

令和3年（ワ）第378号 損害賠償請求事件（第1事件）外

原告 〇〇〇 外

被告 S社 外

準備書面（10）訂正申立書

令和7年4月1日

静岡地方裁判所沼津支部民事部合議2B係 御中

原告 〇〇〇	ら訴訟代理人弁護士	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

頭書事件につきまして、令和7年3月31日付け準備書面（10）中、証拠番号の引用に誤りがあったため、その部分のみを訂正した準備書面（10）を別紙のとおり提出いたします。

令和3年（ワ）第378号 損害賠償請求事件（第1事件）外

原告 〇〇〇 外

被告 S社 外

準備書面（10）

令和7年3月31日

静岡地方裁判所沼津支部民事部合議2B係 御中

原告〇〇〇ら訴訟代理人弁護士	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、令和6年10月30日付被告熱海市準備書面（1）に対する必要な範囲での認否及び反論を行い、原告〇〇〇ら準備書面（5）における避難指示の遅れについての被告熱海市の責任に関する主張の補充を行う。

第2 被告熱海市の主張に対する認否

1 「第2」の「2」について

(1) 「(1)」について

被告熱海市は、原告■■■■■らが、被告熱海市の行政権限不行使の前提となる法的義務の根拠を、本件マニュアル（甲イＣ４２）に求めており、本件マニュアルが法規範性のある「法令」とであると主張しているなどと主張しているが、これは否認する。原告■■■■■らは、そのような主張は全くしていない。

(2) 「(2)」について

被告熱海市は、被告熱海市が、本件マニュアルに避難指示等の発令を過去の実例等を踏まえた総合的判断に基づき行うことを定めていることが、なぜ、新原告らが主張するように、「避難情報の発令基準等を独自に定めるものではない」と言えるのか、その理由が、不明にして理解できないなどと主張しているが、これは否認する。原告■■■■■らは、そのような主張は全くしていない。むしろ、原告■■■■■らは、本件ガイドラインが、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を主張しているのであり、被告熱海市代理人が、原告■■■■■らの主張のどこを見て、前記主張をするに至ったのかは不明である。

2 「第2」の「3」について

被告熱海市は、佐用町水害訴訟判決について、その実質は、避難勧告の不発令にかかる不法行為ではなく、避難勧告の発令が不法行為となるか否かが争われた事案と認められるなどと主張するが、これは否認する。たしかに、佐用町水害訴訟では、避難勧告の発令が不法行為となるか否かも争われているが、避難勧告の不発令が不法行為となるか否かも併せて判断されており、実質が前者の判断であるなどという関係にはない。

また、被告熱海市は、佐用町水害訴訟判決から、「いわゆる空振りのおそれの有無を考慮することも、それ自体明らかに合理性を欠く判断であるとはいえない。」という部分を引用しつつ、熱海市長が、避難指示を発令しなかったことには理由がある旨主張するが、これは争う。詳細は後述のとおりである。

3 「第2」の「4」について

被告熱海市は、原告■■■■■らが、あたかも、本件ガイドライン及び本件マニュアルを規制権限行使の権限を定めた「法令」であると主張しているかのような記載をしているが、原告■■■■■らは、そのような主張は一切しておらず、規制権限不行使の前提となる法令上の根拠は、災害対策基本法第60条第1項であると考えている。この点は、繰り返しになるが、被告熱海市代理人の理解が及んでいないようなので、後述する。

4 「第4」について

(1) 「1」について

認める。

(2) 「2」について

ア 「(1)」について

第1段落（「被告熱海市は・・・」）記載の事実のうち、④及び⑤は不知、その余は認める。④及び⑤については、己1における記載よりも詳細であるため、己1以外に根拠資料があるのであれば証拠として提出されたい。

第2段落第1文（「その際・・・」）は概ね認める。但し、空振りの経験から避難指示を発令しなかったことの合理性が基礎づけられるとの主張については後述のとおり争う。

第3段落（「被告熱海市は・・・」）ないし第5段落（「なお・・・」）は認める。

イ 「(2)」について

第1段落第1文（「被告熱海市は・・・」）は不知。

第1段落第2文（「その際・・・」）は不知。

第2段落（「また・・・」）は不知。

第3段落第1文（「その後・・・」）は記載の事実のうち、熱海市の大部分は、

赤（警戒）の表示であったという点は否認する。2021年7月3日午前3時00分のキキクル画像を見る限り、熱海市の約3分の1程度は紫色の表示となっており、熱海市の大部分が赤の表示であったということはできない。また、本件災害の現場となっている伊豆山地域は全域が紫色の表示となっていることには留意が必要である。

第3段落第2文（「土砂キキクル・・・」）ないし第5段落（「また・・・」）は不知。根拠資料があるのであれば証拠として提出されたい。

第6段落（「本市危機監理課・・・」）は認める。

第7段落（「熱海市長・・・」）は認める。

第8段落（「なお、新原告・・・」）は認める。

(3) 「3」について

第1文（「7月3日・・・」）は認める。

第2文（「その後・・・」）は認める。

(4) 「4」について

第1段落（「前期のとおり・・・」）は認める。

第2段落（「新原告ら・・・」）は一般論として認める。

第3段落（「この点について・・・」）は認める。

第4段落（「このように・・・」）は争う。

第5段落（「また・・・」）は不知。それぞれ根拠資料があるのであれば証拠として提出されたい。

第6段落（「以上を踏まえ・・・」）は争う。

第3 被告熱海市の主張への反論及び主張の補充

1 避難指示の遅れに関する規制権限不行使の根拠法令について

前記のとおり、被告熱海市は、原告[黒塗り]らが、本件ガイドライン及び本件マニュアルが、規制権限不行使の根拠となる法令であると主張していると認識

しているようであるが、原告■■■■らは、本件ガイドライン及び本件マニュアルが法令であるなどという主張は全くしていない。

原告■■■■ら準備書面（５）第３の１で既に主張したとおり、避難指示の遅れについての規制権限として、明確に災害対策基本法第６０条第１項を上げており、同第３の１(２)において、災害対策基本法と本件ガイドライン及び本件マニュアルとの関係を整理して主張している。それぞれの関係を主張している部分においても、本件ガイドライン及び本件マニュアルが法令に該当するなどという主張は全くしておらず、むしろ、本件マニュアルが行手法第２条第８号ニの「行政指導指針」に該当するという主張をしており、行政指導指針が法令に該当しないことは明らかである。

２ 被告熱海市が行う行政指導については熱海市行政手続条例が適用されること

たしかに、被告熱海市が指摘するように、行手法第３条第３項の規定により、地方公共団体の機関がする行政指導については、行手法の規定は適用除外となるため、本件マニュアルが、行手法上の行政指導指針に該当する余地はないという点は認める。

しかしながら、被告熱海市においては、行手法の規定と大部分が共通する内容の熱海市行政手続条例（以下「行手条例」という。）（甲イＣ４９）が定められており、同条例は、平成１２年４月１日に施行され、最新の改正は平成２８年４月１日であるため、発災当時は、現行の条例が施行されていた。行手条例第２条の定義規程において、「行政指導指針」が定められているわけではないものの、行政指導指針について規定している行手法第３６条の規定と共通する内容の規定が、行手条例第３３条に定められており、当該規定で定めるべきとされている事項は行手法第２条第８号ニの行政指導指針の定義と一致している。そのため、結局として、被告熱海市は、避難指示については行手条例上の行政指導指針として本件マニュアルを定めているものといえることができ、被告

熱海市（熱海市長）が行う行政指導について、行手法の適用が除外されているという主張は、大きな意味を持たない。

3 空振りのおそれを考慮しても本件における避難指示の不発令が違法であること

被告熱海市は、令和元年10月12日の台風19号の際に、避難指示（緊急）を発令したが、避難率が0.9%にとどまった一方で、土石流はもとより断水以外の物的損害も人的被害も発生しなかったことをもって、空振りの苦い経験をしていたと主張している。

たしかに、災害対策基本法第60条第1項に基づく避難指示を発令するか否かの判断に際して、空振りのおそれを考慮すること自体はあり得るが、空振りのおそれを考慮するあまり、避難指示を出し渋ることによって、取り返しのつかない甚大な被害が発生してしまつては本末転倒である。

原告■■■■ら準備書面（5）で主張したとおり、2021年7月2日午後0時30分時点で本件マニュアルの発令基準1に該当すること、同月3日午前3時時点で本件マニュアルの発令基準2に該当することを前提として、それぞれの時点においては当該発令基準に従って避難指示を発令することが羈束されていたというべきである。この点、被告熱海市も、2021年7月3日の朝の時点で、本件マニュアルの発令基準1及び2の各要件が充足されていたことは認めている（己1・43頁）。被告熱海市は、総合判断の結果避難指示を発令しなかった旨の主張をしているが、そのいずれも、以下のとおり、自らが行手条例上の行政指導指針として定めている本件マニュアルに従わないことを正当化するほどの合理的な根拠とはなり得ない。

被告熱海市は、土砂キキクルは避難行動（立ち退き避難）に要する時間を確保するため、危険度（色分け）の判定に2時間先までの予測値を用いているところ、すでに、高齢者等避難を発令しており、避難に時間のかかる高齢者等やその他の事情がある人について避難を呼びかける等していたことを、避難指示

を発令しなかったことの要素として主張している。しかしながら、土砂キキクルが、2時間先までの予測値を用いているとしても、むしろ2時間先までの予測値をもとに、その時の危険度を判断して色分けに反映させているのであるから、予測値をもとにしているから危険度が低いなどということにはならず、そのように判断することはキキクルの存在を無下にするもので合理的とは到底いうことができない。

また、2021年7月3日午前6時30分時点において、今後の天候状況は午前中で雨雲の塊は抜け、午後に雨が止み、夕方から小雨が降り出す状況との予報であったなどというが、被告熱海市は、同日午前9時4分の気象庁からのホットライン（3回目）において、「現在かかっている雨雲が東に抜ければ、土砂災害警戒情報を一旦解除し警報に下げる可能性もあるが、今夜日界以降は再び雨が降る予想で、解除できたとしても再発表する可能性はある。既に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、今後再び雨が降る予想であることから、引き続き厳重な警戒をしてください。」という連絡を受けている。同連絡にもあるとおり、一旦は雨が止むものの、再度雨が降る予想であり、雨が一旦止むことを過大に考慮すべきではない。また、気象庁からの連絡にあるとおり、既にこれまでの大雨により土砂災害の危険性が高まっているのであり、一度大雨により高まった土砂災害の危険性が、一旦雨が止むということにより解消されることはあり得ず、上記の再度雨が降るという予想も踏まえると、この時点で相当程度高まっていた土砂災害の危険性がすぐに解消されると考えることはできない。

実際の降雨量の記録を見ても、最大時間雨量は24mm（7月3日9時00分～10時00分）、最大24時間雨量は260mm（7月2日午前8時～3日午前8時）、2日間雨量は394mm（7月2日～7月3日）、3日間雨量は491mm（7月1日～7月3日）とされている（丁1表5－5）。

表 5-5 災害発生時の雨量の比較

	網代（気象庁）	熱海（熱海）
最大時間雨量	27 mm 7月3日 9:00～10:00	24 mm 7月3日 9:00～10:00
最大24時間雨量	183 mm 7月2日 11:00～7月3日 11:00	260 mm 7月2日 8:00～7月3日 8:00
日雨量	140 mm 7月3日	235 mm 7月2日
2日間雨量	301 mm 7月2日～7月3日	394 mm 7月2日～7月3日
3日間雨量	411.5 mm 7月1日～3日	491 mm 7月1日～3日

そして、丁1（5－27）において、「特に3日間雨量（およそ72時間雨量に対応）は、確率規模50年～80年確率規模に相当し、盛り土完成（2012年頃）以降、最大値を記録した（図5－25）。」と記載されている。

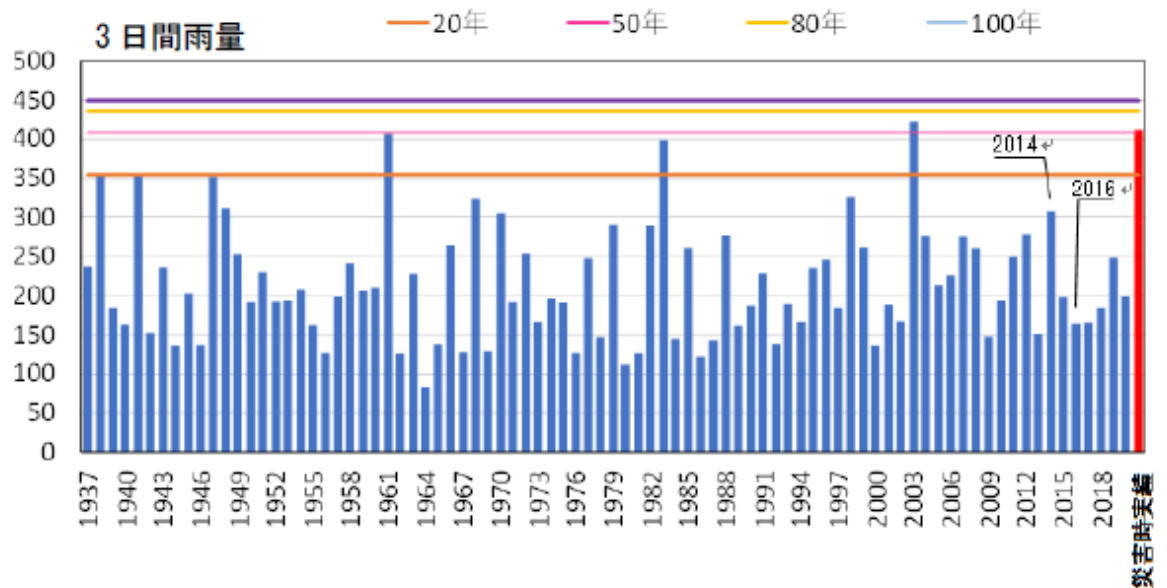


図 5-25 年最大値と確率評価結果との比較（3日間雨量）

また、丁1（5－27）において、「熱海雨量観測所の72時間雨量では、観測開始の1985年以来の最大を記録している（図5－29）。」と記載されている。

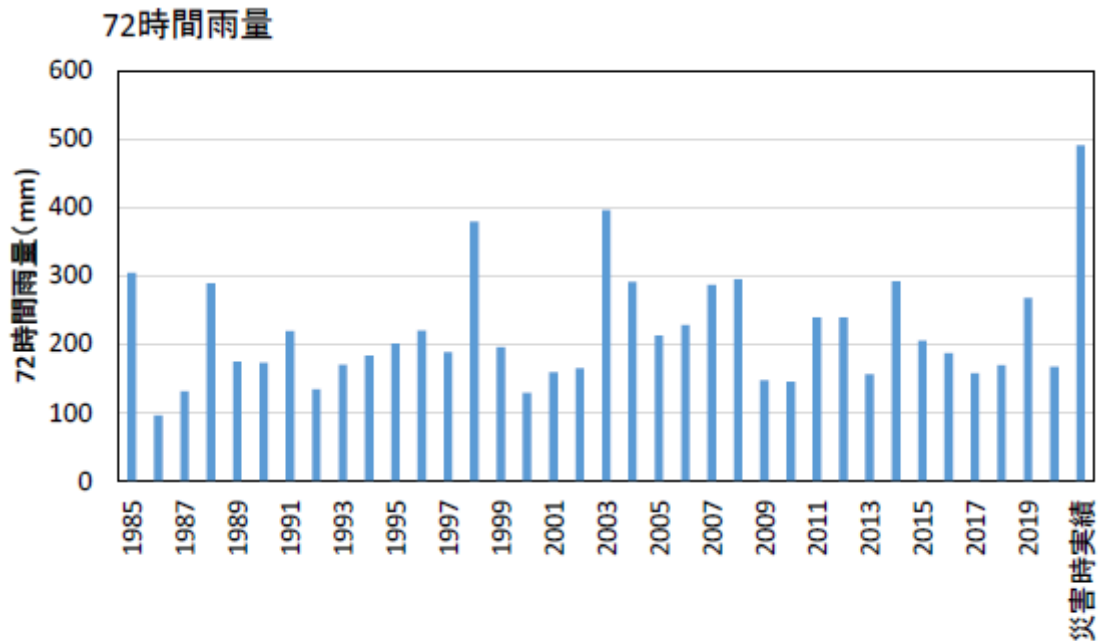


図 5-29 72 時間雨量年最大値 (熱海雨量観測所 (静岡県) 1985 年～)

このような発災前の降雨量を前提に、逢初川が土石流危険溪流に指定されていること (甲イ A 2 4、2 5、2 1)、砂防指定地の指定もなされていること (甲イ A 4 4・1 5 頁目)、土砂災害警戒区域・特別警戒区域の指定がなされていること (甲イ A 2 7、2 8、原告■■■■ら準備書面 (5) 別紙 2) 及び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 (己 7 7) を考慮すると、被告熱海市においては、もとより土砂災害の危険性が高いのであるから、前記のような多量の雨が降った場合に、被告熱海市においては、極めて迅速な対応が必要であることは明らかである。

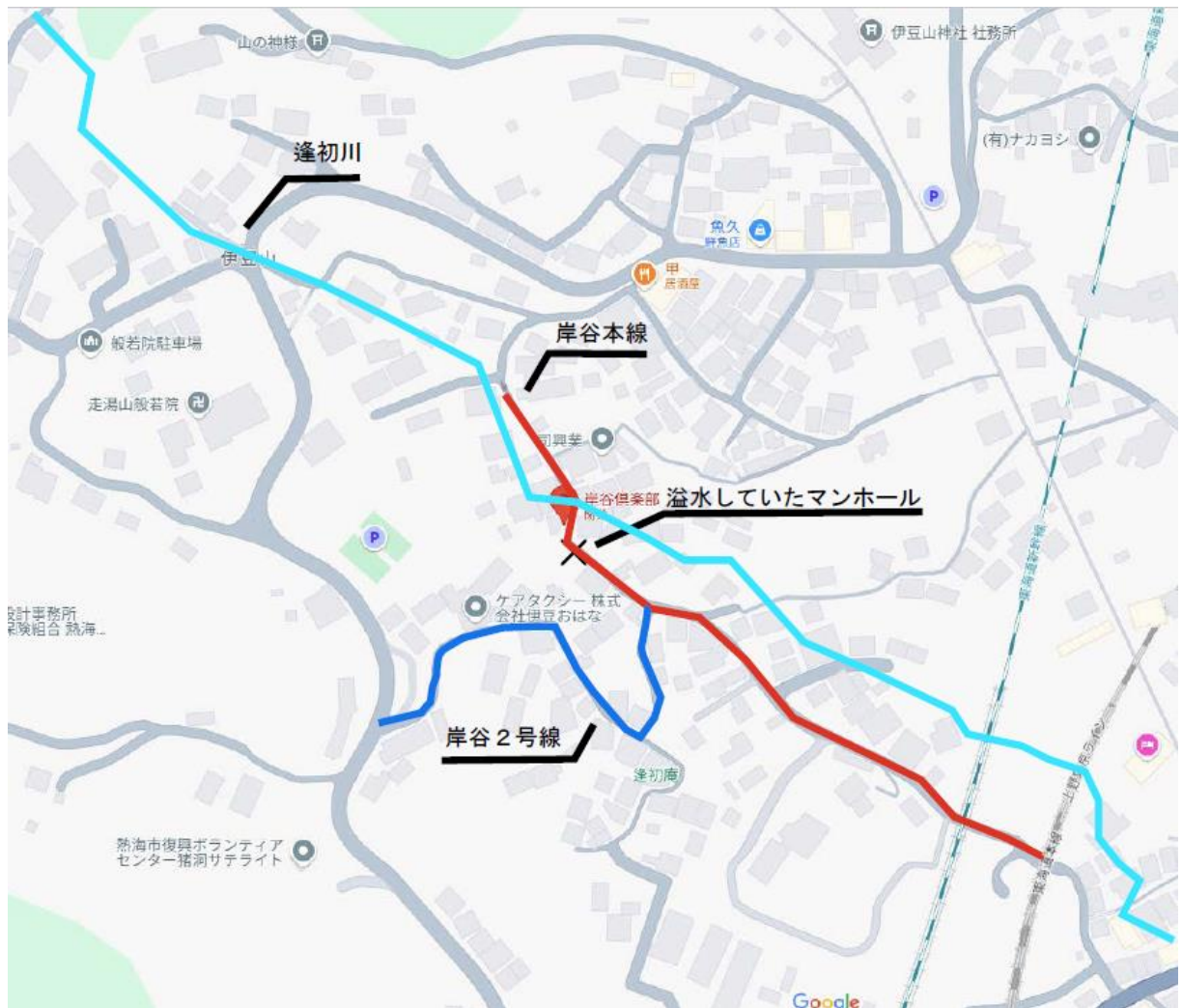
さらに、被告熱海市は、静岡県内東部 1 9 市町における避難情報の発令の判断が分かれていたことも主張しているが、周辺の市町の判断を考慮に入れること自体は否定されないとしても、周辺の市町が避難指示を発令していないことを理由に発令しないなどという短絡的な判断が許容されるわけではなく、避難指示を発令するか否かについては、本来的には、当該市の状況を考慮して判断されるべきものである。また、周辺の市町では、避難指示を発令している市町が 6 市 5 町もあるのであり、被告熱海市に隣接する自治体である伊東市も避難

指示を発令していたのである。前記の被告熱海市の自然的条件及び違法開発の存在という特殊条件を考慮すると、これらの特殊条件が存在しない（危険な土砂が存在しない）周辺市町でも避難指示を発令していたのであるから、被告熱海市ではより避難指示を発令すべき状況であったといえることができる。

4 被告熱海市が土石流の前兆現象を認識していたこと

土石流の前兆現象として、静岡県が発災当時のホームページに掲載していたものとしては、「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」があり（甲イC43の1、43の2）、一般的な土石流の前兆現象としては、上記のほかに、立木の裂ける音や大きな岩の流れる音が聞こえる、異様なにおい（腐った土のにおい等）がする等があげられる。

原告■■■■からの話によると、2021年7月2日の時点で、逢初川の水は茶色く濁っており、大きな石がゴロゴロと流れていく音がしていたというのであり、発災前日の時点で、土石流の前兆現象が起こっていたことは明らかである。そのほか、発災当日の朝には、岸谷倶楽部（熱海市伊豆山351-1）下の岸谷本線と岸谷2号線の合流部付近のマンホールから水が溢れていたという話もある。これに関連して、熱海市から開示された文書によると、2021年7月3日午前8時30分に、岸谷2号線について、水路のグレーチングが持ち上がっているという通報を受けて、通行止め及び小秀土建でバリケードを設置する対応がなされたことが記録されている。これについては、道路規制情報として、2021年7月3日午前8時30分に、岸谷倶楽部前の岸谷2号線が通行止めになったことが記録されている（甲イC50-1、甲イC50-2、甲イC51-1、甲イC51-2、甲イC52）。



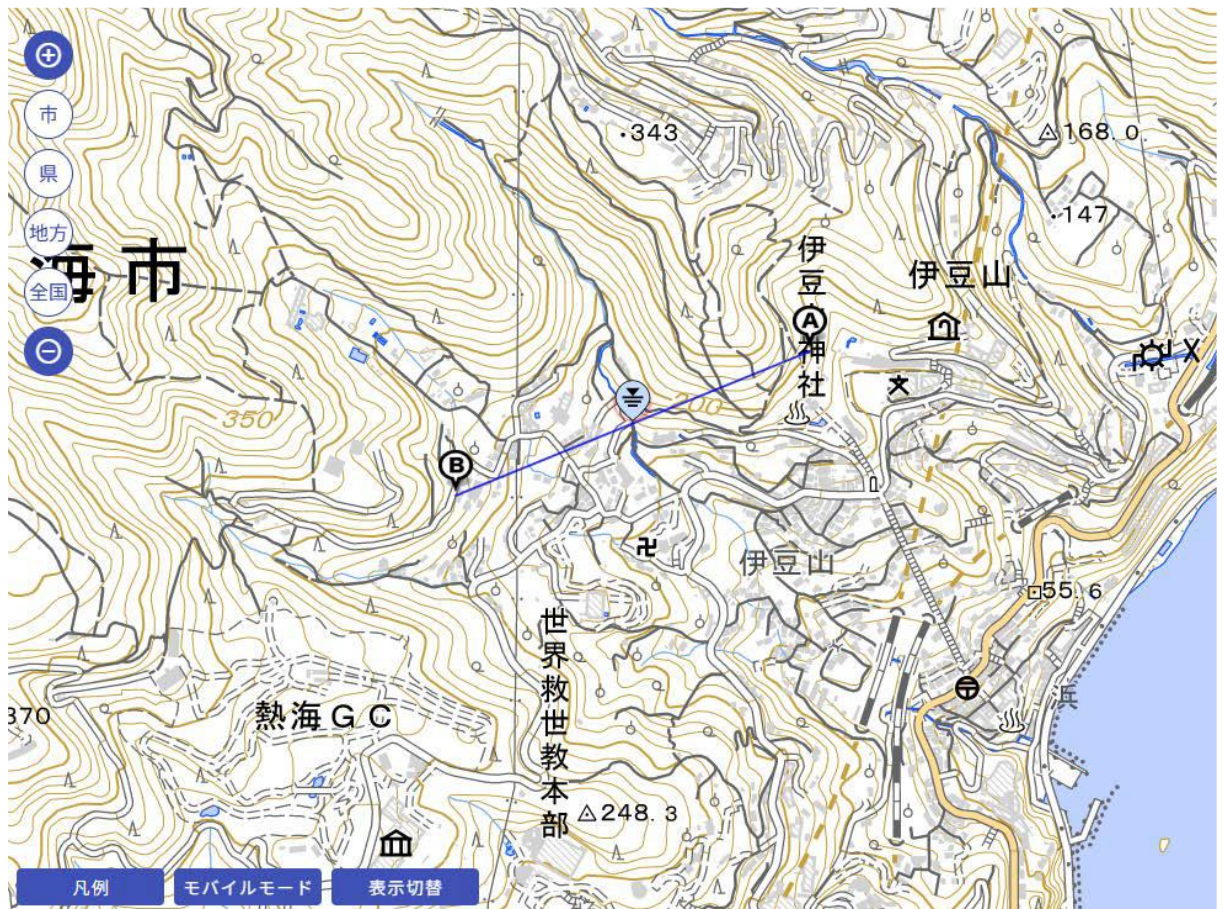
また、同日午前9時50分に、堀坂3号線について、2級河川逢初川の氾濫で通行止め（大館建設資材置き場付近）という通報を受けて、大館建設でバリケードを設置する対応がなされたことが記録されている（甲イC50-1、甲イC50-2、甲イC51-1、甲イC51-2、甲イC52）。



したがって、少なくとも、これらの道路に関する通報を受けて、上記のことが発生していたことを被告熱海市は把握していたといえる。さらに、上記通報を受けて、通行止めなどの対応をするにあたって、職員が現地に来ているはずであるところ、岸谷倶楽部は逢初川と極めて近い場所にあることを考慮すると、当該職員が逢初川の水の濁り、流木が混じっている状況及び石が流れている音などを認識していたはずである。

さらに、逢初川には、平成31年2月1日から危機管理水位計（常に水位が計測されるものではなく、水位が上昇した際に記録されるもの。）が設置されており、当初の危機管理水位計は下流の方に設置されていたが、令和2年8月7日に熱海市伊豆山字堀坂に移設された。発災当時も、この危機管理水位計が存在していたところ、発災までの連日の大雨により、逢初川の水位は上昇していたことは明らかであり、このことを静岡県熱海土木事務所は把握しており、被告熱海市も情報共有を受け、増水の事実を認識していたはずである。なお、現在の危機管理水位計は、発災当時の危機管理水位計が発災により流されたために、発災当時の位置から少し移動して設置されているが、発災当時と同じく熱

海市伊豆山字堀坂に設置されている（甲イＣ５３）。



以上を踏まえると、被告熱海市としては、前記の岸谷２号線に関する通報があった２０２１年７月３日午前８時３０分頃までには、土石流の前兆現象を認識していたというべきである。

５ 高齢等避難と避難指示の住民への伝達内容の差異について

被告熱海市は、本件発災当時に既に発令していた高齢者等避難での住民への伝達内容と、避難指示を発令した場合の住民への伝達内容には大きな差異がないとして、避難指示を発令しなかったことを正当化する主張を展開している。

しかしながら、高齢者等避難と避難指示では、そもそも法律上の位置づけが異なることは明らかであり、法律上も高齢者等避難よりも避難指示の方が重みのあるものとして位置づけられていることも明らかである。被告熱海市としても、避難指示の重みを考慮した上で、空振りのおそれがあるとして避難指示を

発令しなかったと主張しているのであるから、避難指示の重みを軽視している
上記主張は自己矛盾である。住民としても、高齢者等避難が発令されることと
避難指示が発令されることでは、その重みの違いから、危険度についての認識
も全く異なるものであり、避難指示が発令されることによってはじめて避難行
動に出る者もいたと考えられる。

また、被告熱海市準備書面（１）第４の１に記載されている高齢者等避難の
発令に伴う周知内容を見ても、高齢者等以外の一般の住民に対して避難の準備
を促すような内容にはなっておらず、被告熱海市が主張するように、高齢者等
避難で足りるということは到底できない。

6 因果関係について

以上を踏まえて、遅くとも、２０２１年７月３日午前８時３０分頃までに熱
海市長が避難指示を発令していれば、対象地域の住民は適切に避難行動に出る
ことができ、特に原告■■■■の母である亡■■■■が死亡することはなかったと
いうことができる。

また、原告■■■■らにおいても、より早期に避難行動をすることができてお
り、そうであれば、土石流から命からがら逃げることを余儀なくさせられるよ
うな凄惨な被災体験をすることはなかったということができる。

さらに、一般論としても、原告■■■■らよりも下流に居住していた被害者と
の関係においても、上記の時点で避難指示が発令されていれば、生命・身体に
対する被害が発生しなかった可能性があると思われる。

第４ 発災後の対応について

1 はじめに

これまでは、発災に至るまでの時点における避難指示に関する主張を展開し
てきたが、本項では、発災（第１波）後の被告熱海市の対応についての違法性
を追加して主張する。

2 第1波及び第2波の発生日時と緊急安全確保の時期

本件土石流については、第1波から第7波まで、数度にわたって土石流が発生しているところ、第1波が発生したのは、2021年7月3日午前10時28分であり、第2波が発生したのは、同日午前10時55分である。これに対し、被告熱海市が緊急安全確保を発令したのは、2021年7月3日午前11時5分である。このように、被告熱海市が緊急安全確保を発令したのは、第2波よりも後の時期である（厳密には第3波が午前10時59分に発生しているので、緊急安全確保の発令は第3波よりも後の時期である。）。

3 第1波及び第2波による被害状況

第1波については、前記のとおり、2021年7月3日午前10時28分に発生しているところ、午前10時42分の時点で、先頭部は市道伊豆山神社線付近までが押し寄せてきていた。

原告■■■■■の話によると、2021年7月3日午前10時34分及び10時37分に、母である亡■■■■■からLINEで、実家のすぐ横を流れる逢初川の動画が送られてきており（甲イC54）、その動画では、ごみ混じりの泥水が凄い勢いで流れており、流れが弱まってはまた勢いよく流れるような様子だったとのことである。亡■■■■■は、この動画を送った時点において、発災に気づいておらず、動画を送信した時間に鑑みると、亡■■■■■は第2波によって被災したものと考えられる。

その後、最大規模の段波である第2波が、2021年7月3日午前10時55分に発生しているところ、土石流は、市道伊豆山神社線に到達して多くの人家を破壊し、極めて甚大な被害が発生させており、亡■■■■■も第2波によって被災した一人であると考えられる。この段波の末端停止地点は不明であるが、新幹線横過部上流までは至っていない。

亡■■■■■のように、発災に気づかないまま被災した被害者も存在すると考えられ、このことから、被告熱海市による発災の事実の周知方法が不十分で

あったことは明らかである。

4 第1波と第2波の間の時間に緊急安全確保を発令すべきであったこと

被告熱海市は、これまでの原告■■■■の発災前の時点において避難指示を発令すべきであるとの主張に対して、本件マニュアルに定められた発令基準該当性のみならず、その他の事情も総合的に考慮した結果避難指示を発令しなかったことを主張し、その判断が不合理ではないことを主張している。

発災前の時点において避難指示を発令すべきであることは前記第3及び原告■■■■ら準備書面（5）で主張したとおりであるが、発災後とりわけ第1波と第2波の間の2021年7月3日午前10時28分から午前10時55分までの間の時間に、災害対策基本法第60条第3項に基づく緊急安全確保を発令すべきであったことは明らかである。

すなわち、発災前の時点においては、空振りのおそれを考慮することはあり得るとしても、発災後の時点においては、既に災害が発生しているのであるから、空振りのおそれなるものはもはや考慮することはできない。そして、災害が発生した後は、さらなる被害を防ぐために、躊躇なく直ちに緊急安全確保を発令する必要がある、既に災害が発生している状況においては、緊急安全確保を発令するか否かについての効果裁量は認められないと解するべきである。第1波と第2波の間には、27分の時間があり、その間に緊急安全確保を発令し、防災無線はもちろん、緊急車両を走らせる等あらゆる方法を用いて発災を知らせていれば、第2波が到達した地点よりも下流の住民は、速やかに避難をすることによって被害を受けることを回避することができたといえる。

よって、熱海市長は、2021年7月3日午前10時28分から10時55分までの間に、災害対策基本法第60条第3項に基づく緊急安全確保を発令すべきであった。

そうすれば、原告■■■■の母である亡■■■■が死亡することはなく、また、原告■■■■らも凄惨な被災体験をすることはなかったといえる。

さらに、一般論としても、原告■■■■■らよりも下流に居住していた被害者との関係においても、上記の時点で緊急安全確保が発令されていれば、生命・身体に対する被害が発生しなかった可能性があるといえる。すなわち、原告■■■■■ら以外の被害者の中で亡くなられた被害者が、どのタイミングで亡くなったのかは承知しないが、前記のとおり、実際に緊急安全確保が発令されたのは第3波よりも後の時期であったことに鑑みると、第1波の後、第2波が発生するよりも前の時点で、防災放送、メールマガジン、緊急車両を走らせる等考え得るあらゆる手段を用いての最大限の避難命令という意味での緊急安全確保を発令していれば、下流域の被害者が助かっていた可能性があると思われる。

第5 結語

以上のとおりであるから、熱海市長が、遅くとも2021年7月3日午前8時30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。

そして、熱海市長が、遅くとも2021年7月3日午前10時28分から10時55分までの間において緊急安全確保を発令しなかったことについても、市町村長に緊急安全確保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