

流域治水における河川管理者の責任範囲に関する一考察

国土技術政策総合研究所 正会員 ○飯野 光則
 国土技術政策総合研究所 正会員 伊藤 弘之
 国土技術政策総合研究所 正会員 小野田 恵一

1. はじめに

流域治水を実施する上では、河川法以外の様々な関連法令との調整が必要になる。流域治水の代表的施策である土地利用規制・建築規制を実施するためには、都市計画法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、建築基準法等との調整が必要となるが、現状では、流域治水を包括的に所掌する法体系が整備されていないため、各個別法のもと、都市部局、建築部局、農政部局等の関係部局（以下、関係部局）が主体的な施策実施者となっており、河川管理者は、関係部局との連携調整の場の主催、対象流域の氾濫範囲や湛水深等のデータ提供が主な役割となっている。

仮に、流域治水に対する十分な合意形成が事前になされていたとしても、地盤高等の基礎データ精度や氾濫解析手法の技術的限界により、当初想定された氾濫範囲、湛水深を超えた被害が発生したり、また予算等の制約により施策が予定通り進捗せず、施策実施途上の段階で被災を受ける可能性がある。その際、被害を受けた住民は何らかの被害者意識を抱くことになり、場合によっては訴訟に発展してしまうことも想定される。その結果、河川管理者・関係部局と住民間の信頼関係の喪失に加え、河川管理者と関係部局の行政責任や連携調整の合理性が問われることになり、流域治水施策の実施が困難な状況になってしまう。

以上のような課題に鑑みると、データ等を提供する河川管理者と施策の主体的実行者である関係部局の法的な責任範囲の関係、さらにデータ及び解析手法の技術的限界と法的な責任範囲の関係を明確化しておくことは、行政運営上のみならず、解析データの精度向上、氾濫解析手法の高度化といった技術開発にインセンティブを与える観点からも重要である。

そこで本研究では、流域治水における河川管理者と関係部局との適正な役割分担を明らかにするために、水害訴訟の事例分析を通じて技術的限界を抽出し、流域治水における河川管理者の責任範囲について考察することを目的とする。

2. 河川管理者の責任範囲

まずは現行の法体系において、管理上の瑕疵が認められるか否かという点を責任範囲の分界点とし、河川管理者の責任範囲について整理する。国家賠償法第2条は、公的管理作用に基づく損害についての国又は公共団体の

損害賠償責任を規定している。国家賠償法第2条と社会基盤施設の安全性について技術者の立場から検討を行った本城ら¹⁾や、河川法に係る判例分析を行った参考文献²⁾は、河川における管理瑕疵判例の代表的なものとして、大東水害訴訟と多摩川水害訴訟を挙げている。

大東水害訴訟では、河川管理についての瑕疵の有無は、「諸般の事情を総合的に考慮し」「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」「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」（上告審判決S59. 1. 26）とし、河川管理の一般的瑕疵判断基準（以下、大東基準）を示した上で、管理瑕疵を否定した。

一方、多摩川水害訴訟では、大東基準を認めているものの、「本件事案に即して具体的に判断すべきものである」（上告審判決H2. 12. 13）とし、その上で「財政的、社会的見地からみても十分に実施可能であり、かつ、時間的にも余裕があったものであると認められるから、控訴人（国）が本件災害の結果発生を回避することは可能であった」（差戻控訴審判決H4. 12. 17）とし、管理瑕疵を認めた。次項では、両訴訟が他の事例に与えている影響について分析する。

3. 水害訴訟事例の分析

1980年代以降の近年の事例について、判例検索システム、判例タイムズ、論文、新聞記事等により関連資料を収集した。また比較分析のため大東水害、多摩川を含む1980年代以前については、高裁まで持ち込まれた事例を抽出し整理した。対象とした事例を図-1に示す。

大東水害上告審判決以降は、ダム・堰操作に関わる事例と多摩川を除いたほぼすべての事例において大東基準を適用した上で管理瑕疵を認めておらず、現在においても大東基準が管理瑕疵判断の根拠となっていることが分かった。なお、平野川の一審判決は、都市河川への大東基準適用が示され、河川管理者の瑕疵は否定されたが、下水道管理者の瑕疵を認めた事例である。また、佐用町の事例は洪水による避難勧告の発令に関するものである。

4. 管理瑕疵に関する要因分析

3. で挙げた事例のうち、ダム・堰操作以外の事例を対象に、流域及び水害の特性、大東基準における諸要件を抽出し、管理瑕疵の判断要因を分析した。分析結果を表-1に示す。

多摩川及びH10新湊川以外の事例は、未改修・改修途上の河川で発生した水害であることから、過渡的安全性を認め大東基準を適用し、管理瑕疵無しとなっている。技術的制約において着目すべき点は、上下流バランスを制約条件に挙げている事例（大東水害、平野川、甲突川、野並水害、新川、荒崎水害）が多いことである。従って、河川管理者としては上下流・本支川バランスを踏まえた水系一貫の河川管理責任が前提にあり、現行の法体系において流域治水を実施する上では、上記前提が管理責任上重要な要素であることが確認できた。

また、甲突川の事例では河川管理の概念についても争点となっている。原告側より「河川管理とは総合的な治水対策を対象とする」、「甲突川流域の宅地開発の規制をし、また市街化のできない保全区域に指定すべきであった」と主張があったのに対して、「被告（河川管理者）に対し、治水対策の観点から、都市計画法に基づく開発許可権限の発動、建築基準法に基づく規制の強化を必要最小限度の範囲を超えて過度に求めることは当を得ないものというべきである」と裁判所は判断している。これは、流域治水における河川管理者の責任範囲が限定されていることが、結果として管理瑕疵無しの判断に寄与している側面もあることを示唆している。

一方、管理瑕疵無しと判断された事例でも、平野川、

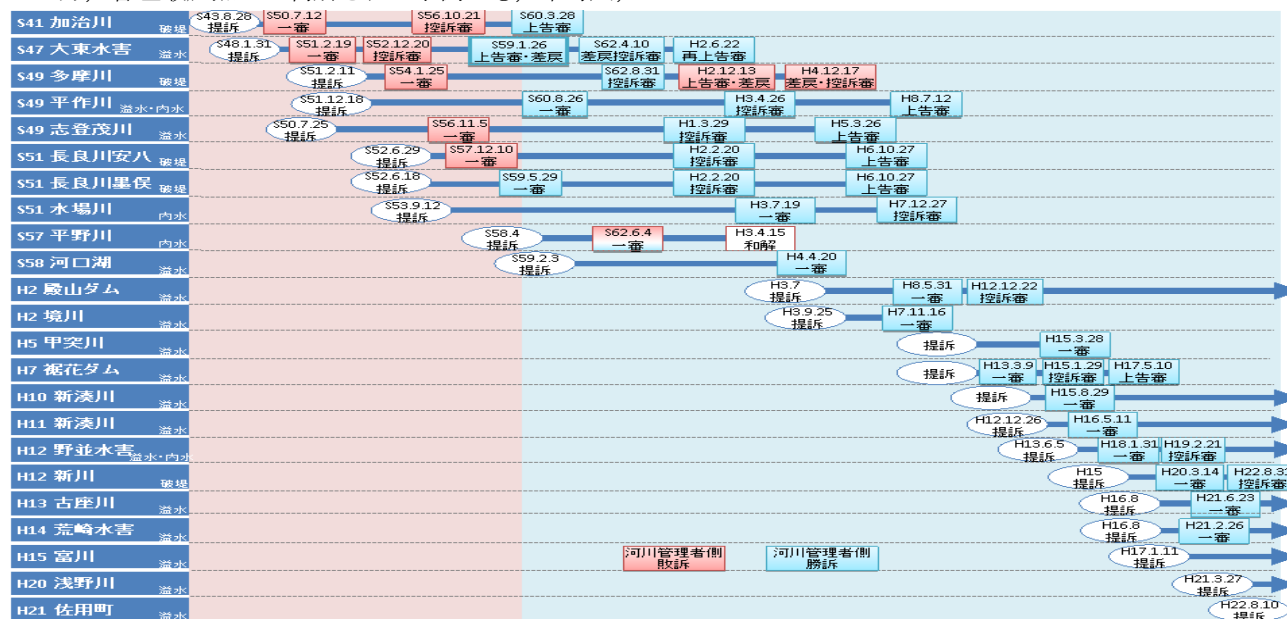


図-1 水害訴訟事例

表-1 管理瑕疵に関する要因分析

水害訴訟名		流域及び水害の特性						管理瑕疵の判断要因（○：瑕疵なしに寄与、●：瑕疵ありに寄与）										管理瑕疵 無○ 有●
		流域特性		発生要因		改修状況		予見可能性	計画の合理性	改修事業・工事等の合理性	同種同規模の河川との比較	制約条件			結果回避可能性			
		都市域	都市域以外	溢水	破堤	内水	改修済					未改修 改修途上	摘要	財政的制約		社会的制約	技術的制約	
加治川	上告審		◇		◇		◇	仮堤防	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
大東水害	上告審	◇		◇						○	○	○	○	○	○	○	○	
多摩川	上告審	◇			◇		◇	堰	●		●				●	●	●	
平作川	上告審	◇		◇		◇				○	○	○	○	○	○	○	○	
志登茂川	上告審	◇		◇						○	○	○	○	○	○	○	○	
長良川安八	上告審		◇		◇		◇	堤防基礎地盤	○	○	○	○	○		○	○	○	
長良川墨俣																		
水場川	控訴審	◇				◇	◇		○	○	○	○	○	○	○	○	○	
平野川	一審	◇				◇		下水道	●	○	○			○	○	○	○	
甲突川	一審		◇			◇	◇		○	○	○	○	○	○	○	○	○	
H10新湊川	一審	◇		◇			◇										○	
H11新湊川	一審	◇					◇		●					○	○	○	○	
野並水害	一審	◇		◇		◇	◇				○	○	○	○	○	○	○	
新川	一審	◇			◇		◇	洗堰	●	○	○	○	○				○	
荒崎水害	一審		◇	◇			◇		○	○	○						○	