河川計画調整室	室長	森本 輝
		課長補佐	池田 博明
河川環境課	河川保全企画室	室長	齋藤 博之
			笠井 雅広
	水防企画室	室長	西澤 賢太郎
			福渡 隆