

論 説

水害リスク情報にかかる 地方公共団体の説明義務 —— 福知山水害訴訟を契機に ——

近 藤 卓 也

論 説

水害リスク情報にかかる地方公共団体の説明義務* —福知山水害訴訟を契機に—

近 藤 卓 也**

序章 はじめに

第1章 水害リスク情報をめぐる法的仕組み

第1節 関係法令の定め

第2節 先駆的な取り組み—滋賀県流域治水条例

第2章 水害リスク情報と説明義務

第1節 説明義務概論

第2節 不動産取引時の水害リスクにかかる説明義務違反が争われた事例

第3章 福知山水害訴訟

第1節 事実の概要

第2節 判旨

第3節 若干の検討

終章 おわりに

序章 はじめに

治水対策には、堤防やダムの整備をはじめとするハード対策と水害リスク情報の提供をはじめとするソフト対策がある。従来、わが国の河川行政

* 本稿は、公益財団法人 河川財団の河川基金助成事業【助成番号 2020-5311-015】「近時における水害訴訟の多様化とその可能性」の助成による研究成果の一部である。

** 本学法学部准教授。

は前者を中心に進められてきたが、気候変動に伴って頻発化・激甚化する豪雨災害を受けて、近時においては「施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」という考え方に基づいてハード・ソフトが一体となった治水対策が目指されており、水害リスク情報の提供手法・体制の整備が図られている。水害リスク情報の提供には災害発生時のものもあれば災害発生前のものもあるが⁽¹⁾、有事に適切な避難行動をとるためにも、平時から水害リスクについて正確な情報を把握しておくことの重要性はきわめて高い。そして、住民の福祉を増進する役割を担う地方公共団体には、その地域における水害リスク情報を積極的に提供することが期待される。

この点につき、近時興味深い判決が下された。福知山水害訴訟（京都地判令和2年6月17日LEX/DB 文献番号25567081）である。本件は、京都府福知山市が造成・販売した宅地における浸水被害について、同市の説明義務違反に基づく損害賠償責任が認められたものである。水害訴訟においては国家賠償法2条でハード面の瑕疵を争うことが一般的であるところ、情報提供というソフト面に着目した点が特徴的であり⁽²⁾、管見の限り、水害訴訟で行政の説明義務違反が認められた初めての事例である。そこで本稿では、福知山水害訴訟を契機に、説明義務の観点から水害リスク情報の提供のあり方を考察することとしたい。以下、わが国における水害リスク情報の法的仕組みを確認したのち（第1章）、水害リスク情報と説明義務の関係を分析したうえで（第2章）、福知山水害訴訟の検討を通じて（第3章）、水害分野における情報提供の今後を展望する（終章）。

(1) 災害発生時の情報提供につき、佐伯彰洋「水害における行政による避難情報の提供のあり方」法律時報91巻8号（2019年）73頁参照。

第1章 水害リスク情報をめぐる法的仕組み

第1節 関係法令の定め

(1) 住民への情報提供—水防法

住民に対する水害リスク情報の提供に関して、現行法で中心的な役割を果たしているのが水防法で定められた洪水ハザードマップである。概説すると、まず国土交通省および都道府県は、洪水時の円滑かつ迅速な避難確保または浸水防止により水災被害を軽減するため、洪水予報河川および水位周知河川⁽³⁾について、想定最大規模降雨により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定する（14条1項）。平成13年の制度発足当初は、区域指定の前提となる降雨は計画規模降雨（洪水防御に関する計画の基本となる降雨）とされていたが、近年、計画規模降雨を上回る降雨が相次いで発生していることを受けて、平成27年の法改正で想定最大規模降雨⁽⁴⁾に変更された⁽⁵⁾。次に、指定区域、想定浸

(2) 浅井勇希「福知山市造成地水害訴訟の意義」消費者法ニュース107号（2016年）211頁参照。

(3) 洪水予報河川とは、2以上の都府県にわたる河川その他の流域面積が大きい河川で洪水により国民経済上重大な損害を生ずるおそれがあるものとして国土交通大臣が指定した河川（10条2項）またはこれ以外の流域面積が大きい河川で洪水により相当な損害を生ずるおそれがあるものとして都道府県知事が指定した河川（11条1項）であり、水位周知河川とは、洪水予報河川以外の河川のうち、洪水により国民経済上重大な損害を生ずるおそれがあるものとして国土交通大臣が指定した河川（13条1項）または洪水により相当な損害を生ずるおそれがあるものとして都道府県知事が指定した河川（同条2項）である。令和2年7月31日時点で、洪水予報河川は427河川（2湖沼含む）、水位周知河川は1710河川（2湖沼含む）となっている。国土交通省「洪水浸水想定区域図・洪水ハザードマップ」（<https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/tisiki/syozaiti/>、2021年1月9日最終閲覧）参照。

(4) 想定最大規模降雨は、国土を降雨特性が類似する15地域に分割したうえで各地域における過去の最大雨量に基づいて設定される。現状、その大半が（俗に1000年に1度の大雨と表現される）年超過確立1/1,000の降雨量を上回る規模となっている。「想定し得る最大規模の降雨に係る国土交通大臣が定める基準を定める告示」

水深、（長時間浸水するおそれのある場合は）浸水継続時間に加えて、計画規模降雨により当該河川が氾濫した場合の浸水想定区域および想定浸水深が、洪水浸水想定区域図として公表される（14条2項・3項、水防法施行規則2条）。そして、平成17年からは、浸水想定区域を含む市町村の長は、洪水浸水想定区域図に、①洪水予報等の伝達方法、②避難場所および避難経路に関する事項、③避難訓練の実施に関する事項、④地下街、要配慮者利用施設、大規模工場等の名称・所在地、⑤その他洪水時等の円滑かつ迅速な避難の確保を図るために必要な事項を記載した洪水ハザードマップを作成し、各世帯への印刷物の配布やインターネットの利用といった方法で住民、通勤・通学者、旅行者等に周知しなければならないとされている（15条3項、水防法施行規則11条、国土交通省水管理・国土保全局河川環境課水防企画室「水害ハザードマップ作成の手引き」（平成28年4月）2頁）⁽⁶⁾。

洪水ハザードマップの対象は洪水予報河川および水位周知河川にとどまるが、平成28年8月の台風10号による豪雨災害において、洪水予報河川にも水位周知河川にも指定されていない中小河川で広範な被害が生じたことを受けて、平成29年、水防法が改正された。これにより、洪水予報河川および水位周知河川以外の河川についても、水害リスク情報の周知制度が創設された。すなわち、市町村長は、地域の実情に鑑みて洪水時の円滑かつ迅速な避難確保が特に必要と認める河川について、過去の浸水実績等（浸水深、浸水範囲等）を把握するよう努めるとともに、これを把握したときは、住民等に周知させなければならない（15条の11）。具体的には、

（平成27年国土交通省告示第869号）および国土交通省水管理・国土保全局「浸水想定（洪水、内水）の作成等のための想定最大外力の設定手法」（2015年）8頁参照。

(5) 水防法研究会編『逐条解説水防法〔第2次改訂版〕』（ぎょうせい、2016年）93頁。

(6) 国土交通省HPによれば、令和2年7月末時点で、洪水ハザードマップの対象となる1375市区町村のうち、1345市区町村がこれを公表しており（このうち、想定最大規模降雨による洪水ハザードマップを公表しているのは812市区町村）、残る30市町において未公表となっている。

住民への各戸配布やインターネットを通じた浸水実績等を地図上に示した図面の公表、浸水実績等を付加した洪水ハザードマップの公表、町中の看板・電柱等への掲示などが想定されている⁽⁷⁾。

このように、現行制度は川ごとにその水害リスクを表わす方式になっているが、それゆえの不備も指摘されている。すなわち、複数の河川が存在する地域について複数の浸水想定区域図ないしハザードマップが作成されている場合、そのすべてを参照しなければ当該地域の正確な水害リスクを把握することはできない。また、洪水ハザードマップの対象河川で氾濫が生じる場合には、小河川や周辺水路でも同時多発的に氾濫が生じる可能性が高いが、このような水害リスクは洪水ハザードマップには記載されない⁽⁸⁾。この点で、生活者視点の情報開示が望まれるとの指摘がなされている⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾。

(2) 宅地・建物の購入者等への情報提供—宅建業法

水害リスク情報の提供対象として、かねてから整備の必要性が叫ばれてきたのが宅地・建物の購入者等であった⁽¹¹⁾。すなわち、宅地建物取引業法（以下、「宅建業法」という）上、宅建業者には取引相手に対する重要事項の

(7) 国土交通省水管理・国土保全局長通知「水防法等の一部を改正する法律の施行について」（2017年6月19日）13～14頁。

(8) 瀧健太郎「水害リスクを調べる—地先の安全度」滋賀県立大学環境科学部環境科学研究科年報23号（2019年）16頁。

(9) 堀智晴「水害予防段階における水工学者から見た法的課題」法律時報91巻8号（2019年）71頁。生田長人「土地利用と防災」論及ジュリスト15号（2015年）51頁も、「災害の発生頻度等についての正確で即地的な情報の提供が十分行われているとは言えず、多くの国民は、自らが居住している土地等の危険性についての正確な認識を持ち合わせていないのが実際である」と指摘する。

(10) 国土交通省 HP のハザードマップポータルサイト (<https://disaportal.gsi.go.jp/>) にある「重ねるハザードマップ」では、複数のハザードマップを重ね合わせて表示することで、その地域のリスクを一体的に視認することができる。ただし、洪水ハザードマップの対象河川が限定されていることからすれば、なお十分とは言い難いであろう。

(11) たとえば、福岡捷二「大規模氾濫時の被害軽減のための水害共生社会制度の構築に向けて」法律時報91巻12号（2019年）75頁。

説明義務（35条）が課されているものの、その中に水害リスク情報は含まれていなかった。無論、ハザードマップがインターネット上で公表されている場合にはそこで住民に対するのと同様の水害リスク情報を入手することはできるものの、近時の大規模水災害の頻発と不動産取引時の意思決定における水害リスク情報の重要性に鑑みれば、より直接的な情報提供がなされて然るべきである。

このような背景から、令和2年7月の宅地建物取引業法施行規則の改正により、重要事項説明の対象項目にハザードマップにおける取引対象物件の所在地が追加された（16条の4の3第3号の2、16条の4の7第3号の2、19条の2の6第3号の2）。ただし、取引の公正確保が期待されることから、地方公共団体については宅建業法の適用が除外されている（78条1項）¹²⁾。

第2節 先駆的な取組み—滋賀県流域治水条例

地方に目を転じれば、条例で国よりも進んだ水害リスク情報の提供制度を創設するものがある。その代表が、平成26年に制定された滋賀県流域治水の推進に関する条例（以下「滋賀県流域治水条例」という）である¹³⁾。同条例は建築基準法上の災害危険区域制度を活用した建築制限をはじめさまざまな特色を有するが、その基礎を成しているのが「地先の安全度」という考え方である。地先の安全度は居住地の水害リスクを表すもので、条例上は「想定浸水深」（2条3項）の文言で表現されている。これは、洪

12) 岡本正治＝宇仁美咲『逐条解説宅地建物取引業法〔三訂版〕』（大成出版社、2020年）1128頁。

13) 滋賀県流域治水条例については数多くの先行業績があるが、行政法学の観点からのもので、山田洋「洪水リスクへの法対応」同『リスクと協働の行政法』（信山社、2013年）174頁〔初出2011年〕、山下敦「流域治水と建築制限—滋賀県流域治水条例を素材にして」小早川光郎先生古稀記念『現代行政法の構造と展開』（有斐閣、2016年）633頁、石塚武志「琵琶湖流域治水条例」牛尾洋也＝吉岡祥充＝清水万由子編『琵琶湖水域圏の可能性—里山学からの展望』（晃洋書房、2018年）43頁、村中洋介『条例制定の公法論』（信山社、2019年）151頁等参照。

水ハザードマップの対象河川のみならず身近な水路（普通河川、農業用排水路、下水道など）も対象としている、2～1000年確率降雨での洪水氾濫シミュレーションを実施しているといった特徴を有しており⁽¹⁴⁾、より実現象に近い予測を可能とする。滋賀県流域治水条例では、県内各地点の10年、100年、200年に1度の大雨における「想定浸水深」を公表することが義務付けられており（8条3項、滋賀県流域治水の推進に関する条例施行規則3条）、「地先の安全度マップ」として住民に提供されている。

また、宅建業者は、不動産取引時に、宅地・建物が所在する地域の「想定浸水深」および洪水浸水想定区域（水防法14条1項）に関する情報を提供するよう努めなければならない（29条⁽¹⁵⁾）。さらに、200年に1度の大雨による「想定浸水深」が3mを超える区域⁽¹⁷⁾として指定される浸水警戒区域（13条）においては、建築基準法39条の災害危険区域として建築制限が発生することから、当該制限の概要について説明義務が課される（宅建業法35条1項2号、宅地建物取引業法施行令3条2号）。

ここまで水害リスク情報をめぐる現在の法状況を概観してきたが、次章では説明義務に話題を移し、水害リスク情報にかかる説明義務を論じるうえで要点を探っていく。

(14) 滋賀県土木交通部流域政策局流域治水政策室「滋賀県流域治水の推進に関する条例（平成26年条例第55号）の解説」（平成26年10月17日）11頁。

(15) 努力義務とされたのは、宅建業法35条が条例による重要事項の追加を許さないと解されるためである。山下・前掲注(13) 638頁註6。

(16) 宅建業者による水害リスク情報の提供状況に関するアンケート調査として、大原美保＝徳永良雄＝澤野久弥＝馬場美智子＝中村仁「滋賀県における宅地建物取引時の水害リスク情報提供の努力義務に関する実態調査」地域安全学会論文集32号（2018年）106頁。

(17) 滋賀県土木交通部流域政策局流域治水政策室・前掲注(14) 33頁。

第2章 水害リスク情報と説明義務

第1節 説明義務概論

情報提供に関して行政に課される義務は、その状況に応じて教示義務、情報提供義務、説明義務などと呼称されるが、次章で取り上げる福知山水害訴訟で争われた説明義務は、私経済的な行政活動に伴うものであった⁽¹⁸⁾。したがって本節では、民事法学で語られるところの説明義務、すなわち、契約当事者間に情報を収集する能力や専門的知識において著しい格差がある場合に当事者の一方から他方に対して情報を提供すべき義務⁽¹⁹⁾について略述する。

説明義務は明文規定を有するものではなく、膨大な裁判例の蓄積により判例上形成されてきたものである。それゆえ、その根拠、成立要件、内容、効果等についてもこれまでさまざまな議論が展開されてきたが⁽²⁰⁾、この点につき、最判平成23年4月22日民集65巻3号1405頁における千葉勝美裁判官の補足意見は、「契約交渉に入った者同士の間では、誠実に交渉を行い、一定の場合には重要な情報を相手に提供すべき信義則上の義務を負い、これに違反した場合には、それにより相手方が被った損害を賠償すべき義務がある」としたうえで、次のように述べて説明義務の問題を立法論に落とし込んでいる。「このような契約締結の準備段階の当事者の信義則上の義務を一つの法領域として扱い、その発生要件、内容等を明確にした上で、契約法理に準ずるような法規制を創設することはあり得るところであり、むしろその方が当事者の予見可能性が高まる等の観点から好ましいという考えもあろうが、それはあくまでも立法政策の問題である」。

(18) 同じく、国が行う国有林分収育林契約における説明義務違反が争われたものとして、大阪高判平成28年2月29日判時2303号44頁（緑のオーナー制度訴訟）がある。

(19) 野澤正充「契約締結上の過失・情報提供義務」法学セミナー615号（2006年）96頁。

(20) 説明義務をめぐる論点を包括的に分析したものとして、長野県弁護士会編『説明責任—その理論と実務』（ぎょうせい、2005年）参照。

そこで実際、平成29年の民法（債権法）改正時に説明義務に関する条文の新設が検討された。その一端を引用すると、次のとおりである。「説明義務・情報提供義務に関する規定を設けるべきであるとの考え方があるが、これに対しては、説明義務等の存否や内容は個別の事案に応じて様々であり、一般的な規定を設けるのは困難であるとの指摘、濫用のおそれがあるとの指摘、特定の場面について信義則を具体化することによって信義則の一般規定としての性格が不明確になるとの指摘などもある。そこで、説明義務・情報提供義務に関する規定を設けるという上記の考え方の当否について、規定の具体的な内容を含めて更に検討してはどうか。説明義務・情報提供義務に関する規定を設ける場合の規定内容を検討するに当たっては、説明義務等の対象となる事項、説明義務等の存否を判断するために考慮すべき事情（契約の内容や当事者の属性等）などが問題になると考えられる。」²¹⁾

最終的に立法化は見送られたが、上記記述からも説明義務の問題を論じる際の検討項目として、対象事項や考慮要素が重要となることが分かる。それでは、水害リスク情報にかかる説明義務違反が争われた事例（必然的に、不動産取引の事例となる）において、裁判所はどのような判断を示しているのか。節を改めて分析していく。

第2節 不動産取引時の水害リスクにかかる説明義務違反が争われた事例

(1) 東京高判平成15年9月25日判タ1153号167頁

平成10年11月、Xは、建売業者Yから埼玉県大井町（現ふじみ野市）にある土地建物を買い受けた。当該地区では、平成8年から9年にかけて道路の冠水被害が生じており、平成10年8月には3軒の住宅に床下浸水の被害が生じていたが、売買契約に際してYからこの点に関する説明はな

²¹⁾ 法務省「民法（債権関係）の改正に関する中間的な論点整理」（平成23年4月12日決定）76頁。その他、民法（債権法）改正検討委員会編『詳解・債権法改正の基本指針Ⅱ—契約および債権一般(1)』（商事法務、2009年）43～46頁も参照。

かった。その後、平成 11 年、12 年と相次いで駐車場部分が冠水した。そこで X は、冠水しやすいという土地の性状からして宅地として使用することができないとして、債務不履行（説明義務違反）に基づく損害賠償請求訴訟を提起した。第 1 審（さいたま地判平成 14 年 9 月 26 日判例集未登載）が請求を棄却したため、X が控訴。

まず東京高裁は、土地の冠水傾向という水害リスク情報について、「その性質上、当該土地建物の利用者に、日常生活の面で種々の支障をもたらす可能性がある」ことをもって、説明義務の対象事項となることを肯定する。続けて、土地の性状は物件固有の要因とはいえ、地価に反映されている場合も多いこと、簡便に調べられる事柄ではないことを踏まえて、「当該業者が……土地の性状に関する具体的事実を認識していた場合はともかく、そうでない場合にもその説明義務があるというためには、そのような事態の発生可能性について、説明義務があることを基礎づけるような法令上の根拠あるいは業界の慣行等があり、また、そのような事態の発生可能性について、業者の側で情報を入手することが實際上可能であることが必要である」という判断基準が示される。ここでは、一次的に具体的事実の認識の有無が、二次的に説明義務を基礎づける法令上の根拠や業界の慣行の有無および情報の入手可能性が問われている。そのうえで東京高裁は、本件においては、Y 自身、訴外 A から本件土地を購入した際に何らの説明も受けておらず、また、説明義務を基礎づける法令上の根拠や業界の慣行も存在せず、かつ、過去の冠水被害の情報を容易に入手しうるとも認め難い（過去に災害出動がなされたことが認識できれば町役場の災害記録を閲覧することもできるが、本件ではそのような認識可能性は認められない）として、控訴を棄却した（確定）。

水害リスク情報を周知させる法制度が整っていなかった背景での事件ではあるが²²⁾、水害リスクにかかる説明義務に関して、その対象事項性、判

²²⁾ 水防法上、水害リスク情報の周知制度が整えられるのは、平成 13 年以降である。近年における水防法の変遷につき、小澤隆「近年の水害の状況と水防法」調査と情報 946 号（2017 年）1 頁参照。

断基準を明示した意義は大きい。

**(2) 東京地判平成 19 年 1 月 25 日 WestlawJapan 文献番号 2007WLJPC
A01258009**

平成 13 年 10 月に東京都港区所在の本件土地および本件建物を購入した X は、平成 16 年 10 月の豪雨により床下浸水の被害に遭った。そこで X は、売主 Y₁、Y₂ および仲介業者 Y₃ は過去の浸水被害に関する説明を怠ったとして、債務不履行に基づく損害賠償請求訴訟を提起した（Y₁、Y₂ に対する請求については、説明義務と直接関係しないため割愛する）。

本件では、そもそも問題となった土地建物について過去に浸水被害があったか否かが明らかではなかった。この点につき、東京地裁は、本件土地の周辺建物には浸水の事実が認められるものの、本件建物について浸水があったと推認することはできないと認定した。そして東京地裁は、土地建物の浸水が宅建業法 35 条の重要事項に該当しないことから法令上の説明義務を、Y₃ が過去の浸水被害について知っていたとは認められないことから信義則上の説明義務を否定して、請求を棄却した。

過去の浸水被害が認められない以上、説明義務が否定されるのは当然であろう。また、本件においては、X が本件建物を購入後これを取り壊して建物を新築する際に敷地の高さを相当程度下げていたことが浸水被害の一因であると考えられることから、妥当な結論と思われる。

(3) 東京地判平成 29 年 2 月 7 日 LEX/DB 文献番号 25554062

平成 25 年 12 月、X は、仲介業者 Y₁ の仲介の下、売主業者 Y₂ から東京都三鷹市にある土地建物を購入した。契約前、X からの問い合わせを受けて Y₁ の従業員が市役所および Y₂ に照会したところ、前者からは「当該街区には浸水履歴がある」旨の、後者からは「浸水被害はなかったとの説明を前所有者から受けた」旨の回答を得たため、X に対して、今まで浸水被害はないなどと報告した。その後、平成 26 年 7 月、9 月に地下駐車場に雨水が流入する浸水事故が発生したことを受けて、X が本件不動産の

浸水履歴に関する個人情報開示請求をしたところ、平成17年9月に浸水事故があったことが判明した。そこでXは、Y₁およびY₂は浸水被害に関する調査を怠り、事実と反する説明をしたなどと主張して、債務不履行ないし不法行為に基づく損害賠償請求訴訟を提起した。

東京地裁は、説明義務の成否について、「浸水履歴について説明義務があることを基礎づける法令上の根拠や具体的事情等があり、また、そのような事態の発生可能性について、仲介業者等が情報を入手することが可能であることが必要と解される」と述べる。平成15年東京高判が示した判断基準を踏襲するものであるが、「業界の慣行」が「具体的事情」という表現に変更されている。そのうえで東京地裁は、①Y₁は浸水事故に関するXの懸念を十分理解していたこと、②街区の浸水履歴を把握した時点で本件不動産についても浸水事故発生の可能性があることを認識し得たこと、③地下駐車場への雨水流入対策とも考えられる設備が備え付けられていたこと、④個人情報開示制度を利用すればY₂は浸水履歴を容易に入手できたことから、Yらの説明義務違反を肯定した（請求認容）。

本件においては、④から情報の入手可能性はさほど問題とならなかった。ただし、この点は、町役場に災害記録が備え付けられていた平成15年東京高判の事案にも当てはまる。両判決の違いをもたらしたのは、当該業者における水害リスクの認識可能性である。すなわち、平成15年東京高判の事案では災害出動の事実や冠水しやすいという土地の性状を認識することが困難であったのに対して、本件においては、①～③から浸水被害の発生を認識することが十分可能であった。これらの事情が上記判断基準にいう「説明義務があることを基礎づける……具体的事情」であるとするなら、平成15年東京高判の「業界の慣行」という表現が修正されたのも頷ける。

(4) 小括

上記3つの事例を並べると、まず、土地の冠水傾向や過去の浸水被害といった水害リスク情報は一貫して説明義務の対象事項とされている。この点は、重要事項説明の対象項目にハザードマップにおける取引対象物件の

所在地が追加されたことから首肯できると思われる。次に、説明義務の成否を判断する際の考慮要素を抽出すると、①当該業者が水害リスクに関する具体的事実を認識していたか、②説明義務を基礎づける法令上の根拠や具体的事情（業界の慣行等）があったか、③当該業者において当該情報を入手可能であったかの3点が挙げられる。過去に浸水被害があった物件の売買を例に挙げると、まず、売主業者が浸水被害の事実を認識していた場合には、原則、これを説明しなければならないであろう（①）。次に、浸水被害の事実を認識していなかった場合には、説明義務を基礎づける法令上の根拠や具体的事実があったかが問題となる（②）。ここで「説明義務を基礎づける具体的事情」を「水害リスクを認識することができる具体的事情」と言い換えることができるならば、買主からの働きかけによって当該地域での浸水被害を確認していたような場合には、この要件が満たされることになる。最後に、浸水被害について説明するためには、当然その情報が売主業者において入手可能なものでなければならない（③）。

本節では、雑駁ながら不動産取引時の水害リスクにかかる説明義務の問題を整理した。以上の議論を踏まえて、次章では福知山水害訴訟を検討していきたい。

第3章 福知山水害訴訟

第1節 事実の概要

平成25年9月15日から16日にかけて近畿地方に接近した台風18号の影響による降雨（総雨量約216mm）によって、京都府福知山市石原地区または戸田地区に居住する $X_1 \sim X_7$ は、自宅の床上浸水等の被害に遭った。 X らの居住する土地はいずれも Y （福知山市）が宅地造成したものであり、 $X_1 \sim X_3$ （以下「買主原告ら」という）は Y から、 $X_4 \sim X_7$ は不動産業者からこれを購入していた。 X らは、 Y は過去の水害の発生状況、浸水被害に遭う危険性の高さ等について説明または情報提供すべきであったにもかかわらずこれを怠ったなどと主張して、 $X_1 \sim X_3$ においては不法行為（説

明義務違反）に基づき、(X₁、X₂ および) X₄ ~ X₇ においては国家賠償法 1 条 1 項に基づき、Y に対して損害賠償を請求した。

福知山市においては、過去、昭和 28 年の台風（総雨量約 360.2 mm）、平成 16 年の台風（総雨量約 288.7 mm）により浸水被害が発生していた。Y が平成 18 年に作成した本件ハザードマップには、昭和 28 年の台風と同規模の大雨が発生した場合の由良川本川・支川の浸水想定区域が記載されており、X らが居住する地区は 3 ~ 5m の浸水が想定される区域として表示されていた。また Y は、本件当時、由良川の堤防に未完成の部分があったため、仮に平成 16 年の台風と同程度の降雨があった場合には、石原地区および戸田地区が浸水する可能性があることを認識していた。

第 2 節 判旨

一部認容、一部棄却。

1 土地の売主としての説明義務違反の有無

(1) 「宅地の購入に当たっては、……その宅地が浸水する恐れのある土地であるか否かは、購入を検討する者にとって重大な関心事である。」

(2) 「本件ハザードマップには、同マップにおいて想定する大雨は、『おおよそ 100 年に 1 回程度起こる規模の大雨』であると記載されて」いたところ、「宅地の購入に当たっては、建築予定の住宅の耐用年数に相当する期間内に大雨によって浸水被害が生じる可能性が主たる関心事であるから、宅地の購入を検討する者にとって、本件ハザードマップに記載された情報だけでは購入の可否を判断するのに十分であるとは言いがたい。」宅地を購入しようとする者にとっては、100 年単位の情報だけでなく、その土地の比較的近時の浸水被害状況や今後浸水被害が生じる可能性に関する情報が存在する場合には、そのような情報も契約締結の可否を決定する上で重要な情報であるといえることができる。そして、このような本件ハザードマップに記載されていない比較的近時の浸水被害等の事実、例えば、本件各土地は同マップ上浸水想定区域内であるのみならず、平成 16 年台風の際、いずれも 0.5m 以上浸水したこと、現在においても由良川の堤防は未完成の部分があるため、平

成 16 年台風と同規模の降雨があった場合、由良川から溢水し、石原地区及び戸田地区が浸水する可能性があることなどといった事実を一般市民である買主原告らが自力で調査し、把握することは困難である。」

(3) Y は、本件ハザードマップが配布されていたことから、「浸水被害状況等に関し、説明義務の発生の前提となる Y と買主原告ら間の情報力の格差はない旨主張する。しかしながら、……本件ハザードマップに記載された情報を提供することで宅地の購入に当たっての意思決定に必要なかつ十分な情報を提供したということとはできない。」

(4) 「Y は、本件ハザードマップの作成主体であって、石原地区及び戸田地区を含む地方公共団体として、両地区の浸水被害状況等の情報を収集・把握し、市民に対してこれを提供する立場にあったのみならず、……宅地化を実施していた事業者であることを考慮すると、買主原告らに対し、本件ハザードマップの存在及び内容について、確認、説明することや、保有している上記両地区及び本件各土地についての浸水被害状況等に関する情報を開示し、提供することは極めて容易であった」。

(5) 「買主原告らからすると、……住民の生命、身体、財産の保護を使命とする地方公共団体たる Y が、よもや嵩上げ等の特別な措置を講じない限り住居が浸水する恐れがある土地を造成した上、それを積極的に販売することはないものと信頼し、本件各土地の浸水可能性ひいては本件ハザードマップに思いを致すことがないまま、本件各土地を購入する意思決定をする可能性があることは、Y においても十分予見可能であった」。

(6) 「買主原告らは、いずれも自宅を建築する目的で本件各土地の購入を検討していたのであるから、本件土地の安全性には強い関心を有しており、そのことは Y においても十分認識可能であったといえる上、買主原告らが本件各土地の購入に関する重要な考慮要素となり、買主原告らは、本件各土地の購入をしないという選択をする可能性も相当程度あったといえる上、購入するにしても、浸水被害状況等に対応する土地の嵩上げや水害に対応する保険への加入等、相応の浸水被害対策を講じる可能性が高かった」。

(7) 「これらのことを総合して考慮すると、本件各土地の売主である Y

には、本件各土地の売買契約に付随する信義則上の義務として、買主原告らに対して本件各土地を売却する際に、本件各土地に関する本件ハザードマップの内容について説明するのみならず、Yにおいて把握していた本件各土地に関する近時の浸水被害状況や今後浸水被害が発生する可能性に関する情報について開示、説明すべき義務を負っていたというべきである。したがって、Yがこの義務に違反し、それによって買主原告らに損害が生じた場合には、それを賠償すべき責任がある」。

2 地方公共団体としての情報提供義務違反の有無

「土地の購入を希望する住民に対する関係において、地方公共団体と住民という一般的な関係を超え、それ以上に浸水被害状況等についての特別な情報提供義務を地方公共団体に課した法令の定めはない。」「Yの情報提供義務については法令上の根拠が認められないから、Yの職員等が職務上の法的義務に違背したということはできない。」

第3節 若干の検討

(1) 土地の売主としての説明義務

本判決は、判旨1(1)～(6)を総合考慮すると、Yは、信義則上の義務として、本件ハザードマップの内容について説明するのみならず、近時の浸水被害状況や今後浸水被害が発生する可能性に関する情報についても説明すべき義務を負っていたと判示した（判旨1(7)）。そこで以下では、判旨1(1)～(6)を個別に考察する。

まず、判旨1(1)(2)は説明義務の対象事項性について述べている。とりわけ判旨1(2)は、100年単位の情報を記載するハザードマップのみでは宅地購入の判断材料として不十分であるとして、比較的近時の浸水被害状況や今後浸水被害が生じる可能性（平成16年の台風による浸水被害や同規模の降雨があった場合の浸水リスク）といった情報の重要性に言及する。これは、より生活者視点に立った情報提供の必要性を訴えてきた学説²³と親和的である一方、重要事項説明の対象項目にハザードマップにおける取引

対象物件の所在地を追加した先般の宅建業法施行規則の改正との関係では、その不十分性を端的に指摘するものといえる。

判旨1(3)は、説明義務の前提条件としての当事者間の情報格差を指摘したものであり、判旨1(2)からの当然の帰結であろう。

判旨1(4)は、情報提供の容易性を指摘する。通常不動産業者のケースであれば当該業者における具体的事実の認識の有無あるいは情報の入手可能性が問題とされるところであるが、本件においては売主Yがハザードマップの作成主体かつ宅地化事業の実施主体であったことから、この点はまったく問題にならない。要するに、契約締結を左右する事実について売主側がこれを認識していたわけであるから、前章で検討した裁判例の考え方に単純に当てはめれば、この段階で説明義務の成立を認めることもできそうである。

判旨1(5)は、これまでの水害リスクにかかる説明義務の事案では見られなかったものである。ここでは、地方公共団体であることからYの売主としての信頼度が相当程度高められ、相対的にXらの落ち度が減殺されている（過失相殺の場面でも、同様の現象がみられる²⁴⁾）。買主原告らはいずれも宅地購入前から市内に居住していたのであって、本件ハザードマップ記載の情報については入手可能であったはずであるから（ただし、X₁、X₃はハザードマップの存在を認識していなかった）、Yにおいて買主原告らが水害リスクを承知で土地の購入を希望していると考えてもあながちおかしくはないように思われる。そのような状況で本件ハザードマップに記載されていない情報について説明義務を観念するには、少なくとも買

23) 前掲注(9)参照。

24) 該当箇所を引用すると、次のとおりである。「本件における損害の公平な分担を考慮するに際しては、買主原告らが、地方公共団体であるYが売主であることから問題のない土地であると信頼して売買契約を締結したことは不合理とはいえないこと、……Yは本件ハザードマップ作成の主体であるのみならず、石原地区及び戸田地区において宅地造成を実施し、販売してきた事業者であり、かつ、上記両地区を含む地方公共団体として、上記両地区の浸水被害状況等の情報を収集・把握し、市民に対してこれを提供する立場にあったことを十分に考慮する必要がある。」

主原告らから何らかのアプローチを要するようにも思われるが、判旨1(5)はこの点を信頼度の向上により不問としているようにも読める。

判旨1(6)は、説明義務違反と損害発生との因果関係に関するものである。ただ、判決文からは何をもって因果関係を肯定しているのか判然とせず、もう少し丁寧な理由付けが必要であるように思われる。

以上の考慮事情のうち特徴的なのは、判旨1(2)と(5)である。前者は、100年単位の情報を記載したハザードマップでは宅地購入者への情報提供では不十分とする。ハザードマップの下敷きとなる浸水想定区域の前提となる降雨が計画規模降雨から想定最大規模降雨へと引き上げられているのとは対照的な判断であり、個々人のニーズに応じた情報提供の必要性を意識させられる。後者は、契約当事者が行政主体であるがゆえの判示といえる。自由競争の下で利益を追求する不動産業者と異なり行政主体が売主となる場合には、信義則を修正して私人間取引の場合よりも説明義務を加重すべきとも考えられるが²⁵⁾、情報提供・収集をめぐるどこまでを行政の説明義務の問題としてどこからを国民の自己責任の問題とするか、個々の事案によるところが大きいものの、そのバランスについては慎重に考える必要がある。

(2) 補論—地方公共団体としての情報提供義務

X₄～X₇はYから宅地を購入していないため、X₁～X₃と同様の主張をすることはできない（なお、不動産業者に対する損害賠償請求はなされていない）。そこで、説明義務違反とは別に、Yは宅地造成に関するHPでの注意喚起、不動産業者に対する行政指導、洪水標識の設置などの方法で水害リスク情報を提供すべき義務を負っていたにもかかわらずこれを怠ったとして、情報提供義務違反の主張がなされた。本稿の直接の検討対象ではないが、簡単に触れておきたい。

情報提供義務を検討する場合、何より問題となるのはその法的根拠であ

25) 長野県弁護士会編・前掲注20)447頁。

るが、現在の裁判例の動向を踏まえれば、何らかの法令の手掛かりがない限り、情報提供義務を導出することはきわめて困難である²⁶⁾。本件に該当する範囲で水害リスク情報の提供義務を具体的に定めているのは洪水ハザードマップに関する水防法15条3項のみであるから、本件ハザードマップが配布されている以上、Yの情報提供義務違反を認めるのは厳しいと言わざるを得ない。Xらは、災害対策基本法、水防法、宅建業法を法的根拠として主張したが、そのいずれについても、「〔災害対策基本法は〕市町村内の土地を購入しようとする者との関係で、浸水被害に関する情報提供義務を課すものではない」、「〔水防〕法は、地方公共団体に対し、その地域の土地の購入希望者との関係において特別な情報提供義務を課しているとは認められない」、「Yとの間において不動産取引をすることが前提とされていないから、その関係について宅建業法が適用されたり、その趣旨が考慮されたりする余地もない」として一蹴されている。

終章 おわりに

本稿の考察内容を振り返ると、水害リスク情報に関する現行法制に改善の余地を看取することができる。第1に、対象河川単独の水害リスクを算

²⁶⁾ 北村和生「行政の情報提供義務と国家賠償責任」行政法研究19号（2017年）88～89頁。水害リスク情報の提供義務が争われた先例は少なく、荒崎水害訴訟（名古屋高判平成25年9月25日裁判所HP）がある程度である。同事件では、河川法1条（目的規定）、48条（ダム操作による危害防止のための周知措置）などを根拠に、看板の設置、告知文書の配布といった方法での危険告知義務が主張された。名古屋高裁は、次のように述べてこれを否定している。「河川法1条は、同法の目的を定めた規定であり、その文言からも、同条が河川管理者に対し、浸水区域の告知義務を負わせたものと解することはできない。河川法48条についても、……同条における危険告知は、……放流に近接した時期に具体的な危険を告知すべきというものであるのに対し、Xらが主張する危険告知は、新たに住民となろうとする者に対し、その者が建物建築や入居する前に、浸水区域という抽象的な危険を告知すべきというものであり、告知すべき時期や告知すべき危険の内容が大きく異なるから、同条の類推により、河川管理者が上記のような危険告知義務を負うとはいえない。」

出した洪水ハザードマップでは、複数の河川・水路から同時多発的に発生する実際の氾濫の危険性を正確に把握することはできない。第2に、現行法が水害リスク情報のベースとする降雨は、想定最大規模降雨という発生頻度の低いものである。人的被害の防止が最優先である以上、最大規模の降雨を想定することが不可欠である一方、福知山水害訴訟のように宅地購入を検討する者にとってはそれのみでは不十分といえるし、あるいは発生頻度の低いリスクであれば甘受できるが高いリスクは甘受できないという者もいよう。これらの問題点に対応するためにも、滋賀県流域治水条例が展開するような多段階のきめ細かい情報提供を行うことが望まれる²⁷⁾。

最後に、福知山水害訴訟の射程として、一般の宅建業者はハザードマップにおける取引対象物件の所在地さえ説明すれば、それ以上の説明義務を負うことはないかという問題がある。本稿における裁判例の分析からすれば、ハザードマップを用いた情報提供がなされれば宅建業法上の説明義務は果たされることになるが、これとは別に信義則上の説明義務が発生する余地はあるということになる。この点は説明義務を基礎づける具体的事情と情報の入手可能性によって決定されるから、結局のところ個別事案ごとに判断せざるを得ないが、福知山水害訴訟で説明義務が肯定された要因のうち、地方公共団体の信頼度と情報提供の容易性が大きな比重を占めているとすると、本件のようなケースで一般の宅建業者にハザードマップに記載されていない水害リスク情報についての説明義務を課すことは難しいであろう。

福知山水害訴訟においては、当事者双方から敗訴部分を不服として控訴がなされている。内容次第では水害リスク情報をめぐる法制度や不動産売買のあり方にも影響を与えることが考えられ、控訴審の判断が注目される。

27) 三好規正「豪雨災害と行政の役割」法学教室 476号（2020年）41頁。

付記

本稿の執筆にあたっては、京都大学防災研究所一般研究集会（2020年1月21日）をはじめ、種々の研究報告の場で多くの先生方より有益なご意見・ご批判を頂戴した。ここに記して、感謝申し上げる。

なお、校正段階で、特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案（流域治水関連法案）の一環として、水害リスク情報の空白域を解消するためにハザードマップの対象を中小河川にまで拡大することなどを内容とする水防法の改正案が閣議決定されたとの報に接した。

Reprinted from

KITAKYUSHU SHIRITSU DAIGAKU HOU-SEI RONSHU

Journal of Law and Political Science. Vol. XLVIII No. 3 / 4

March 2021

**The Duty of Explanation on
Flood Risk by Local Public Entities**

KONDO Takuya