

常総市監査委員告示第9号

地方自治法第242条第1項の規定に基づき、平成24年9月19日に提出された常総市職員措置請求（平成24年第6号住民監査請求）の監査結果を、同条第4項の規定により別紙のとおり公表します。

平成24年11月14日

常総市監査委員 北村 栄子

常総市監査委員 風野 芳之

常総市職員措置請求の監査結果

第1 請求（平成24年第6号住民監査請求）の受付

1 請求人

住所 （省略）

氏名 （省略）

職業 （省略）

2 請求書の提出

請求書は、平成24年9月19日に提出され、同日受け付けた。

3 措置請求の要旨

(イ) 常総市は平成23年9月の台風15号による浸水被害で負担した損害賠償金27,539,106円を国に対して求償せよ。また、支出日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

(ロ) 監査委員が措置請求の要旨(イ)を認めないときは、常総市は責任の所在を究明し、職員個人または操作員に対し、27,539,106円を求償せよ。また、支出日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

(ハ) 監査委員が措置請求の要旨(ロ)を認めないときは、常総市は損害賠償を負担すると決した常総市議会議員に対し、27,539,106円を求償せよ。また、支出日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

(ニ) 監査委員が措置請求の要旨(ハ)を認めないときは、常総市は損害賠償を負担するとした長谷川典子前市長、及びA前副市長に対し、27,539,106円を求償せよ。また、支出日から支払い済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

(ホ) (イ)～(ニ)について負担割合を定める必要があるものについては負担割合を定め請求せよ。

4 措置請求の要旨に関する請求人の主張

平成23年9月21日の台風15号による豪雨で鬼怒川が増水し、常総市内で床上浸水等の被害が発生し、常総市は単独で損害賠償金27,539,106円を負担した。本損害賠償金は国家賠償法に基づくものであり、同法では求償権が認められていることから、常総市はこの求償権に基づく請求を行わなければならない。しかし、1年を経過しようとしている現在においても、常総市は求償権を発動しておらず、このままでは理由のない負担を常総市（常総市民）が負わせられることになるため、早急な求償権の発動を要求する。

鬼怒川は国が管理している一級河川である。また、常総市は水門の管理を国から業務委託されている。その業務委託契約書第6条で「業務の実施によって生じた損害（第三者に与えた損害を含む。）は、委託者（関東地方整備局下館河川事務所長）が負担する。ただし、その損害の発生が、受託者（常総市長）または第4条に定めた操作員の責めに帰する理由の場合は、受託者または操作員の負担とする。」と定められている。一方、常総市は操作員との間で業務委託契約を取り交わしている。その業務委託契約書第6条に「損害賠償」が定められており、「業務の実施によって生じた障害（第三者に及ぼした損害を含

む。)は、甲(常総市長)が負担する。ただし、その損害の発生が、乙(操作員)又は第4条に定めた代理人の責に帰する理由による場合は、乙又は、代理人の負担とする。」と定められている。以上のことから、水門操作の業務で損害が発生した場合、市側に落ち度がなければ国が損害を賠償する。一方、国が損害を賠償しない場合、操作員やその代理人に落ち度がある場合以外は常総市が損害を賠償するということになる。

平成23年11月30日の常総市議会定例会において、元副市長が「鬼怒川が短時間で急激に増水し、……浸水した」「排水樋管のゲート操作のおくれが原因である」と説明しており、都市建設部長が「河川管理者である河川事務所から、鬼怒川の氾濫警戒情報のファックスや電話等で水位などの増水があると連絡があり、対応していた」「これまで経験がないような水位の上昇にとらわれた」「それによって、操作員に対して適切な指示の徹底ができなかったことが今回の被害になった」と答弁している。以上のことから、「きちんと国とも連携して対応していたが、想定外の急激な水位上昇に見舞われ、水門操作が間に合わずに浸水被害を発生させてしまった。」と言うことであり、主たる原因は自然現象によるものと検証する。また、平成23年9月27日付で関東地方整備局下館河川事務所宛てに提出された「台風15号よる浸水被害の発生について(報告)」には、「深夜であったため市内部での情報がよく伝わらず、さらに坂巻排水樋管の操作を担当している操作員との連絡が取れず、樋管を全閉する操作が遅れたため、浸水被害が発生するに至った。」「情報を操作員に伝えることができなかったことは常総市の責任であると考えている。」と書かれている。この報告書が正しいのであれば、連絡が取れなかったという事態は、重大な瑕疵そのものであることは明白であり、常総市が損害賠償を負担する理由はなく、担当職員若しくは操作員に対して常総市は求償権を発動しなければならないと検証する。さらに、平成24年1月20日付で関東地方整備局下館河川事務所宛てに提出された「報告書」には、「市内部で情報伝達がよく伝わらなかった」「現地操作員と連絡が取れなかった」「市の情報収集には限界があるので、今後はできる限り早い段階での情報提供を求める」と書かれている。この報告書が正しいのであれば、重大な瑕疵が公務員、または操作員にあることは明白であり、常総市が損害賠償を負担する理由はない。一方、関東地方整備局下館河川事務所がもっと早く情報提供していれば、このような浸水被害にはならなかったということを暗に述べており、国も損害をある程度負担しなければならないと検証する。

国家賠償法第2条について見ると、伊勢湾台風事件(名古屋地判昭37.10.12)の判例から「堤防の決壊が不可抗力の自然災害によるときは、堤防の設置・管理に瑕疵ありとはいえない。」としていることから、不可抗力の自然災害によるときには損害賠償に応じないということである。また、同法第1条第1項について見ると、「国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」とされ、公務員が、その職務を行うについて、故意または過失がなければ、国又は公共団体は損害を賠償しないと定められている。さらに、同法第1条第2項について見ると、「前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があったときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」と定められており、常総

市は求償権を有することになる。

よって、常総市は、損害賠償負担金の求償権発動を次のとおり行うべきである。まず、国と協議をして、国に責任がある場合には、常総市との負担割合を決定し、国に対して求償権を発動すること。国が全面的に損害を負担するという場合以外は、常総市の責任の所在を究明し、職員または操作員に重大な過失があるときは、その者に対して求償権を発動すること。これらのことで求償権を発動することができない場合には、不可抗力の自然災害による損害に対して、常総市が損害賠償金を負担したことになることから、違法状態であるといえる。この違法状態を作り出したのは、前市長が行った専決処分を承認した常総市議会に原因があることから、常総市は、常総市議会議員に対して求償権を発動すること。常総市議会議員に対して求償権を発動しない場合には、常総市が損害賠償を負担すると決した当時の最高責任者たる前市長と前副市長に対して求償権を発動すること。

以上のとおり、常総市は、責任の所在を究明し、前述の3 措置請求の要旨のとおり、求償権を発動することを求める。

5 請求の要件審査

本件措置請求の要旨（ハ）については、不適法と認めるので、却下する。

却下の理由

住民監査請求においては、地方自治法第242条第1項により、「普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認めるとき、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によつて当該普通地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができる。」と定めている。

よって、請求の対象となる行為又は事実の主体は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員及び当該普通地方公共団体の職員に限られる。

この普通地方公共団体の議会の議員の行為が、地方自治法第242条第1項の住民監査請求の対象となるかという件についてであるが、昭和54年4月23日東京地方裁判所において、「ところで、議会の議長が普通地方公共団体の長、委員会及び委員のいずれにもあたらないことは明らかである。問題は普通地方公共団体の職員にあたるかどうかであるが、地方自治法の規定の仕方や用語例から考えると、右にいう職員とは、副知事及び助役、出納長及び副出納長、収入役及び副収入役、出納員その他の会計職員、吏員その他の職員、特別の資格又は職名を有する職員、議会事務局の事務局長、書記長、書記その他の職員、各委員会の事務局長、書記長、書記その他の職員を指すものであり、立法機関たる議会の議長、副議長その他の議員を含まないと解するのが相当である。それゆえ、議会の議長の行為は、形式上、住民訴訟の対象として法定されたものにあたらぬ。」という判決が出されている。

また、住民訴訟においては、地方自治法第242条の2第1項により、「普通地方公共団体の住民は、前条第1項の規定による請求をした場合において、同条第4項の規定による監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは同条第9項の規定による普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服があるとき、又は監査委員が同条第4項の規定による監査若しくは勧告を同条第5項の期間内に行わないとき、若しくは議会、長その他の執行機関若しくは職員が同条第9号の規定による措置を講じないときは、裁判所に対し、同条第1項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもつて次に係る請求をすることができる。(以下、省略)」と定めている。

よって、住民訴訟は、住民監査請求をした者に限り訴えを提起できるのであり、住民監査請求は住民訴訟の前審であるといえることから、住民監査請求と住民訴訟の条文の解釈についても同じである。

これを本件について見るに、請求人の請求内容は、明らかに市議会の議員の行為についてであることから、その行為に関しては住民監査請求の対象にならないと判断する。

第2 監査の実施

1 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定に基づき、平成24年10月19日に証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

2 監査対象部課

都市建設部道路課
市民生活部安全安心課
会計課

3 監査の方法

監査に当たっては、対象部課及びその他関係する課から提出された関係書類の調査を行うとともに、平成24年10月19日に都市建設部長、道路課長及び道路課長補佐から関係職員調査を行った。

4 監査の期間

平成24年9月26日から平成24年11月12日まで

第3 事実関係の確認

関係書類調査及び関係職員調査により確認した事項は、次のとおりである。

1 鬼怒川の河川維持管理について

(1) 鬼怒川の概要について

鬼怒川は、栃木県と群馬県との県境近くの栃木県日光市山中の鬼怒沼を水源とし、帝釈山脈や日光連山からの流れを集めて山間溪谷を流下し、男鹿川、日光中禅寺湖より流れ出る大谷川を合わせ、宇都宮丘陵東側の平野部を南流し、江川や田川を合流した後、茨城県守谷市野木崎にて利根川に注ぐ幹川流路延長約177km、流域面積約1,760km²の一級河川である。上流部には、五十里ダム、川俣ダム、川治ダムが設置されている。

上流部のほとんどが日光国立公園に属し、日光市の大谷川合流点から筑西市川島までの区間が中流部、その後利根川までの区間が下流部となる。下流区間の大部分は、宅地や農地の中を緩やかに流れている。常総市内を流れる鬼怒川は、鬼怒川の下流区間にあたる。

(2) 河川管理について

①河川管理者について

一級河川である鬼怒川の河川管理者は、国土交通大臣であり（河川法第9条第1項）、所管の事務所は、国土交通省関東地方整備局下館河川事務所（茨城県筑西市二木成）である。また、常総市内を流れる区間を担当する出張所は、鎌庭出張所（常総市新石下）である。

②河川管理施設（樋管）について

治水機能を有するために、鬼怒川には大規模な堰、床止、水門、樋門・樋管、排水機場等の河川管理施設がある。樋門・樋管とは、堤内地の雨水や水田の水などが川や水路を流れ、より大きな川に合流する場合、合流する川の水位が洪水などで高くなった時に、その水が堤内地側に逆流しないように設けた施設であり、堤防の中にコンクリートの水路を通し、そこにゲートを設置したものである。平常時はゲートを開けておくことにより堤内地の雨水等から河川への排水等の機能を果たすが、洪水時に本川の水位（外水位という。一般に本川やその流水は外水、支川やその流水は内水と呼称される。）が支川の水位（内水位）を上回り、樋管水路を通じ本川の水が堤内側に流れる逆流状態になった場合には、ゲートを閉じることにより、逆流を防止するという機能を担っている。

常総市内の河川には、市が国から受託し管理している樋管が23箇所、市が管理している樋管が5箇所、合計28箇所の樋管がある。

③水位観測所について

水位観測所は、常時、河川の水位の正確な観測を実施し、洪水時には洪水予報、水防警報を実施するために設置され、その水位データは、防災関係各機関で利用されている。

常総市内の鬼怒川には、鬼怒川水海道水位観測所（常総市水海道本町）がある。

(3) 河川管理施設（樋管）の操作の管理委託について

①国から常総市への委託について

関東地方整備局下館河川事務所（以下「河川事務所」という。）は、河川法第99条「河川管理者は、特に必要があると認めるときは、政令で定める河川管理施設の維持又は操作その他これに類する河川の管理に属する事項を関係地方公共団体に委託することができる。」に基づいて、常総市と、鬼怒川及び小貝川の排水樋管（21樋管）の操作についての業務委託契約を締結している。河川事務所は、洪水時において迅速かつ適切な樋管操作を必要とするため、地元の市町村に委託をしているのである。契約期間は1年間で、毎年、契約している。業務委託契約は、河川法の施行（昭和40年）に伴って、その当時から行っているとのことである。

業務委託契約では、（総則）第1条「受託者（常総市長）は、この契約書に定めるもののほか、別冊の「排水樋管の操作及び点検整備要領」及び仕様書に基づき、頭書の契約単価で、頭書の委託業務を履行しなければならない。」

(目的) 第2条「受託者(常総市長)は、業務を履行し、鬼怒川及び小貝川から普通河川等への逆流を防止するものとする。」、(操作員の選任) 第4条「受託者(常総市長)は、相当の理由がある場合には、別途委託者(河川事務所長)の承諾を得て受託者が選任する者(操作員)に、この契約の全部又は一部を履行させることができる。この場合の操作員は複数であることを妨げない。(以下、省略)」、(損害賠償) 第6条「業務の実施によって生じた損害(第三者に与えた損害を含む。)は、委託者(河川事務所長)が負担する。ただし、その損害の発生が、受託者(常総市長)又は第4条に定めた操作員の責に帰する理由の場合は、受託者又は操作員の負担とする。」と定めている。

また、別冊の「排水樋管の操作及び点検整備要領」では、(操作の目的) 第2条「樋管の操作は、鬼怒川の洪水等の雑排水路への逆流を防止することを目的とする。」、(洪水時等における操作) 第3条「茨城県常総市水海道本町地先の水海道水位観測所において測定した鬼怒川水位が、1.50メートル以上であるときは、次の各号に定めるところにより、樋管を操作するものとする。一 鬼怒川から雑排水路への逆流がはじまるまでの間においては、樋管のゲートを全開しておくこと。二 鬼怒川から雑排水路への逆流がはじまったときは、樋管のゲートを全閉すること。三 樋管のゲートを全閉している場合において、樋管の上流側の水位がそ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。(以下、省略)」、(平水時における操作の方法) 第4条「水海道水位が1.50メートル未満のときは、ゲートを全開しておくものとする。」と定めている。

また、委託料については、別紙内訳書に、①平常時の点検整備単価、②洪水時の操作・待機単価が定められている。平常時の点検整備単価については、1回あたり(年間17回実施)7,600円である。洪水時の操作については、午後10時から午前5時までの間に実施した、閉操作又は開操作1回(1時間)当たりの単価は2,370円であり、午前5時から午後10時までの間に実施した、閉操作又は開操作1回(1時間)当たりの単価は1,900円である。また、洪水時の待機については、48時間以内の1時間当たりの単価は630円であり、48時間以降の1時間当たりの単価は310円である。

②常総市から各排水樋管操作員への委託について

常総市は、前記①の国と常総市間の「業務委託契約」の第4条に基づいて、各排水樋管ごとに各操作員を選任し、その操作員と各排水樋管の操作についての業務委託契約を締結している。現在、常総市は、小貝川6箇所、鬼怒川19箇所、利根川1箇所、八間堀川2箇所の合計28箇所の排水樋管の管理について、洪水時において迅速かつ適切な樋管操作を必要とすることから、自宅から概ね5分以内で到着できる人に委託している。契約期間は1年間で、毎年、契約している。操作員との業務委託契約は、国との契約が昭和40年ごろからであることから、さらにそれ以前からのことである。なお、操作員の選任については、できる限り自宅から樋管に近い人で健康な人をお願いしているところであるが、洪水時は昼夜を問わず荒天のなかでも操作を行わなければならない、責任も重いことから、なかなか引き受け手が見つからず、継続でお願いしているのが現状である。

業務委託契約では、(総則)第1条「受託者(操作員)は別添〇〇排水樋管操作要領に基づき頭書の業務委託料(単価)を以て頭書の委託業務を行わなければならない。」、(目的)第2条「乙(操作員)は〇〇排水樋管操作要領に基づき〇〇排水樋管を操作し、鬼怒川の洪水等の雑排水路への逆流を防止することを目的とする。」、(代理者の選任)第4条「乙(操作員)は、相当の理由のある場合には、別途甲(常総市長)の承諾を得て乙の選任する者に、この契約の全部または一部を履行させることが出来る。この場合の代理人は、複数によることを妨げない。(以下、省略)」、(損害賠償)第6条「業務の実施によって生じた障害(第三者に及ぼした損害を含む。)は、甲(常総市長)が負担する。ただし、その損害の発生が、乙(操作員)又は第4条に定めた代理人の責に帰する理由による場合は、乙又は、代理人の負担とする。」と定めている。

また、別添の「〇〇排水樋管操作要領」では、(操作の目的)第1条「樋管の操作は鬼怒川の洪水が雑排水路への逆流を防止することを目的とする。」、(洪水時における操作の方法)第2条「洪水時における操作は、樋管直上下流の水位標によって、次により行うものとする。(1)鬼怒川から雑排水路への逆流が始まるまでの間は樋管のゲートを全開にしておくこと。(2)鬼怒川から雑排水路への逆流が始まる時点で樋管のゲートを全閉すること。(3)樋管のゲートを全閉している時に、樋管の直上流の水位が直下流の水位より高くなったときには、速やかにゲートを開くこと。」、(平常時における操作の方法)第3条「平常時においては、ゲートを全開しておくものとする。」と定めている。

また、委託料については、別紙内訳書に、1 平常時点検単価、2 洪水体制出勤単価が定められている。平常時点検単価については、1回あたり(年間17回実施)7,600円である。洪水時の待機については、48時間以内の時間あたり単価は630円であり、48時間以後の時間あたり単価は310円である。また、洪水時の操作については、午後10時から午前5時までの時間当たりの単価は2,370円であり、前記以外の時間当たりの単価は1,900円である。

2 浸水被害について

(1) 平成23年台風15号による鬼怒川の影響について

平成23年9月13日21時に日本の南で発生した台風15号は、日本の南海上を北西に進み、16日から19日にかけて南大東島の近海で停滞した後、19日21時に奄美大島近海で強い勢力となった。その後、進路を北東に変えて次第に速度を速め、20日夜遅くには四国の南海上に達し、非常に強い勢力となった。21日にはさらに速度を速めて東海沖を北東に進み、強い勢力を維持しながら14時頃に静岡県浜松市に上陸した。台風は、その後も勢力を維持しながら関東地方を縦断し、同日夜遅くに福島県の東海上に抜けた後、22日9時には北海道根室市の東に達した。

台風の北上に伴い、茨城県内の各地でも大雨となり、降り始めから降り終わりまでの総降水量が200ミリメートルを超えた所があった。また、台風が通過した21日夜には風が強まり、茨城県南部でも非常に強い風が吹いた所があった。

当市では、台風15号の北上に伴い、9月21日1時から雨が降り出し、17時から19時にかけて強雨になった。台風は、19時頃には当市を通過し、20時には雨も止み、21時頃には星空となり、その後は晴天となっている。

当市の9月21日の累計降水量は110ミリメートルほどであったが、鬼怒川上流域の奥日光では、300ミリメートル近い降水量を記録している。また、川治ダム及び五十里ダムでは、同日15時頃から放水量を徐々に増やし、20時の放水量は合わせて毎秒800立方メートルを超えていた。これらの降雨及びダムの放流により、22日2時以降、鬼怒川が急激に増水した。

(2) 水位の変化について

9月21日15時から22日15時にかけての、鬼怒川水海道水位観測所（水海道本町地先の豊水橋の約200メートル下流）における水位は、次のとおりである。

9月21日	15時	(水位 マイナス1.92メートル, 0.15メートル増)
	16時	(水位 マイナス1.79メートル, 0.13メートル増)
	17時	(水位 マイナス1.62メートル, 0.17メートル増)
	18時	(水位 マイナス1.41メートル, 0.21メートル増)
	19時	(水位 マイナス1.21メートル, 0.20メートル増)
	20時	(水位 マイナス1.00メートル, 0.21メートル増)
	21時	(水位 マイナス0.74メートル, 0.26メートル増)
	22時	(水位 マイナス0.41メートル, 0.33メートル増)
	23時	(水位 マイナス0.10メートル, 0.31メートル増)
	24時	(水位 プラス0.21メートル, 0.31メートル増)
22日	1時	(水位 プラス0.58メートル, 0.37メートル増)
	2時	(水位 プラス1.12メートル, 0.54メートル増)
	3時	(水位 プラス2.07メートル, 0.95メートル増)
	4時	(水位 プラス3.08メートル, 1.01メートル増)
	5時	(水位 プラス3.86メートル, 0.78メートル増)
	6時	(水位 プラス4.40メートル, 0.54メートル増)
	7時	(水位 プラス4.80メートル, 0.40メートル増)
	8時	(水位 プラス5.04メートル, 0.24メートル増)
	9時	(水位 プラス5.15メートル, 0.11メートル増)
	10時	(水位 プラス5.17メートル, 0.02メートル増)
	11時	(水位 プラス5.14メートル, 0.03メートル減)
	12時	(水位 プラス5.06メートル, 0.08メートル減)
	13時	(水位 プラス4.93メートル, 0.13メートル減)
	14時	(水位 プラス4.80メートル, 0.13メートル減)
	15時	(水位 プラス4.63メートル, 0.17メートル減)

これらのことから、9月21日は上流で降り続けている雨により徐々に鬼怒川の水位が増しており、同日22時頃には水位はマイナス0.41メートルであり、1時間あたり20～30センチメートル程度の上昇であった。しかし、22日1時過ぎあたりから、日光周辺の降雨及びダムの大規模な放流の影響が出始め、2時から4時にかけては1時間あたり約1.0メートルの急激な上昇を記録し、その後も上昇を続けたと考えられる。同日10時には、最高水位のプラス5.17メートルに達し、その後は下降に転じている。

(3) 被害の経緯及び状況について

①坂巻排水樋管（鬼怒川右岸，豊水橋の約400メートル下流）より浸水した豊岡町出山地区について

坂巻排水樋管は，河川事務所が管理する河川管理施設であり，常総市は，河川事務所より樋管の操作を委託されている。また，常総市は，樋管の操作を市内在住の市民に委託している。

坂巻排水樋管の操作員による現地の確認は，9月21日22時，22日0時頃に行われている。鬼怒川の水位も低かったため，経験上ゲートを閉める（坂巻排水樋管の敷高は，鬼怒川水海道水位観測所の水位で1.436メートル）のは朝方までは大丈夫であろうと，操作員が判断し，操作員はゲートを閉めないうで帰宅した。翌22日4時39分，豊岡町在住の市民より水海道消防署へ，当地において浸水がある旨の通報があった。（後日，市道路課では，22日2時30分頃，鬼怒川の水位がゲートの敷高に達し，3時40分頃に道路への冠水が始まったと推定している。）同日5時3分に，操作員が樋管のゲートを閉めた。その後，9月23日7時に，操作員が樋管のゲートを開けた。

被害は，床下浸水5件並びに車両9台の浸水であった。

②星野宮排水樋管（鬼怒川左岸，豊水橋の約500メートル下流）より浸水した水海道亀岡町地区について

星野宮排水樋管は，常総市が管理する河川管理施設（許可工作物）であり，常総市は，樋管の操作を市内在住の市民に委託している。

星野宮排水樋管の操作員による現地の確認は，9月22日0時頃に行われている。鬼怒川の水位もまだ低く，経験上ゲートを閉める（星野宮排水樋管の敷高は，鬼怒川水海道水位観測所の水位で2.336メートル）のは朝方までは大丈夫であろうと，操作員が判断し，操作員はゲートを閉めないうで帰宅した。翌22日5時11分，水海道亀岡町在住の市民より水海道消防署へ，当地において浸水がある旨の通報があった。（後日，市道路課では，22日3時20分頃に鬼怒川の水位がゲートの敷高に達し，4時30分頃に道路への冠水が始まったと推定している。）同日5時40分に，操作員が樋管のゲートを閉めた。その後，9月23日6時30分に，操作員が樋管のゲートを開けた。

被害は，床上浸水5件，床下浸水3件（倉庫，物置を含む。）並びに車両8台の浸水であった。

3 浸水の対策，対応について

(1) 国における対策，対応について

①河川事務所における対策について

河川事務所は，洪水時における水防活動，あるいは市町村及び地域住民における避難に係る活動等に資するよう，洪水予報あるいは水位に関する情報提供を行っている。また，河川事務所では，あらかじめ決めておいた水位観測所の水位に対して，水防団待機水位（レベル1），はん濫注意水位（レベル2），避難判断水位（レベル3），はん濫危険水位（レベル4），はん濫の発生（レベル5）など水防活動の目安を決めておき，川の水かさがその水位あるいは水位近くまで上昇すると，その水防警報を発令している。

茨城県常総市から利根川への合流点までの鬼怒川の区間における水防警報の水位（鬼怒川水海道水位観測所）は、次のとおりである。

はん濫	(レベル5)
はん濫危険水位	(レベル4) 6.10メートル
避難判断水位	(レベル3) 5.40メートル
はん濫注意水位（警戒水位）	(レベル2) 3.50メートル
水防団待機水位	(レベル1) 1.50メートル
平常水位	マイナス4.04メートル

また、河川事務所は、河川についての様々な情報（水位等）をホームページで発信している。

②今回の災害における国の対応について

国から常総市に発信された情報、連絡等は、次のとおりである。

(ア) 9月21日13時49分、FAXにて道路課受信（下館河川事務所発信）「台風15号の接近に伴う出水体制の確認、強化について」（事務連絡）1. 排水樋管の適切な操作・運転体制の確保（操作員への注意喚起）
2. 連絡体制の再確認（管轄出張所及び事務所等と連絡並びに情報の収集を密にすること）

(イ) 同日18時54分、FAXにて安全安心課受信（常総工事事務所発信）「茨城県土砂災害警戒情報 第5号」（平成23年9月21日18時47分付、茨城県水戸地方气象台）警戒対象地域に常総市が新たに入った。警戒文 <概況>降り続く大雨のため、警戒対象地域では土砂災害の危険度が高まっています。<とるべき措置>嵐の近くなど土砂災害の発生しやすい地区にお住まいの方は、早めの避難を心がけるとともに、市町村から発表される避難勧告などの情報に注意してください。

(ウ) 9月22日0時21分、FAXにて安全安心課受信（鎌庭出張所発信）「鬼怒川はん濫注意情報」（鬼怒川第1号洪水注意報 平成23年9月21日23時45分付 河川事務所）（見出し）鬼怒川では、当分の間はん濫注意水位を超える水位が続く見込み（主文）鬼怒川水海道水位観測所の記述は無し（降雨と水位の現況）19日23時から21日21時までの、鬼怒川流域の流域平均雨量は、207ミリとなっています。現在、雨は小降りになりました。鬼怒川の水位は21日23時0分現在、……（4）鬼怒川水海道水位観測所でマイナス0.10m上昇中（降雨と水位の予想）鬼怒川水海道水位観測所の記述は無し

(エ) 同日1時00分、FAXにて安全安心課受信（鎌庭出張所発信）「鬼怒川はん濫警戒情報」（鬼怒川第2号洪水警報 平成23年9月22日00時30分付、河川事務所）（見出し）鬼怒川では、避難判断水位に到達今後はん濫危険水位に達する見込み（主文）鬼怒川水海道水位観測所の記述は無し（降雨と水位の現況）台風第15号による大雨のため、20日0時から21日21時までの、鬼怒川流域の流域平均雨量は、207ミリとなっています。また、所により1時間に14ミリの雨が降っています。鬼怒川の水位は22日0時0分現在、……（4）鬼怒川水海道水位観測所で0.21m 上昇中（降雨と水位の予想）鬼怒川の水位は22日3時頃には、次のとおりと見込まれます。……（4）鬼怒川水海道水位観測所で3.96m程度（水位危険度レベル2）

- また、同時刻の1時00分、河川事務所長より、市長へ電話連絡があり、「午前4時頃、鬼怒川水海道にて避難判断水位に達する見込みであることから、警戒を強めてほしい。」旨の内容であった。
- (オ) 同日1時30分、鎌庭出張所長より安全安心課に、電話にて「樋管操作について市の道路課長と連絡を取りたい」旨の連絡あり。同日1時40分、市の道路課長補佐より鎌庭出張所長に連絡をしたところ、「河川の水位が上流で急激に増えたので、樋管操作の対応をお願いします。」との内容を、鎌庭出張所長が常総市に指示した。
- (カ) 同日2時06分、FAXにて安全安心課受信（鎌庭出張所発信）「鬼怒川はん濫危険情報」（鬼怒川第3号洪水警報 平成23年9月22日01時45分付、河川事務所）（見出し）鬼怒川では、はん濫危険水位に到達はん濫のおそれあり（主文）鬼怒川水海道水位観測所の記述は無し（降雨と水位の現況）20日1時から21日21時までの、鬼怒川流域の流域平均雨量は、207ミリとなっています。また、所により1時間に8ミリの雨が降っています。鬼怒川の水位は22日1時0分現在、……（4）鬼怒川水海道水位観測所で0.58m 上昇中（降雨と水位の予想）鬼怒川の水位は22日4時頃には、次のとおりと見込まれます。……（4）鬼怒川水海道水位観測所で6.16m程度（水位危険度レベル4）
- (キ) 同日5時50分、FAXにて安全安心課受信（鎌庭出張所発信）「鬼怒川はん濫警戒情報」（鬼怒川第4号洪水警報 平成23年9月22日05時20分付、河川事務所）（見出し）鬼怒川では、はん濫危険水位を下回る（主文）鬼怒川の鬼怒川水海道水位観測所では、はん濫注意水位（レベル2）に到達しました。水位はさらに上昇する見込みです。今後の洪水予報に注意して下さい。……（降雨と水位の現況）20日5時から21日21時までの、鬼怒川流域の流域平均雨量は、203ミリとなっています。現在、雨はやんでいます。鬼怒川の水位は22日4時50分現在、……（4）鬼怒川水海道水位観測所で3.74m 上昇中（降雨と水位の予想）鬼怒川の水位は22日7時頃には、次のとおりと見込まれます。…（4）鬼怒川水海道水位観測所で5.86m程度（水位危険度レベル3）
- (ク) 同日12時32分、FAXにて安全安心課受信（河川事務所発信）「鬼怒川はん濫注意情報」（鬼怒川第5号洪水注意報 平成23年9月22日12時15分付、河川事務所）（見出し）鬼怒川では、避難判断水位を下回る（主文）……鬼怒川の鬼怒川水海道水位観測所では、当分の間はん濫注意水位を超える水位（水位危険度レベル2）が続く見込みです。引き続き、洪水に関する情報に留意して下さい。（降雨と水位の現況）20日12時から21日21時までの、鬼怒川流域の流域平均雨量は、198ミリとなっています。鬼怒川の水位は22日11時40分現在、……（4）鬼怒川水海道水位観測所で5.09m（水位危険度レベル2）下降中（降雨と水位の予想）22日11時から22日14時までの、鬼怒川流域の流域平均雨量は、5ミリの見込みです。鬼怒川の水位は22日14時頃には、次のとおりと見込まれます。……（4）鬼怒川水海道水位観測所で4.16m程度（水位危険度レベル2）
- (ケ) 同日18時54分、FAXにて安全安心課受信（鎌庭出張所発信）「鬼

怒川はん濫注意情報」(鬼怒川第6号洪水注意報 平成23年9月22日 18時30分付, 河川事務所)(見出し)鬼怒川では, 当分の間はん濫注意水位を超える水位が続く見込み (主文) ……鬼怒川の鬼怒川水海道水位観測所では, 当分の間はん濫注意水位を超える水位(水位危険度レベル2)が続く見込みです。引き続き, 洪水に関する情報に留意して下さい。

(降雨と水位の現況) 22日10時から22日17時までの, 鬼怒川流域の流域平均雨量は, 13ミリに達しました。また, 所により1時間に4ミリの雨が降っています。鬼怒川の水位は22日17時20分現在, ……

(4) 鬼怒川水海道水位観測所で4.24m(水位危険度レベル2) 下降中 (降雨と水位の予想) この雨は今後次第に弱まるでしょう。22日17時から22日20時までの, 鬼怒川流域の流域平均雨量は, 2ミリの見込みです。鬼怒川の水位は22日20時頃には, 次のとおりと見込まれます。… (4) 鬼怒川水海道水位観測所で3.60m程度(水位危険度レベル2)

(コ) なお, その他, 常総市に係わる小貝川, 利根川上流部, 利根川中流部, 渡良瀬川下流部に対する「はん濫注意情報」等が, 多数, 国の各関係機関より市の安全安心課に発信されている。

(2) 市における対策, 対応について

①災害対策本部における対策, 対応について

市の災害対策本部は, 常総市災害対策本部条例に基づき組織されている。市は, 災害が発生した場合, 又は発生するおそれがある場合, 防災関係機関と緊密な連絡, 協力のもとに災害応急対策を実施している。本部長は市長, 副本部長は副市長と教育長で, その他市各部の部長が組織員である。事務局は, 市民生活部安全安心課である。

今回の災害に対して災害対策本部が開いた会議は, 次のとおりである。

(ア) 第1回会議を, 9月21日15時から17時まで水海道庁舎庁議室にて開催。本部長, 副本部長, 市の全部長, 市民生活部次長, 道路課長及び事務局が出席。内容は, 「台風15号に対する今後の警戒体制等について」, 「安全安心課及び道路課は21時まで全員待機とし, その他の職員は緊急時に出勤できるよう全員自宅待機とすること」を決定した。

(イ) 第2回会議を, 9月22日13時30分から水海道庁舎庁議室にて開催。本部長, 副本部長, 市の全部長, 市民生活部次長, 道路課長及び事務局が出席。内容は, 「亀岡地区・豊岡地区の被害状況の報告及び今後の被災者対応について」, 「今回の浸水被害の原因は樋管操作の遅延によるものであり, 被災者の一刻も早い日常生活への復旧を最優先と考え, 損害を補償すること」, 「9月23日に市長が被災者宅を訪問すること」, 「9月24日と25日に, 現場での損害状況調査等を実施すること」を決定した。

(ウ) 第3回会議を, 9月26日8時40分から12時まで水海道庁舎庁議室にて開催。本部長, 副本部長, 市の全部長, 市民生活部次長, 道路課長及び事務局が出席。内容は, 「調査した被害状況の報告と被害の補償について」, 「補償は一括で支払うこと」を決定した。

②道路課における対策, 対応について

道路課は, 道路整備係と道路維持係があり, 道路及び橋りょうの維持補修,

災害復旧、樋管の管理、その他の事務を所管しており、正職員は課長のほか9名である。事務室は、石下庁舎（常総市新石下）にある。

今回の災害における道路課の対応は、次のとおりである。

- (ア) 9月21日日中より同日21時過ぎまで、都市建設部用地管理課の職員4名の応援を得て、市内8箇所が発生した倒木、道路の冠水の対応（通行止め、ポンプ排水の手配等）を行っていた。
- (イ) 同日13時49分、FAXにて、「台風15号接近に伴う出水体制の確認、強化について」の事務連絡（前記（1）②（ア））を受信した。
- (ウ) 同日17時30分から18時30分にかけて、台風15号により河川が増水するため、注意深く樋管の操作をするよう各操作員に連絡した。
- (エ) 同日22時15分、道路課は、樋管操作が必要となる水位に達するのは、翌朝になってからであると判断し、第1回災害対策本部会議（前記①（ア））での決定に従って職員全員が退庁した。なお、道路課職員は、緊急時直ぐに出勤できる体制とし、自宅待機とした。
- (オ) 22日1時38分、安全安心課より道路課長補佐へ、鎌庭出張所に連絡するよう電話が入った。
- (カ) 同日1時40分、道路課長補佐が鎌庭出張所長に電話連絡をしたところ、「河川の水位が急激に増えたので、樋管操作の対応をお願いします。」との指示があった。道路課長補佐は、樋管の操作が必要となるのは、明るくなってからの午前6時以降であろうと判断し、前日に操作員に連絡してあるため、改めて操作員への連絡は行わなかった。
- (キ) 同日4時45分、安全安心課より道路課長に、豊岡町出山地区で浸水被害が発生したとの連絡があり、道路課職員に動員をかけた。
その後、水海道亀岡町で浸水被害が発生し、豊岡町志部排水樋管、内守谷新堤排水樋管でも逆流している旨の連絡が入り、ポンプ排水の対応を行った。

なお、道路課においては、通常、ホームページ等により河川の水位の情報を得ており、河川事務所からの「鬼怒川はん濫注意情報」等のFAXによる情報は、届けられていなかった。さらに、当時は、道路課にテレビが備えられていなかった。

③安全安心課における対策、対応について

安全安心課は、防災係と交通係があり、地域防災、消防団、交通安全対策、防犯、その他の事務を所管しており、正職員は課長のほか8名である。事務室は、水海道庁舎（常総市水海道諏訪町）にある。

今回の災害における安全安心課の対応は、次のとおりである。

- (ア) 9月21日日中より同日21時過ぎまで、市民からの通報及び依頼への対応（倒木・道路の冠水の通報受信、浸水危険個所への排水ポンプ・土のうの確保、東京電力からの停電の連絡の受信、関係各課・関係機関への指示連絡等）を行っていた。
なお、9月21日15時から17時まで、第1回災害対策本部会議（前記①（ア））を水海道庁舎庁議室にて開催した。
- (イ) 同日21時、職員6名が退庁し、庁内の待機者は3名となった。
- (ウ) 同日23時、職員1名が退庁し、庁内の待機者は2名となった。
- (エ) 22日0時21分、鎌庭出張所よりFAXにて、「鬼怒川はん濫注意情

報」(鬼怒川第1号洪水注意報 平成23年9月21日23時45分付, 河川事務所)(前記(1)②(ウ))を受信した。

(オ) 同日1時00分, 鎌庭出張所よりFAXにて, 「鬼怒川はん濫警戒情報」(鬼怒川第2号洪水警報 平成23年9月22日00時30分付, 河川事務所)(前記(1)②(エ))を受信した。

また, 同時刻の1時00分, 河川事務所長より, 市長へ電話連絡があり, 「午前4時頃, 鬼怒川水海道にて避難判断水位に達する見込みであることから, 警戒を強めてほしい。」旨の内容であった。その後, 市長より安全安心課長に連絡があり, 同課長は, 河川事務所に連絡をし, 電話の内容を確認している。

(カ) 同日1時30分, 鎌庭出張所より電話連絡があり, 「樋管操作について市の道路課長と連絡を取りたい。」とのことであった。安全安心課より, 道路課長に電話連絡したが, 連絡が取れなかったため, 道路課長補佐に連絡をし, 鎌庭出張所に連絡をするよう伝えた。

(キ) 同日2時00分, 消防団本部及び水海道支団1・3分団長へ連絡をし, 4時頃, 鬼怒川の巡回要請の可能性を旨を伝えた。

(ク) 同日2時6分, 鎌庭出張所よりFAXにて, 「鬼怒川はん濫危険情報」(鬼怒川第3号洪水警報 平成23年9月22日01時45分付, 河川事務所)(前記(1)②(カ))を受信した。

(ケ) 同日2時15分, 常総広域消防本部へ, 鬼怒川の避難判断水位と消防団への巡回要請依頼の件を報告した。

(コ) 同日3時00分, 職員3名を招集し, 庁内の待機者は5名となった。

(サ) 同日4時39分, 豊岡町在住の市民より水海道消防署へ, 豊岡町出山地区において浸水がある旨の通報があり, その後, 消防署より安全安心課に連絡が入り, 安全安心課より道路課へ連絡をした。

(シ) 同日4時50分頃, 消防団(第1分団, 第3分団)へ出動要請した。

(ス) 同日5時11分, 水海道亀岡町在住の市民より水海道消防署へ, 亀岡町において浸水がある旨の通報があり, その後, 消防署より安全安心課に連絡が入り, 安全安心課より道路課へ連絡をした。

(セ) 同日5時50分, 鎌庭出張所よりFAXにて, 「鬼怒川はん濫警戒情報」(鬼怒川第4号洪水警報 平成23年9月22日05時20分付, 河川事務所)(前記(1)②(キ))を受信した。

(ソ) 同日5時50分頃, 消防団(第2分団)へ出動要請した。

その後も, 災害への対応を続けた。

④河川事務所への報告について

平成23年9月27日, 市長と河川事務所長が, 市役所市長室にて面会をした。その際に, 市長が, 口頭にて, 今回の浸水被害は, 樋管操作の遅延が原因であり, 市が損害賠償を行う旨の報告をした。なお, 後日, 河川事務所から上記の内容について, 同日付けの報告を文書で提出するよう要請があり, 常総市は, 「台風15号よる浸水被害の発生について(報告)」を提出している。

平成24年1月20日, 常総市は, 文書により「報告書」を河川事務所長あてで提出した。内容は, 「浸水被害の概要」, 「浸水被害の原因及び責任(原因は, 河川事務所からFAXによる連絡を受けていたが, 市内部での情報伝達

がうまくいかず操作員との連絡が取れなかったため樋管の操作が遅れたことによるもの)、(情報を操作員に伝えられなかったことは常総市の責任であり、すでに損害賠償契約及び賠償金の支払いが完了していること)、「今後の再発防止策」、「河川事務所への要望」等についてである。

(3) 操作員の対応について

①坂巻排水樋管の操作員及び対応について

坂巻排水樋管の操作員は1名で、82歳の男性、豊岡町在住である。常総市より、常総市が合併(平成18年)する以前の水海道市の時から坂巻排水樋管の管理を委託されている。

今回の災害における操作員の対応は、次のとおりである。

(ア)平成23年9月21日17時30分から18時30分の間に、市道路課より、「これから河川の水位が上昇するので、注意して操作するように」と指示された。

(イ)9月21日22時と22日0時頃に現地を確認。その時点では、鬼怒川の水位も低かったため、経験上ゲートを閉めるのは朝方まで大丈夫と判断し、ゲートを閉めないで帰宅した。

(ウ)22日5時直前に、近所の人に起こされる。既に、鬼怒川から住宅地へ逆流していたため、急いでゲートを閉めた。この間、市からの指示は無かった。

(エ)23日7時、ゲートを開放した。

②星野宮排水樋管の操作員及び対応について

星野宮排水樋管の操作員は1名で、69歳の男性、水海道諏訪町在住である。常総市より、常総市が合併(平成18年)する以前の水海道市の時から星野宮排水樋管の管理を委託されている。

今回の災害における操作員の対応は、次のとおりである。

(ア)平成23年9月21日17時30分から18時30分の間に、市道路課より、「これから河川の水位が上昇するので、注意して操作するように」と指示された。

(イ)9月22日0時頃に現地を確認。その時点では、鬼怒川の水位もまだ低く、経験上ゲートを閉めるのは朝方まで大丈夫と判断し、ゲートを閉めないで帰宅した。

(ウ)22日5時40分に、樋管を確認しに行ったところ、鬼怒川から住宅地へ逆流していたため、急いでゲートを閉めた。この間、市からの指示は無かった。

(エ)23日6時30分、ゲートを開放した。

4 損害賠償金の支払いについて

(1) 損害賠償について

①国家賠償法について

国家賠償法では、第1条「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。2 前項の場合において、公務員に故意又は重大な過失があつたときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する。」、第2条「道路、河川その他の公の営

造物の設置又は管理に瑕疵があつたために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体は、これを賠償する責に任ずる。2 前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者があるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。」と定めている。

②損害賠償の決定について

平成23年9月22日に実施した第2回災害対策本部会議（前記3（2）①（イ））において、今回の浸水被害の原因は樋管操作の遅延によるものであり、被災者の一刻も早い日常生活への復旧を最優先と考え、市で損害賠償することを基本方針として決定している。

(2) 損害賠償金の支払いの経緯について

①被害の調査、賠償額の決定について

第2回災害対策本部会議（前記3（2）①（イ））において、市が損害賠償することを決定したことから、翌9月23日には、市長が、水海道亀岡町及び豊岡町出山地区の被災者を訪問し、市が早急に損害賠償を行う旨の話をした。そして、翌24日及び25日の2日間で、職員が2班体制（3名×2班）を組み、被災者の立会いのもと、被害状況調査を行った。

その後、調査結果に基づいて損害賠償額を算出し、示談交渉に入り、11月上旬までに23件すべての和解が成立した。

損害賠償額は、23件で、総額27,539,106円である。

②市長の専決処分、議会における報告・承認について

市は、賠償金の支払いにあたり、被災者の一刻も早い日常生活への復旧を最優先と考え、和解が成立したものから、随時、各被災者と示談書を締結し、各々「損害賠償の額を定め和解することについて」の市長の専決処分を、地方自治法第179条及び第180条の規定に基づいて行った。それらの専決処分については、平成23年10月14日の平成23年第6回常総市議会（臨時会）、平成23年12月14日の平成23年第7回常総市議会（定例会）、平成24年2月29日の平成24年第1回常総市議会（定例会）において、報告・承認がされている。

また、市長は、補償補填及び賠償金として32,000千円を計上した平成23年度常総市一般会計補正予算について、地方自治法第179条の規定に基づき専決処分を行い、平成23年10月14日の平成23年第6回常総市議会（臨時会）において、市議会は、これを承認した。内容は、平成23年度一般会計において、12款 予備費を32,000千円減額し、8款 土木費、3項 河川費、1目 河川総務費、22節 補償補填及び賠償金、04細節 物件補償料に、同額を増額したものである。

③支出行為について

損害賠償金については、平成23年度一般会計の8款 土木費、3項 河川費、1目 河川総務費、22節 補償補填及び賠償金、04細節 物件補償料より、平成23年10月から12月にかけて、示談書のとおり、それぞれの被災者に対して、総額で23件27,539,106円が支払われた。

また、上記の支出が計上された平成23年度一般会計歳入歳出決算が、平成24年9月25日の平成24年第4回常総市議会（定例会）において、認定されている。

第4 監査の結果

監査した結果、本請求については、下記のとおり理由がないものと認めるので、棄却する。

棄却の理由

1 浸水被害の原因及び責任について

(1) 浸水被害の原因について

前記第3の2及び3を検証した結果は、次のとおりである。

今回の浸水被害は、台風15号による鬼怒川上流域での豪雨により9月22日午前2時頃から鬼怒川が急激に増水し、豊岡町出山地区については坂巻排水樋管のゲートを閉める操作が遅れたことにより、また、水海道亀岡町については星野宮排水樋管のゲートを閉める操作が遅れたことにより、河川水が逆流したことが原因であると判断される。

よって、今回の浸水は、河川水が堤防の高さを越えてあふれ出た、いっ水によるものではなく、また、内水により起きたものでもなく、適正にゲート操作をしていれば防げたものであることから、自然災害ではないと判断する。

(2) 浸水被害における国、市及び操作員の過失、責任について

①国（河川事務所）の過失及び責任について

前記第3の1、2及び3を検証した結果は、次のとおりである。

今回の浸水被害における国の過失についてであるが、前記第3の3(1)で述べたとおり、河川事務所より常総市に対して、「事務連絡」、「鬼怒川水位の上昇の情報」、「電話連絡」等の情報提供、連絡、指示がされていたことから、鬼怒川上流のダム放流情報の直接の連絡はなかったものの、鬼怒川の河川管理者としての過失はなかったと判断される。

豊岡町出山地区の浸水被害については、坂巻排水樋管が国の河川管理施設であることから、樋管の管理については国に責任があるが、前記第3の1(3)①で述べたとおり、国が常総市に当樋管の管理を委託しており、その業務委託契約書の第6条ただし書きにより、「損害の発生が、常総市又は操作員の責に帰する理由の場合は、常総市又は操作員の負担とする。」とのことから、上記の理由により、国に負担責任はなく、受託者の常総市又は操作員に負担責任の可能性のあることになる。

なお、水海道亀岡町の浸水被害については、星野宮排水樋管が常総市の河川管理施設であることから、樋管の管理については国ではなく市に責任があり、樋管の操作に関する過失及び責任について国に求めることはできないと判断される。

②市及び操作員の過失について

前記第3の1、2及び3を検証した結果は、次のとおりである。

坂巻排水樋管は国の河川管理施設であるが、前記①で述べたとおり、浸水被害については、業務委託契約書に基づいて、常総市に負担責任の可能性のあることになる。また、星野宮排水樋管は常総市の河川管理施設であることから、浸水被害については、常総市に負担責任がある。さらに、常総市は、両樋管の管理について、それぞれの操作員に委託しており、その業務委託契約書の第6条ただし書きにより、「損害の発生が、操作員の責に帰する理由による場合、操作員の負担とする。」とのことから、操作員にも負担責任の可能性のあることになる。

以上のことから、今回の浸水被害において、操作員及び常総市に過失があったかについて検証する。

(ア) 操作員の過失について

前記第3の1(3)②で述べたとおり、操作員は、常総市より排水樋管の管理を委託されている。その業務委託契約書の第1条(総則)において、「操作員は、排水樋管操作要領に基づき……委託業務を行わなければならない。」と定められており、さらに、その排水樋管操作要領の第2条(洪水時における操作の方法)において、「……(2) 鬼怒川から雑排水路への逆流が始まる時点で樋管のゲートを全閉すること。……」と定められている。つまり、操作員は、鬼怒川からの河川水の逆流が起こらないように樋管のゲートを閉めなければならないことになる。

しかしながら、前記第3の3(3)①及び②で述べたとおり、各樋管の操作員は、どちらも浸水被害のあった日の0時頃に樋管の現地を確認した後、今までの経験から当日朝方までは河川水からの逆流は起こらないだろうと判断をし、浸水が起こるまで現地の確認を行わなかった。その後、想定外の急激な鬼怒川の増水があり、当日2時頃より鬼怒川水海道の水位が急激に上昇したため、鬼怒川からの河川水の逆流が起こった。その結果、浸水被害が起きたのである。

以上のことから、浸水被害の原因が樋管操作が遅れたことにあることから、操作員に過失があったと判断される。

(イ) 市の過失について

・道路課の過失について

常総市において河川の樋管を所管する道路課においては、排水樋管の管理を各操作員に委託しているとはいえ、操作員に対して台風の影響による河川の水位の上昇の予報情報等を的確に伝え、かつ、適切な指示を行う義務があったと考えられる。

しかしながら、前記第3の3(2)②で述べたとおり、道路課においては、浸水が起きた日の前日の17時30分から18時30分にかけて、各操作員に対して「これから河川の水位が上昇するので、注意して樋管の操作をするように」と指示をしているが、その後、浸水が起こるまで操作員に対して情報提供、指示等を行っていない。また、浸水当日の1時40分に、鎌庭出張所から「河川の水位が急激に増えたので、樋管操作の対応をお願いします。」との指示があったが、操作員に連絡をしなかった。また、国からの鬼怒川の水位のFAX情報を操作員に伝えなかった。さらに、道路課の全職員は、浸水のあった日の前日の22時15分に退庁し、その後は、自宅待機であった。なお、自宅待機であったにもかかわらず、就寝していたことにより連絡が取れなかった道路課長についても、管理職として不適切な行いであったと考えられる。

以上のことから、道路課より操作員に対して、浸水の起きた当日の夜間に、鬼怒川の水位が急激に上がっていることを伝え、かつ、適切な指示を行っていれば浸水被害は起こらなかった可能性があることから、道路課にも過失があったと判断される。

・安全安心課の過失について

常総市において災害対策業務を所管する安全安心課においては、河川の樋管の管理の所管が道路課であるとはいえ、各種の災害対策に関する情報を各担当課へ伝えることが業務であると思われることから、河川事務所からの鬼怒川の水位のFAX情報を、適切に、道路課へ伝えるべきであったと考えられる。

しかしながら、前記第3の3(2)③で述べたとおり、安全安心課においては、浸水が起きた日の0時21分に鬼怒川はん濫注意情報(鬼怒川第1号)、1時00分に鬼怒川はん濫警戒情報(鬼怒川第2号)、2時00分に鬼怒川はん濫危険情報(鬼怒川第3号)が鎌庭出張所から常総市に送信されているが、道路課に伝えていなかった。これらの情報の中には、今後の鬼怒川の増水が予想されており、2時に受信した鬼怒川第3号の情報においては、午前4時の予想で鬼怒川水海道の水位が6.16メートルで、水位危険度レベル4のはん濫危険水位に達するとの内容であった。

以上のことから、安全安心課が河川事務所からのFAX情報を速やかに道路課に伝え、その時間に道路課が情報を知り、かつ、道路課が、各排水樋管の操作員に対して緊急連絡をし、適切な指示を行っていれば浸水被害は起こらなかった可能性があることから、安全安心課にも過失があったと判断される。

・災害対策本部の過失について

常総市の災害対策本部は、本部長が市長であり、災害対策に関する市の最高決定機関であることから、市の災害対策についての全責任を担っていると見える。よって、災害を未然に防ぐこと、また、さまざまな災害の発生に対して被害を最小限におさえることに務めなければならないと考えられる。

しかしながら、前記第3の3(2)①で述べたとおり、災害対策本部においては、被害が起きた日の前日の15時から第1回会議を開いて、「台風15号に対する今後の警戒体制等について」協議をし、対処したにもかかわらず、今回の浸水被害が起きてしまったことは、会議の決定事項に不備があったものと考えられる。また、河川事務所からのFAX情報が関係する部署に伝達されなかったことについては、災害対策業務の中に明確な規定がなかったために起きたことであり、夜間・休日の災害対策における情報の伝達システムが不十分であったと考えられる。

以上のことから、前日の災害対策本部の会議において、今回の台風15号に対する情報を的確に収集していれば警戒体制を十分に敷いていただろうし、また、伝達システムがよく機能していれば情報がよく伝わり、各操作員に対して適切な指示を行い浸水被害は起こらなかった可能性があることから、災害対策本部(市)にも過失があったと判断される。

これらのことから、今回の浸水被害については、第一に操作員に過失があり、市においても過失があったと判断する。

2 損害賠償について

(1) 浸水被災者への損害賠償について

①損害賠償金の支払いの責任について

前記1(1)で述べたとおり、今回の浸水被害が自然災害でないことから、国家賠償法に基づいて、被災者に対して損害賠償を行う責任があると判断される。また、浸水は、樋管のゲートを閉める操作が遅れたことにより河川水が逆流したために起きた排水樋管の管理上の瑕疵によるものであることから、前記第3の4(1)①で述べた国家賠償法の第2条第1項に基づいて、被災者へ損害賠償金を支払うべきであると判断する。

②損害賠償金の支払いの手続きについて

前記第3の4で述べたとおり、市は、災害対策本部の第2回会議において、損害賠償金を市で支払うことを決定している。また、市は、被害状況調査を行い、その後、被災者と和解交渉をして損害賠償額を決定し、各々の被災者との間で示談書を締結している。

損害賠償金の支払いについては、前記第3の4(2)で述べたとおり、法規に基づいて適正に実施されている。

以上のことから、損害賠償金の支払いの手続きについては、違法ではないと判断する。

(2) 損害賠償の求償について

①損害賠償の求償権について

前記(1)①で述べたとおり、常総市は、国家賠償法の第2条第1項に基づいて、今回の浸水被害における損害賠償を行ったわけであるが、同法の第2条第2項によれば、「前項の場合において、他に損害の原因について責に任ずべき者がいるときは、国又は公共団体は、これに対して求償権を有する。」と定めていることから、常総市としては、関係する職員ないし操作員に対する求償権を法律上取得する可能性がないわけではないと考えられる。なお、操作員については、民間人であっても委託などによって公務を遂行していれば、公務員として扱われることから、対象となると考えられる。

また、国家賠償法第2条第2項は、同法第1条第2項と異なり、求償権行使の対象となる公務員について故意又は重大な過失を要することを明記していないが、同法第2条第2項による求償権行使においても、同法第1条第2項による求償権行使と同様、公務員個人の故意又は重大な過失を要すると解釈すべきである。

よって、常総市は、関係する職員及び操作員に故意又は重大な過失があった時には、求償権を行使することができるということになる。

ここでいう故意又は重大な過失についてであるが、故意とは公権力を行使する職務を執行するに当たり、「自分の行為によって違法な結果が発生することを認識しながら、これを行う行為」をいい、過失とは「注意を欠いたため、これを行う」場合をいうとされている。さらに、重大な過失とは、「通常人に要求される程度の相当な注意をしないでも、わずかの注意さえすれば、たやすく違法有害な結果を予見することができた場合であるのに、漫然これを見すごしたような、ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態を指すものと解するのを相当とする。」(最高裁判所昭和32年7月9日判決)とされている。

②求償権の行使の是非について

本件の損害賠償における求償権を行使すべきかについて考察する。

前記①で述べたとおり、「常総市は、関係する職員及び操作員に故意又は重大な過失があった時には、求償権を行使することができる。」ということから、関係する職員及び操作員に故意又は重大な過失があったのかということが問題となる。ただし、今回の排水樋管のゲートの操作の遅延が、前記第3で述べたとおり、明らかに「故意」による行為ではないことから、関係する職員及び操作員に重大な過失があったかということについて検証する。

(ア) 操作員について

操作員の過失については、前記1(2)②(ア)で述べたとおりである。

しかしながら、浸水のあった日の前日の鬼怒川の水位の変化(前記第3の2(2))を見てみると、当日0時頃までは水位の上昇が1時間あたり30センチメートル程度でしかなかった。操作員は、市から水位のデータを得ておらず目視で水位の上昇を確認しており、また、河川事務所からの急激な水位上昇予想も知らされなかった。それらを思料すれば、操作員が、今までの経験上、2時以降水位が1時間あたり1メートルも急激に上昇するとは思っても寄らず、朝まではゲートを閉める必要はないと判断するのも無理はなかったと思われる。

(イ) 市の職員について

市の職員の過失については、前記1(2)②(イ)で述べたとおりである。

道路課については、前日の22時15分まで庁内に待機し状況を窺っていたものの、その頃には台風がすでに通過して星空が見えており、道路課が待機していた石下支所にはテレビが備え付けられていなかったこともあり、鬼怒川上流域での300ミリメートル近い降雨の状況が把握できなかった。また、鬼怒川の水位上昇の数値データからは、今までの1時間あたりの水位の上昇が20～30センチメートル程度であったことから、2時以降水位が1時間あたり1メートルも急激に上昇するとは思っても寄らず、樋管操作が必要になるのは翌朝になってからであろうと判断したのも無理はなかったと思われる。(ちなみに、近年の鬼怒川水海道水位観測所での最高水位は、平成14年7月11日の台風6号によるもので、プラス5.78メートルを記録している。水位では今回のプラス5.17メートルより61センチメートル高かったものの、1時間あたりの最高増水位では、平成14年が62センチメートルであるのに対し、今回は101センチメートルであったことから、今回の方が39センチメートルも上回っている。それだけ、今回の水位の上昇は急激であったと言える。)また、鎌庭出張所から「鬼怒川の水位が急激に上昇したので樋管の操作の対応をとってほしい」旨の指示があったにもかかわらず、操作員に連絡をしなかったことについては、道路課の職員は、水位上昇の具体的な数値データ(河川事務所からのFAX情報)を見ていないことから、2時からの1時間あたり1メートルを超える急激な増水を想定することができなかった。そして、樋管の操作が必要になるのは、明るくなってからの午前6時以降であろうと判断し、その時間帯であれば操作員が必ず操作してくれるはずであると推測していたことから、前日に操作員に連絡してあるため、改めて連絡を

行わなかったものと思われる。なお、自宅待機であったにもかかわらず、就寝していたことにより連絡が取れなかった道路課長についてであるが、前日の台風の被害における処理に忙殺され、心身共に疲労していたことから、熟睡してしまったため、電話に出られなかったものと思われる。

また、安全安心課については、河川事務所からのFAX情報は、市の消防団への出動要請のための情報であるとの認識であり、伝達する明確な規定もなかったことから、以前から道路課へ情報提供をしていなかった。樋管については、以前から道路課の所管であることから、その対応はされていると考えれば、今まで通り情報を伝えなかったとしても無理はなかったと思われる。

さらに、災害対策本部の職員については、市長をはじめ災害対策本部の組織員のだれもが、近年の鬼怒川の増水の例からも、今回の台風15号の通過に伴う鬼怒川の増水がこれほどの量であるとは思っても寄らず、かつ、これほど急激に鬼怒川の水位が上昇するとは予想がつかなかったことから、不備な防災体制をとってしまったものと思われる。また、情報の伝達システムがうまく機能していなかったことについては、明確な規定がなかったことが第一の問題点ではあるが、安全安心課と道路課の事務室が別々の庁舎にあること、水位の急激な上昇が深夜であったことも影響していると思われる。

これらのことから、操作員及び市の担当職員に過失があったことは認めなければならないが、その過失の程度は、上記諸事情を総合的に考慮すると、明らかに「ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態」とは言えず、普通の過失の領域にとどまり、重大な過失とまでは言えないと判断される。よって、常総市は、今回の損害賠償について、操作員及び市の担当職員に対して求償権を行使すべきではないと判断する。

また、別の面から本件の事件における求償について考察する。

諸説では、「国家賠償法が公務員の故意又は重大な過失があったときに限り求償権を行使し得ると規定した趣旨は、公務員に一般的な過失があるにとどまる場合にまで求償権を行使し得るようにするよりも、公務員にその職務を十分に果たさせる方が合理的であるという理由によるものと解されている。」、「軽過失は免責とし重過失に限定し求償権を有するとしているが、その趣旨は、軽過失までも求償することとなると公務員の積極的な職務遂行を望めなくなるし、行政の停滞をもたらすおそれがあるとする政策的配慮からである。」、「軽過失の場合は通常不法行為と異なり使用者（国等）が求償できない。これは、公務員に過大な責任を負わせることは、職務遂行に当たり公務員が莫大な損害賠償責任をおそれることにより萎縮効果が生じないようにするために、公務員の責任を軽減したものである。」等の意見がある。

今回の事件は、操作員が河川の排水樋管操作の判断を誤ったために起きたわけであるが、常総市と操作員との間で締結されている業務委託契約の内容を見ると、前記第3の1(3)②で述べたとおり、委託料として支払われる操作員の報酬額は、業務の内容、危険性、責任の重さ等を考えれば、かなり安価である。もしも、市が、樋管の管理を民間業者に委託し警備体制を調べるとしたならば、相当の経費が必要となり、また、今以上の安全が保たれるか疑問も残る。

河川には数多くの樋管が存在し、すべての樋管を国が直接管理することは困難であることから、国は、市に樋管の管理を委託している。しかし、市の職員がすべての樋管のゲートを直接開け閉めすることは困難であることから、市は、各樋管ごとに近くに住む住民に管理を委託しているのである。最近では、受託してくれる人を捜すのが困難になってきており、今回の件で、操作員に求償すべきであるとの判断がされた場合には、今後、操作員の引き受け手がいなくなるのは必定である。

樋管の操作員は、自分の住む地域を洪水から守るために、地元住民の人がボランティアに等しい報酬で引き受けているのが現状である。高齢者が多いが、懸命に取り組んでいることから、いままで被害は出なかった。ところが、今回は、いままでにないような不測の事態が重なったために操作員が過ちを起こしてしまい、浸水被害が発生してしまったのである。その操作員に対し求償せよとは、あまりに厳しいのではないだろうか。一般的に考えて、今回の事件については、操作員に対して損害賠償責任を問うべきではないと考える。

また、市の職員についても同様である。日頃から、市民の安全を守るために、災害から市民を守るために、又は、災害の時にも処理にあたっているのが市の職員である。その職員の中でも特に最前線で働いているのが、道路課並びに安全安心課の職員である。今回も、道路課の職員は、浸水被害の前日は台風の通過にあたり風雨が強く倒木、冠水が多発し、その対応のために雨風の中を作業していたのである。安全安心課の職員も、市民から被害の通報や処理の依頼等、休む暇もなく対応をしていたのである。それほど市の職員は、懸命に市民のために働いているのである。さらに、市長をはじめとした災害対策本部の組織員である市職員も、市民のことを考えて常日頃から懸命に業務に携わっているのである。繰り返すが、今回の被害は、いままでにないような不測の事態が重なって起きたのであり、それゆえに市の職員も判断を誤ってしまったのである。その職員に対し求償せよとは、あまりに厳しいのではないだろうか。一般的に考えて、今回の事件については、市の職員に対して損害賠償責任を問うべきではないと考える。

以上のことを総合的に考慮すれば、常総市が、関係市職員及び操作員に対して、求償権を行使しないとしたことは、本件の事件において妥当であったものと判断する。

3 結論

いままで述べてきたとおり、本件請求事件については、本件の事件が自然災害ではなく、市の管理に瑕疵があったために起きたことであるから、国家賠償法第2条第1項に基づいて損害賠償を行ったことは違法ではないと判断する。また、本件の事件が、操作員及び市の担当職員に過失は認められるものの、その過失が重大なものとは認められない以上、市は、国家賠償法第2条第2項に規定する求償権を有し得ないことは明らかであり、市は、求償権を行使できないものと判断する。

以上のことから、市の本件損害賠償金支出につき、市が操作員及び市の担当職員に対して求償権の行使をしていないことは、相当と認められる。

したがって、本件の措置請求の要旨（イ）、（ロ）、（ニ）、（ホ）については、理由がないものと判断する。