

3 年（ワ）第 3 7 8 号 損害賠償請求事件（第 1 事件）

原 告 ■■■■■ 外

被 告 S 社 外

令和 4 年（ワ）第 3 5 4 号 損害賠償請求事件（第 2 事件）

原 告 ■■■■■ 外

被 告 静岡県 外 1 名

準 備 書 面 （5）

令和 6 年 8 月 3 0 日

静岡地方裁判所沼津支部民事部合議 2 B 係 御中

第 1 事件原告■■■■■、第 2 事件原告■■■■■、第 1 事件原告■■■■■、
第 2 事件原告■■■■■、第 2 事件原告■■■■■、第 2 事件原告■■■■■、
第 2 事件原告■■■■■、第 1 事件・第 2 事件原告■■■■■、第 1 事件・第
2 事件原告■■■■■、第 2 事件原告■■■■■、第 1 事件・第 2 事件原告
■■■■■

訴訟代理人弁護士	池 田 直 樹
同	吉 田 理 人
同	小 島 寛 司
同	辻 岡 信 也
同	杉 田 峻 介
同	渡 部 貴 志
同	中 江 友 紀
訴訟複代理人弁護士	永 田 駿

第1 はじめに

本準備書面では、災害対策基本法にのっとり、後述の熱海市避難指示等の判断・伝達マニュアルに基づいて判断がなされるべきことを前提に、被告熱海市の避難指示の遅れに関する責任について述べる。

第2 避難指示の遅れに関する行政の法的責任総論

1 裁判例の考え方

(1) 神戸地裁姫路支部判平成25年4月24日（佐用町水害訴訟）

表題の裁判例は、避難勧告の性質とこれが違法とされる場合に関し、以下のように述べている。

「避難勧告は、本件防災計画においても確認されているように、地方自治体はその対象地域の住民等に対し、避難行動をとることを強制するものではなく、住民が当該勧告を尊重することを期待して避難の立退きを勧め、又は促すものであるから、住民らは、任意の判断により、避難するかどうかを決定することができる。また、住民に対する危険の程度、状況は、個別性が強いものであるから、避難するかどうかそのものが、最終的には、個人の判断に委ねられるともいえるものである。したがって、避難勧告は、法的拘束力を有するものではないから、対象者に対し、原則として不利益を課することになる行政処分に見られるような処分性を認めることはできない。」

「市町村長による避難勧告の発令は、助成的・受益的行政指導の面を有する一方で、その対象となった地区住民らに対し、避難のために自宅等から立ち退き、別の場所にある避難場所へと移動する等という具体的な行動をすることを、任意ではあれ、求めるものである以上、これが住民等に与える影響・不利益は、決して小さなものではない。したがって、これが国家賠償法1条1項が規定す

る「公権力の行使に当たる公務員」が行う「職務」に当たることは明らかであり、違法性の判断においても、処分行為と異なる判断をすべき理由はない。」

「避難勧告についても、具体的事情の下において、市町村長に発令の権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められる場合には、違法と評価される場合があるというべきである。」

「上記規定の文言に照らせば、災害対策基本法は、同法60条1項所定の要件が備わった場合であっても、常に避難勧告を発令すべき旨を市町村長に義務付けているものではなく、市町村長の裁量において避難勧告を発令するかどうかを決定する権限を与えたものといえることができる。」

「上記規定の文言に照らせば、災害対策基本法は、避難勧告発令権限の行使の有無並びに行使するとした場合の時期及び対象地域という種々の判断を、災害時において当該市町村内の情報が集中し、その状況を最も良く把握し得る立場にある市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねていることが明らかである。」

「上記権限の不行使は、具体的事情の下において、市町村長に上記権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるときでない限り、違法と評価されることはないというべきである（最高裁判所平成元年11月24日第二小法廷判決・民集43巻10号1169頁等参照）。」

すなわち、本裁判例においては、避難勧告（当時）には処分性はないものの、国賠法1条1項の「公権力の行使に当たる公務員」が行う「職務」には該当するため、違法性の判断においても、処分行為と同様、具体的事情の下において、市町村長に発令の権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められる場合には、違法と評価される旨が判示されている。

(2) 仙台地判平成25年9月17日（日和幼稚園訴訟）

また、行政庁による避難指示ではないものの、災害の避難等の指示を行い得る者が負う法的責任に関し、表題の裁判例は以下の通り述べている。

「被告 B 1 学院が、原告らとの間の在園契約から生じる付随義務として、本件被災園児ら 4 名が本件幼稚園 C において過ごす間、本件被災園児ら 4 名の生命・身体を保護する義務を負っていたこと、被告 B 2 園長も、一般不法行為法上、同様の義務を負っていたことは、いずれも当事者間に争いが無い。

そして、特に幼稚園児は 3 歳から 6 歳と幼く、自然災害発生時において危険を予見する能力及び危険を回避する能力が未発達の状態にあり、園長及び教諭らを信頼してその指導に従うほかには自らの生命身体を守る手だてがないのであるから、被告 B 1 学院の履行補助者である本件幼稚園 C の園長及び教諭ら職員としては、園児らの上記信頼に応えて、できる限り園児の安全に係る自然災害等の情報を収集し、自然災害発生の危険性を具体的に予見し、その予見に基づいて被害の発生を未然に防止し、危険を回避する最善の措置を執り、在園中又は送迎中の園児を保護すべき注意義務を負うものというべきである。」

すなわち、本裁判例においては、ある災害の被害者となりうる者において、危険を予見する能力や危険を回避する能力が低い場合には、当該被害者となりうる者に対して避難等の指導をすることができる者は、被害者となりうる者を保護すべき注意義務を負う旨が判示されている。

2 本件における一般的な判断枠組み

令和 3 年 5 月 20 日付で、災害対策基本法の改正法が施行され、避難勧告及び避難指示（緊急）が避難指示に一本化されることとなったが、改正後の避難指示は、改正前の避難勧告と同じタイミングで発令されるべきものとされているから、改正前の避難勧告と改正後の避難指示は同視することができる。そこで、前記の神戸地裁姫路支部判平成 25 年 4 月 24 日（佐用町水害訴訟）を参照するに、改正後の避難指示についても、処分性はないものの、国賠法 1 条 1 項の「公権力の行使に当たる公務員」が行う「職務」には該当するため、違法性の判断においても、処分行為と同様、具体的事情の下において、市町村長に発令の権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められる場合には、違

法と評価されることとなる。

そして、前記仙台地判平成25年9月17日（日和幼稚園訴訟）を参照するに、土砂災害については、一住民が事前に災害発生の危険性等を察知することは困難であるから、土砂災害の発生のおそれが高まっていること等については、行政機関からの情報発信や避難指示等を待つほかないというべきであり、その意味で、当該被害者は行政機関を信頼している。このように、ある災害の被害者となりうる住民から行政機関への期待可能性が高い場合には、当該行政機関は、当該住民からの信頼に応えて、できる限り当該住民の安全に係る災害等の情報を収集し、災害発生の危険性を具体的に予見し、その予見に基づいて被害の発生を未然に防止し、危険を回避する最善の措置を執り、当該住民を保護すべき義務を負うというべきである。

第3 被告熱海市の責任

1 本件における具体的な判断枠組み

(1) 災害対策基本法の規定、趣旨及び目的

災害対策基本法は、第1条において、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もつて社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする」旨を定めている。

そして、同法第5条第1項は、「市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを

実施する責務を有する」と定め、市町村に地域防災計画を作成すべき義務を課しており、同法第42条第2項第2号において、市町村地域防災計画の内容として、「当該市町村の地域に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練その他の災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画」を定める必要がある旨を規定している。

また、同項でいう「基本理念」は、同第2条の2各号に定められており、「一 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。」、「二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。」、「三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。」、「四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであっても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。」、「五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。」、「六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。」と定められているところ、避難指示の遅れとの関係においては、第1号及び第4号が重要である。

さらに、同法第60条第1項は、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、避難のための立退きを指示することができる」と定め、避難指示の発令権限を市町村長に与えている。

(2) 災害対策基本法とガイドライン及びマニュアルとの関係

以上のように、災害対策基本法は、国民の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的としており、同法第60条第1項が市町村長に、避難指示発令権限を付与した趣旨も、対象地域の住民等の生命及び身体を災害から保護することにあるところ、ここでいう住民等の生命及び身体が極めて重要な保護法益であることは言うまでもない。

もともと、災害対策基本法第60条1項に基づく避難指示が、行政処分ではなく行政指導としての性質を有していることに加え、その発令の要件が「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるとき」と抽象的な文言を用いて定められており、要件を充足する場合も避難指示を発令「することができる」と規定されていることを考慮すると、災害対策基本法が、同法第60条第1項所定の要件が備わった場合であっても、常に避難指示を発令すべき旨を市町村長に義務付けているものではなく、市町村長の裁量において避難指示を発令するかどうかを決定する権限を与えたものであるという側面は否定できない。

なぜなら、災害対策基本法第60条第1項が、前記のような規定になっているのは、避難指示発令権限の行使の有無並びに行使とした場合の時期及び対象地域という種々の判断を、災害時において当該市町村内の情報が集中し、その状況を最もよく把握し得る立場にある市町村長の専門的判断に基づく合理的裁量に委ねている趣旨と解されるからである。

しかしながら、内閣府が平成17年に「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」を策定して以降、名称の変更を含む改定を重ね、令和3年5月に「避難情報に関するガイドライン」(以下「本件ガイドライン」という。)

(甲イC41)を策定し、被告熱海市は、本件ガイドラインの前身となる「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」に準じて「熱海市避難指示等の判断・伝達マニュアル(土砂災害・津波災害編)」(以下「本件マニュアル」という。)(甲イC42)を策定及び改定して、避難指示を発令する基準を自ら定めている。

本件マニュアルは、避難指示の発令基準を定めているところ、前記のとおり、避難指示には処分性はなく、一種の行政指導であると考えられる。そのため、本件マニュアルの法的性質は、行手法第2条第8号ニの「行政指導指針」であると考えられる。行手法第36条において、複数の者を対象とする行政指導をするときは、行政機関には、あらかじめ行政指導指針を定める義務があり、また、特別の支障がない限りこれを公表する義務があるとされている。行政機関に対してこれらの義務が課されているのは、行政指導一般においては、行政指導の判断過程の公正と透明性を確保したり、当該行政指導を受けうる者に対して予測可能性を与えたりするためであると考えられる。しかし、特に災害対策基本法第60条第1項に基づく避難指示の判断基準としての行政指導指針が定められ、公表されている趣旨は、災害が発生し、又は発生するおそれがある緊急事態において、迅速に、ある種定型的・機械的な判断をすることができるようにするためである。また、あらかじめ行政指導指針を公表することによって、要件が満たされている以上は、予防的な措置を取ることを予告し、その後仮に災害が結果として発生しなかったとしても、行政機関として避難指示を正当化できるようにしているのである。したがって、避難指示については、あらかじめ緊急時における議論を省くために、定型的な判断基準を定めておき、その基準に従って可能なかぎり機械的に予防的な観点からタイムリーに避難指

示を発令するということが本来的に想定されている。

このような本件マニュアルの策定の経緯、法的性質及び内容に加えて、災害対策基本法が、対象地域の住民等の生命及び身体を保護することを目的として、市町村長に避難指示を発令する権限を付与したことに鑑みれば、避難指示発令の権限は適時かつ適切に行使されるべきであり、熱海市長としては、本件マニュアルが定める基準が不合理なものでない限り、またマニュアルが想定していない異例の事態が発生していない限り、避難指示の発令の可否を検討するに際しては、本件マニュアルに定められた判断基準に従って裁量権を行使すべきことがき束されるというべきである。

たしかに、避難指示発令の要件を充足した場合にも、市町村長は避難指示を発令するか否かについての効果裁量を有しているのではあるが、その裁量も、住民の生命及び身体を保護を目的とした、合目的かつ総合的な判断が行われることを期して付与されたものであるから、被害の発生が予見され、避難指示の発令によって当該被害の発生を防止することができる可能性があるにもかかわらず、特段の合理的な事情もなく、避難指示発令の権限を行使しなかったときは、その不行使が著しく不合理と認められる場合に当たるものとして、違法と評価されると解するべきである。そしてそのような特段の事情の存在とマニュアルに沿った権限行使をしなかったことの合理性の立証責任は行政機関側に課せられると解される。

なお、本件ガイドラインの「はじめに」において、「本ガイドラインは、各市町村が高齢者等避難、避難指示、緊急安全確保（以下「避難情報」という。）の発令基準や伝達方法、防災体制等を検討するにあたって、参考とすべき事項を示したものであり、より高度又は臨機応変に対応できる発令基準・伝達方法・防災体制等を有している市町村においては、本ガイドラインの記載に必ずしもとらわれるものではない。」との記載があるが（甲イＣ４１ ６頁）、これは、各市町村が本件ガイドラインに従わずに、避難情報の発令基準等を独自に

定めることを許容している旨の記載であり、市町村が、本件ガイドラインに沿って自ら避難情報の発令基準等を定めた場合に、何らの理由なく、当該発令基準等に従わないことを正当化する旨の記載ではない。

2 避難指示が発令されるべきであった時期及び内容

原告らは、上述のとおり適時かつ適切に行使されるべきであった災害対策基本法第60条第1項に基づく避難指示発令権限の行使時期及び内容として、以下の3点を主張する。

すなわち、熱海市長は、①2021年7月2日午後0時30分に、静岡地方気象台及び静岡県から土砂災害警戒情報が発表された段階で、少なくとも土砂災害警戒区域内に居住している住民等に対して、避難指示を発令し、同報無線、緊急速報メール、メールマガジン、ラジオ、テレビ、公用車（消防車及びパトロールカー含む。以下同じ。）を用いた避難誘導等あらゆる方法を用いて、後述の情報伝達文例に従い、避難指示を対象地域の住民等に周知させるべきであったが、これをしなかった（以下「熱海市長の避難指示の不発令①」という。）。

また、熱海市長は、②2021年7月3日午前3時、土砂災害の危険度分布（キキクル）で、熱海市内の広範囲が「極めて危険（濃い紫）」となった段階で、少なくとも当該メッシュと土砂災害警戒区域が重なっている地域に居住している住民等に対して、避難指示を発令し、同報無線、緊急速報メール、メールマガジン、ラジオ、テレビ、公用車を用いた避難誘導等あらゆる方法を用いて、後述の情報伝達文例に従い、避難指示を対象地域の住民等に周知させるべきであったが、これをしなかった（以下「熱海市長の避難指示の不発令②」という。）。

さらに、熱海市長は、③土石流の前兆現象に関する情報を認識した段階で、当該前兆現象が報告されている地点を主として、少なくとも土砂災害警戒区域やキキクルの「極めて危険（濃い紫）」や「非常に危険（うす紫）」の地域に居住している住民等に対して、避難指示を発令し、同報無線、緊急速報メール、メールマガジン、ラジオ、テレビ、公用車を用いた避難誘導等あらゆる方法を用いて、後

述の情報伝達文例に従い、避難指示を対象地域の住民等に周知させるべきであったが、これをしなかった（以下「熱海市長の避難指示の不発令③」という。）。なお、熱海市長が、土石流の前兆現象を認識した時期については、現在開示請求を行っているため、追って主張する。

3 熱海市長の避難指示の不発令

(1) 要件該当性

ア 災害対策基本法の規定

避難指示の根拠規定である災害対策基本法第60条第1項においては、「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の必要と認める居住者等に対し、避難のための立退きを指示することができる」と定められている。

イ 本件ガイドライン

本件ガイドライン84頁の「【警戒レベル4】避難指示（土砂災害）」という項目において、避難指示の発令基準の設定例が記載されており、柱書としては、「1～5のいずれかに該当する場合に、警戒レベル4避難指示を発令することが考えられる。」と記載されている（甲イC41）。具体的には、「1：土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報〔土砂災害〕）が発表された場合（※土砂災害警戒情報は市町村単位を基本として発表されるが、警戒レベル4避難指示の発令対象区域は適切に絞り込むこと）」、「2：土砂災害の危険度分布で「非常に危険（うす紫）」（警戒レベル4相当情報〔土砂災害〕）となった場合」、「3：警戒レベル4避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合（夕方時点で発令）」、「4：警戒レベル4避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、立退き避難が困難となる暴風を伴い接近・通過することが予想される場合（立退き避難中に暴風が吹き始めること

がないよう暴風警報の発表後速やかに発令)」、「5：土砂災害の前兆現象（山鳴り、湧き水・地下水の濁り、溪流の水量の変化等）が発見された場合」と記載されており、また「※夜間・未明であっても、発令基準例1～2又は5に該当する場合は、躊躇なく警戒レベル4避難指示を発令する。」とも記載されている（甲イC41 81頁）。

これらの発令基準例の中で、本件と関連するのは発令基準例1、2及び5であるところ、発令基準例1について、「土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報〔土砂災害〕）は、命に危険を及ぼす土砂災害がいつ発生してもおかしくない状況で発表する情報であることから、土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報〔土砂災害〕）の発表をもって、直ちに警戒レベル4避難指示を発令することを基本とする。」、「発令対象区域の絞り込みについては、土砂災害の危険度分布において「非常に危険（うす紫）」（警戒レベル4相当情報〔土砂災害〕）（予想で土砂災害警戒情報の基準に到達）のメッシュが出現し、そのメッシュが土砂災害警戒区域等と重なった場合、あらかじめ警戒レベル4避難指示の発令単位として設定した地域内の土砂災害警戒区域等に警戒レベル4避難指示を発令する。」と記載されている（甲イC41 81頁）。

また、発令基準例2について、「土砂災害の危険度分布のうち、一つのメッシュでも「予想で土砂災害警戒情報の基準に到達」（警戒レベル4相当情報〔土砂災害〕）の状態になると、土砂災害警戒情報（警戒レベル4相当情報〔土砂災害〕）が発表されることとなるため、警戒レベル4避難指示を発令する。」と記載されている（甲イC41 82頁）。

そして、発令基準例5についても、「土砂災害の前兆現象（山鳴り、湧き水・地下水の濁り、溪流の水量の変化等）が発見された場合、土砂災害警戒区域等以外の区域であったとしても、前兆現象が発見された箇所や周辺区域を躊躇なく警戒レベル4避難指示の対象区域とする必要がある。」、「山間地域の

場合、近くに指定緊急避難場所がない場合も想定されることから、当該地域の実情に応じて、早めに避難情報の判断を行うことも必要である。」と記載されている（甲イＣ４１　８２頁）。

ウ 本件マニュアル

本件マニュアル７頁の「３ 避難指示等の発令基準」という項目の中の表の「警戒レベル４避難指示」の欄において、柱書として、「１～５のいずれかに１つに該当する場合に、避難指示の発令を検討し、他の事象と併せて総合的に判断する。」と記載されている（甲イＣ４２　７頁）。そして、具体的には、「１：土砂災害警戒情報（警戒レベル４相当情報「土砂災害」）が発表された場合」、「２：土砂災害の危険度分布で「非常に危険（うす紫）」（警戒レベル４相当情報「土砂災害」）となった場合」、「３：警戒レベル４避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う前線や台風等が、夜間から明け方に接近・通過することが予想される場合（立退き避難中に暴風が吹き始めることがないよう暴風警報の発表後速やかに発令）」、「４：警戒レベル４避難指示の発令が必要となるような強い降雨を伴う台風等が、立退き避難が困難となる暴風を伴い接近・通過することが予想される場合立退き避難中に暴風が吹き始めることがないよう暴風警報の発表後速やかに発令）（原文ママ）」、「５：土砂災害の前兆現象（山鳴り、湧き水・地下水の濁り、溪流の水量の変化等）が発見された場合」と記載されている（甲イＣ４２　７頁）。土石流の前兆現象については、静岡県ホームページにおいても、「山鳴りがする」、「急に川の水が濁り流木が混ざる」、「雨が降り続けているのに川の水位が下がる」が記載されている（甲イＣ４３）。

本件マニュアルについては、基本的には本件ガイドラインとほぼ同じ内容の発令基準が記載されており、特に本件と関連する発令基準１、２及び５については、本件ガイドラインと全く同じ内容となっている（甲イＣ４１、４２）。

さらに、本件マニュアルにおいては、警戒レベル4避難指示の情報伝達文例が以下のように記載されている（甲イC42 8頁・9頁）。

「緊急放送、緊急放送、警戒レベル4避難指示発令。」

「こちらは、〇〇市です。」

「〇時〇分に〇〇市に土砂災害警戒情報が発表されました。土砂災害の危険性が極めて高まっているため、〇時〇分に〇〇地域の〇〇地区の土砂災害警戒区域等にお住まいの方は、直ちに予め定めた避難場所へ避難して下さい。」

「急斜面の付近や河川沿いなど土砂災害のおそれのある場所にいる方は、避難場所や安全な親戚・知人宅などへ今すぐ避難してください。」

「ただし、避難場所等への立ち退き避難が危険な場合には、建物内や自宅内の部屋に移動するなど、身の安全を確保して下さい。」

「〇〇道路は雨量規制のため通行できませんのでご注意ください。」

エ 熱海市地域防災計画（一般対策編）

熱海市防災会議が、災害対策基本法第42条第1項に基づいて作成した令和2年3月版熱海市地域防災計画（一般対策編）（以下「本件防災計画」という。）（甲イC44）の11頁において、「(1) 土砂災害警戒情報の提供と活用」という項目が記載されており、そこには、「・県と静岡地方気象台は、県民の生命及び身体の保護を目的とした土砂災害に対する警戒避難体制の整備に資するため、大雨による土砂災害発生の危険度が高まったときに、市町の長が防災活動の実施や住民等への避難勧告等の発令を適時適切に判断できるよう支援するために、共同で土砂災害警戒情報を発表する。」、「・県は、土砂災害警戒情報を関係のある市町の長に通知するとともに、一般に周知させるため必要な措置を講ずるものとする。」、「・市は、土砂災害警戒情報が発表された場合、直ちに避難勧告等を発令することを基本とする具体的な避難勧告等の発令基準を設定するものとする。」、「・市は、土砂災害警戒

区域等を避難勧告等の発令単位として事前に設定し、土砂災害警戒情報及び土砂災害警戒情報を補足する情報（土砂災害警戒判定メッシュ情報）等を用い、事前に定めた発令単位と危険度の高まっている領域が重複する区域等に避難勧告等を適切な範囲に絞り込んで発令できるよう、発令範囲をあらかじめ具体的に設定するものとする。」、 「・市は、インターネットで公表される最新のリアルタイムの防災気象情報（気象情報、気象注意報・警報・特別警報、雨量に関する情報、土砂災害警戒判定メッシュ情報（気象庁ホームページ）、土砂災害警戒情報補足情報システム（県ホームページ）等）の確認・把握に努める。」と記載されている（甲イC44 11頁）。

このように、本件防災計画においても、土砂災害警戒情報が発表された場合には、直ちに避難勧告等（災害対策基本法改正前のため）を発令することを基本とする具体的な発令基準を設定するものとされており、本件マニュアルが、本件防災計画に従って作成されたことがわかる。

オ 具体的検討

本件ガイドラインに記載されている避難指示の発令基準例及び本件マニュアルにおいて記載されている避難指示の発令基準は、災害対策基本法第60条第1項に基づく避難指示の発令基準として内閣府及び熱海市が作成しているものであるから、当該発令基準に該当した場合には、災害対策基本法第60条第1項の「災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるとき」という要件が充足されることになる。

これを本件についてみるに、令和3年7月2日午後0時30分には、静岡県及び静岡地方気象台から、土砂災害警戒情報が発表されており（己1 31頁）、本件マニュアルの発令基準1に該当する。そして、前記の本件マニュアルと災害対策基本法第60条第1項の要件との関係から、令和3年7月2日午後0時30分の時点において、避難指示発令の要件は充足されていた。

また、令和３年７月３日午前３時には、キキクルで、熱海市内の泉、伊豆山地区及び熱海市街の一部については、「極めて危険（濃い紫）」が表示されていたのであるから（己１ ３２頁）、本件マニュアルの発令基準２に該当する。したがって、令和３年７月３日午前３時の時点において、避難指示発令の要件は充足されていた。

なお、土砂災害の前兆現象については、現在開示請求等を行っているため追って主張する。

以上より、いずれにしても２０２１年７月２日午後０時３０分ないし７月３日午前３時の時点で、災害対策基本法第６０条第１項の要件は充足されていた。

(2) 予見可能性

ア 自然的条件

(ア) 土石流危険渓流の指定

逢初川が、遅くとも１９９８年（平成１０年）には、土石流危険渓流に指定されていたことは、準備書面（１）（責任論）第１の２(2)ウ(ア)のとおりである。したがって、逢初川は、もとより自然現象としての土石流が発生しやすい渓流であった（甲イＡ２４、２５）。そして、土石流危険渓流の指定に係る調査を行っていたのは静岡県であったものの、土石流危険渓流に指定されていることは広く公表されており、被告熱海市も当然その指定を認識していた（甲イＡ２１）。

(イ) 砂防指定地の指定

１９９８年（平成１０年）１０月に、砂防法における砂防指定地に関して、逢初川を含む７渓流について静岡県知事から建設大臣宛に進達が行われ、１９９９年（平成１１年）２月１６日付で、砂防堰堤周辺の標柱指定の範囲で砂防指定地の指定がなされたことは、準備書面（１）（責任論）第１の２(2)ウ(イ)のとおりである（甲イＡ４４・１５頁目）。

(ウ) 土砂災害警戒区域・特別警戒区域の指定

土砂災害防止法に基づき基礎調査が行われた上で、逢初川の下流域は、対象事象を土石流として、平成24年に土砂災害警戒区域・特別警戒区域の指定がなされたことは、準備書面(1)(責任論)第1の2(2)ウ(ウ)のとおりである(甲イA27、28)。

現に、被害を受けた範囲の多くは土砂災害警戒区域の範囲に含まれている(別紙2)。

イ 社会的条件

本件被害者らの家屋がそうであったように、逢初川の周辺地域においては、川の直近までに民家が迫っており、下流域の緩い谷の部分は、住民の生活拠点となっていた。そのため、土石流が発生した場合には、逢初川直近に居住している住民を中心に、甚大な被害が生じうることは、もはや当然の状況であった(甲イA25、26)。

ウ 違法開発の認識

被告熱海市が、各事業者による違法開発の事実を認識していたことについては、準備書面(1)(責任論)第1及び同準備書面別紙に記載のとおりであり、前記の自然的条件及び社会的条件をも踏まえると、逢初川流域で土石流が発生する可能性が高く、発生した場合には甚大な被害が生じうることを、被告熱海市は当然認識していた。

実際に、被告熱海市は、2012年2月7日に、被告Mに対して、「熱海市伊豆山字赤井谷における安全対策について(依頼)」と題する文書を出しているところ、そこには、「貴殿が所有する伊豆山字赤井谷の土地については、現在崩壊する危険性が生じており、今後、このままの状況が続くと土砂崩壊が発生し、逢初川下流水域の住民に危険を及ぼす可能性もあります」と記載されており、被告熱海市が、同時点において、土石流の危険性を認識していたことは明らかである(己77)。

エ 静岡県及び静岡地方気象台からの情報提供

静岡県及び静岡地方気象台からの発表や情報提供、それらを受けての被告熱海市の協議及び対応等は別紙のとおりであるところ、被告熱海市は、静岡地方気象台から、適宜情報提供を受けていた。

具体的には、7月2日午前7時40分に、被告熱海市は、静岡地方気象台から土砂災害警戒情報を発表する可能性がある旨のホットラインを受けており、同日午後0時29分には、まもなく土砂災害警戒情報を発表する旨のホットラインを受けている。さらに、7月3日午前9時4分に、今後雨が弱まり、小康状態になる見込みだが、これまでの大雨により土砂災害の危険性は高い状況であり、再び雨が降る予想であるから、引き続き厳重な警戒をするよう求めるホットラインを受けている（己1 31頁ないし34頁）。

オ 被告熱海市の対応

被告熱海市は、これらのホットラインを受けたタイミングや、静岡地方気象台から大雨注意報・警報、土砂災害警戒情報が発表されたタイミングにおいて、適宜内部で協議をしていたが、結局、発災に至るまで避難指示を発令しなかった。

被告熱海市としては、静岡地方気象台からの種々の情報提供や、住民からの土砂崩れの通報などから、伊豆山地区においても、土砂災害が発生する危険性が高まっていることは当然予見していた。

熱海市長は、7月2日午前7時40分の1回目のホットラインを受けて、同日午前8時45分に協議を行い、同日午前10時には、高齢者等避難を発令し、同報無線、メールマガジン、ホームページ及びSNSを用いて、避難を呼びかけている（己1 31頁）。高齢者避難についても、土砂災害が発生する可能性を考慮して発令するものに他ならないから、同時点において、被告熱海市が、土砂災害の発生を予見していたことは明らかである。

被告熱海市は、7月2日午前10時に高齢者等避難を発令した後、同日午

後0時30分の土砂災害警戒情報の発表を受け、同日午後1時、同日午後4時に協議を実施し、避難指示を見送る判断をしている（己1 31頁・32頁）。また、7月3日午前3時の静岡地方気象台からの気象情報を受けて、危機管理課が検討をしたが、朝の段階で市長の判断を仰ぐこととして、避難指示を見送っている（己1 32頁）。さらに、7月3日午前6時30分の電話協議、同日午前9時15分の電話協議においても、結論として避難指示を見送る判断をしている（己1 32頁・33頁）。

これらの避難指示を見送る判断は、雨が弱まるとの予想や、過去の台風等の大雨によってキキクルで「極めて危険（濃い紫）」となっても土石流等の発生等人身災害につながる被害はなかったこと、避難指示の空振りによる避難率低下の懸念などを理由になされたものである。

しかしながら、雨が弱まるとの予想についてはたしかに3回目のホットラインにおいて静岡地方気象台からも言及されているものの、静岡地方気象台からのホットラインの内容は、最終的には雨が弱まった後も土砂災害の危険性は依然として高いままであるため、引き続き嚴重な警戒を求めるものであり（己1 27頁・28頁・33頁）、雨が弱まるとの予想を軽信して、避難指示を見送ることは正当化されない。

また、過去の台風等の大雨によってキキクルで「極めて危険（濃い紫）」となっていたときに人身災害につながる被害がなかったというが、近年災害が激甚化しており、自然現象も変化していることに加え、高齢化の進展などの社会環境の変化に伴って新たな防災上の課題も発生してきていることは被告熱海市も把握しており、これまでの統計や経験則が当てはまらないような災害が発生するリスクがあることも、被告熱海市は重々理解していた（甲イC 42 2頁）。そうであるからこそ、被告熱海市は本件マニュアルを作成して、災害対策に臨んでいたものであり、過去の経緯を重く捉えて、避難指示を見送る判断をすることは、災害対策の観点から言えばまさに本末転倒である。常

に災害の発生を想定し、予防的に取り組むからこそ災害対策は功を奏するのであり、今まで災害が起きなかったから今回も起きないであろうという楽観的な考えでは、防ぐことができる被害をも防ぐことができない。したがって、空振りを恐れて避難指示を見送る判断が、災害対策基本法が市町村長に避難指示発令権限を与えた趣旨からして正当化されることはあり得ない。

いずれにせよ、被告熱海市が、2021年7月2日午後0時30分ないし7月3日午前3時の時点で、本件土石流の発生を予見し、又は少なくとも予見できたことは明らかである。

(3) 結果回避可能性及び因果関係

たしかに、避難指示は、行政処分ではなく、法的拘束力はないから、避難指示を受けた住民等がこれに従う義務はないし、避難指示に従わない場合にも罰則の対象となるわけではない。

しかしながら、避難指示は、その職掌上防災に関する正確な情報を多く有していると期待される市町村長が発令するものであるから、対象地域の住民等がこれを信頼し、当該避難指示に従って避難を開始することは、当然に想定されることであり、避難指示を受けた住民がこれに従って避難をする蓋然性は高い。

そのため、前記各タイミングにおいて避難指示が発令され、被告熱海市が、同報無線、緊急速報メール、メールマガジン、ラジオ、テレビ、公用車を用いた避難誘導等あらゆる方法を用いて、前記第3の3(1)ウの情報伝達文例（甲イC42 8頁・9頁）のとおり呼びかけを行い、避難指示を対象地域の住民等に周知させていれば、当該住民等は、適切に避難し、本件土石流によって生じる生命及び身体に対する被害を回避することができていたというべきであるから、市町村長による避難指示の不発令と損害の因果関係は認められる。

ここでいう被害とは、原告■■■■の母である亡■■■■の死亡及びその他原告らの被災体験のことをいい、亡■■■■の住居と、土砂災害警戒区域の位置関係は甲イC45のとおりである。その他原告らの被災体験との因果関

係については追って主張する。

(4) 小括

よって、熱海市長は、2021年7月2日午後0時30分ないし7月3日午前3時の時点において、本件土石流による被害の発生を予見し、又は予見でき、避難指示の発令によって当該被害の発生を防止することができる可能性があるにもかかわらず、特段の事情もなく、避難指示発令の権限を行使しなかったものである。

第4 結語

以上のとおりであるから、熱海市長が、2021年7月2日午後0時30分ないし7月3日午前3時の時点において避難指示を発令しなかったことについては、市町村長に避難指示発令の権限が付与された趣旨・目的に照らし、その不行使が著しく不合理と認められるため、国賠法上違法である。

以上