

平成16年(行ウ)第43号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

原告 秋山博 外18名

被告 群馬県知事 外1名

準 備 書 面 (15)

平成19年9月21日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

被告兩名訴訟代理人弁護士

伴 義 聖



被告群馬県知事指定代理人

角 田 修 一



同

新 井 敏



同

村 上 行 正



同

奥 野 幸 二



同

齊 藤 一



同

五 鬼 田 伊 佐 央



同

田 口 伸 也



同

木 村 芳 雄



同


荒 井 唯




同

後藤 剛 

同

桐生 利一 


同

桑子 悦子 


被告群馬県企業管理者指定代理人

小倉 豊人 


同

武井 公仁 

同

内田 徹 

同

高橋 知 

原告らは、原告らの準備書面（11）で、被告らの準備書面（9）に対して反論を行い、原告らの治水問題に係る従来の主張を補充している。

しかし、原告らの同準備書面による主張は、相変わらず八ッ場ダムの治水上の必要性等に関し国及び関係地方公共団体の総合的な政策判断と異なる意見（非財務会計事項に関する意見）を開陳しているだけであって、主張自体失当のものである。

原告らの治水問題に関する主張については、国土交通省関東地方整備局長からの回答（乙198号証の1、乙198号証の2）を踏まえた被告らの準備書面（9）による説明で足りると考えるが、本訴のこれまでの推移に照らし、原告らの準備書面（11）の主張に対し、必要な範囲で反論する。

1 河川法に基づく負担金の支出命令について

(1)原告らの主張の要旨

原告らは、八ッ場ダムの建設によって顕著な治水上の利益を享受するとした国土交通省の判断は著しく不合理であり、このような不合理な判断を根拠として発せられた納付通知は、その名宛人たる各都県の予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるので、名宛人を拘束し得ない(名宛人との関係では無効)というべきであるとし、また、流域各都県は、国土交通省に対し費用負担の要否について、意見を述べることにより、費用負担請求を撤回させうる実質的影響力を有している旨主張する(原告ら準備書面（11）の第1)。

(2)原告らの主張に対する反論

しかし、国土交通省の判断が著しく不合理であるとする原告らの主張は、国土交通大臣（旧建設大臣）の政策判断により定められた八ッ場ダム建設に関する基本計画等の政策判断の当否を争うものにほかならず、また、被告らの準備書面(5)の3(10～12頁)で述べたとおり、住民訴訟を借りて国の事業（八ッ場ダム建設事業）の適否を争うものであり、当該地方公共団体の財務会計行為の非違を是正することを目的とした住民訴訟制度の目的を著しく逸脱するものである。

河川法63条2項の規定による関係都県の地方負担金に関する関係都道府県知事の意見は、被告らの準備書面(7)の第2の2(2)(8～10頁)で述べたとおり、国土交通大臣を拘束するものではないとされ(河川法研究会編著「逐条解説河川法解説」327頁)、また、河川法上、関係都県は、その一方的な意思によって国(国土交通省)が行う一級河川の管理に要する費用(河川法60条及び63条に基づく地方負担金)の負担を免れることはできず、さらに、関係都県が治水の利益を著しく受けるか否かは、国土交通大臣の裁量に属するものであるため、被告群馬県知事が同大臣の判断を覆すことはできない。被告群馬県知事は、国土交通大臣が河川法の定めるところによって納付を命じた治水に係る負担額を納付しなければならず、納期限までに納付しない場合は国税滞納処分の例により強制的に徴収されるのであり、その行為が財務会計法規上の義務違反となるものではない。

また、ハッ場ダムによる治水効果は、利根川で洪水氾濫が起きた場合に浸水するおそれのある群馬県にとって非常に大きなものであることは言うまでもない。

2 基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルについて

(1) 原告らの主張の要旨

原告らは、被告らが、被告らの準備書面(9)(7頁)において、「昭和22年以降の上流部の河川改修・開発等による流出増があるため、カスリーン台風が再来し、上流にダムがないという条件で流出量について検討を加えると、八斗島地点における基本高水のピーク流量は、毎秒2万2000立方メートル程度となった。」と主張したことから、国土交通省の基本高水のピーク流量の算出において、「カスリーン台風時の利根川上流域での出水は毎秒2万2000立方メートル相当の流量であったが、上流域での氾濫があったため、八斗島地点での河道での洪水流量は1万7000立方メートル(国の推定値)に止まり、利根川上流域で毎秒5000立方メートルの氾濫があったはずだ」と一方的に想定した上、その後の利根川上流域での河道整備等により利根川上流域の氾濫流

量が減少したから、現時点では、6ダムでの洪水調節がないとすれば、八斗島地点では毎秒2万2000立方メートルが流下するはずであって、「利根川水系利根川浸水想定区域図」(甲B38号証)の資料では八斗島基準地点における洪水ピーク流量は毎秒1万6750立方メートル(カスリーン台風が再来し、現在の利根川の断面や既設のダムで流出計算を行った場合に、上流部で氾濫した上、八斗島地点を流下する最大流量)とされ、また、既設6ダムの洪水調節流量は毎秒1749立方メートルとされているから、利根川上流域には毎秒3501立方メートルが現在でも氾濫すると想定し(2万2000-1万6750-1749=3501。既設6ダムの洪水調節が無いとすると毎秒5250立方メートル)、この原告らの計算によれば、国土交通省では、現在でも昭和22年当時と同等の大量の氾濫が発生することを想定していることになり、「昭和22年のカスリーン台風時の利根川上流域での出水は毎秒2万2000立方メートル相当の流量であったが、利根川上流域での氾濫があったため、八斗島地点での河道での洪水流量は1万7000立方メートル(国の推定値。乙198号証の1(3・4頁))に止まった。しかし、昭和22年以降の上流部の河川改修・開発等による流出増があるため、カスリーン台風が再来し、上流にダムがないという条件で流出量について検討を加えると、八斗島地点における基本高水のピーク流量は、毎秒2万2000立方メートル程度となった。」とする国土交通省自身の説明に反しているとし、さらに、そもそも昭和22年のカスリーン台風時に利根川上流域で毎秒約5000立方メートルの氾濫量はなかったし、また、同台風における八斗島上流域の氾濫による洪水ピーク流量の減少は大きくても毎秒1000立方メートル程度で毎秒約5000立方メートルも減少することはなかった旨主張する(原告ら準備書面(第11)の第2)。

(2) 原告らの主張に対する反論

しかし、河川整備における基本高水のピーク流量は、洪水防御の目標とする計画規模の流量であり、利根川では八斗島基準地点で昭和22年のカスリーン

台風規模の毎秒2万2000立方メートルとしているが、これは上流にダム等がないという条件下で八斗島基準地点に押し寄せる水の最大流量のことである(200分の1確率流量の洪水流量とほぼ同等のものであることは、被告らの準備書面(9)7・8頁)。実際には、利根川水系河川整備基本方針(被告ら準備書面(9)5頁)により、利根川の河道整備は八斗島基準地点の計画高水流量毎秒1万6500立方メートル(基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルから洪水調節施設による洪水調節流量毎秒5500立方メートルを差し引いた流量)を目標に進められているが(被告ら準備書面(9)6頁)、ダム等の洪水調節施設が目標に達していない現時点では、利根川上流域の河道整備が進んだとしても、八斗島基準地点の計画高水流量毎秒1万6500立方メートルを超える洪水は氾濫することになるのは当然であり、「利根川水系利根川浸水想定区域図」が上流域での氾濫があることを想定していることとは何ら矛盾するものではない。ちなみに、洪水とは、氾濫の場合を含め大雨等により河川流量が急激に増大することを言い、氾濫とは、河川の水が堤防からあふれ、または破堤して家屋や田畑が浸水することを言う。

なお、「利根川水系利根川浸水想定区域図」の作成に用いたハイドログラフ(流量の時系列変化)の洪水ピーク流量毎秒1万6750立方メートルは、カスリーン台風が再来した場合、現在の河道の整備状況、既設ダム等の洪水調節施設の状況等を前提条件に、実際に発生する洪水流量を想定しているものである(乙198号証の2 ⑭記者発表資料〔3頁〕参照)。

基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルと「利根川水系利根川浸水想定区域図」の作成に用いた前記洪水ピーク流量毎秒1万6750立方メートルとは単なる最大流量の比較でしかなく、氾濫量の大きさはボリュームが重要であり、また氾濫水は河川にまた戻るなど現象は非常に複雑であって、瞬時の最大流量の差だけで、利根川上流域には毎秒3501立方メートル(2万2000-1万6750-1749=3501)。既設6ダムの洪水調節が無い

とすると毎秒5250立方メートル)が現在でも氾濫するということになるものではない。

したがって、利根川上流域における氾濫量の大小について論ずる原告らの主張は失当である。

(3) 原告らの主張の要旨

次に、原告らは、基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルは非科学的かつ作為的であるとし、検証されたとされる洪水流量計算モデルは実績流量と大きく乖離している、基本高水のピーク流量の決定手法とされる総合確率法は非科学的である、大洪水における森林の洪水緩和機能を否定する日本学術会議の指摘は誤りである等と主張する(原告ら準備書面(第11)の第3)。

(4) 原告らの主張に対する反論

しかし、基本高水のピーク流量は、前述のとおり洪水防御の目標とする計画規模の流量であり、その規模の決定にあたっては、河川管理者である国土交通大臣が河川の重要度を重視するとともに、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮して定めるものとされているが(乙198号証の2の参考文献⑦)、基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルについては、被告らの準備書面(2)の18(2)(18頁)及び同書面(9)の第2の2(6～11頁)で述べたとおり(乙198号証の1の3頁以下)、河川管理者である国土交通大臣が、「利根川水系工事実施基本計画」を策定するに当たり、河川の重要度、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮し、河川審議会の意見を聞いて定めたものであり(被告ら準備書面(9)8頁)、不当な治水計画と言えるものではない。

基本高水のピーク流量という治水の計画規模の決定にあたっては、流域の大きさ、地域の社会的経済的重要性、想定される被害の量と質、過去の災害の履歴などの要素を総合的に考慮して定められるが、特に利根川流域は、首都圏を含み人口、資産等が集中する全国有数の河川流域であり、浸水被害の発生によ

り壊滅的被害が想定されることから、そうした被害回避のために治水安全上想定される計画規模の中で最大値が採用されることが望ましいと言える。

なお、基本高水のピーク流量という治水の計画規模の算定に際し、200分の1確率流量（200年に一度程度の確率で発生する規模の洪水のピーク流量。被告ら準備書面（9）7・8頁）も用いられているが、これは、「国土交通省河川砂防技術基準」（乙198号証の2の参考文献⑦）で定めている河川の重要度A級の計画規模として定められているものであり、過大と言えるものではない。

仮に原告らの主張するように利根川の基本高水のピーク流量に過大な部分があったとしても、それは上記したとおり治水上安全側にたった結果によるものであり、群馬県にとって不利となるものではない。利根川の基本高水のピーク流量すなわち洪水防御の目標とする計画規模の大小は前述したように国土交通大臣の裁量に委ねられており、その裁量に何ら濫用や逸脱はない。

また、原告らの掲げる森林保水力及び洪水緩和機能についての意見書（甲B48号証）も、「考慮すべき」としている学説も、定量的に流量が何トン下げられるのかを求める方法論を示しているわけではないし、「すべきでない」としている学説も、その根拠を示していない。つまり、確実なことは誰にも言えないという状況にある」と言っており、日本学術会議の指摘（森林は中小洪水において洪水緩和機能を発揮するが、大洪水においては顕著な効果を期待できないとする指摘）を誤りとはしていない。

治水上問題となる大洪水時には森林の洪水緩和機能には限界があり、治水効果に見込めるほど大きく洪水流量を低減することはないとする日本学術会議の指摘は、相当なのである。

3 利根川の洪水調節計画について

(1) 原告らの主張の要旨

原告らは、利根川の工事实施基本計画や河川整備基本方針（以下「基本方針

等』という)が達成不可能な数多くの新規ダムの建設を前提としたものであり、ハッ場ダムは実現性のない基本方針等において必要とされているにすぎない旨主張する(原告ら準備書面(第11)の第4)。

(2) 原告らの主張に対する反論

ア しかし、利根川の治水については、江戸時代の利根川東遷に代表されるようにこれまで長い時間をかけて段階的に安全性が高められてきたものであり、国は、明治時代になって長大な堤防の築造など本格的な河川改修事業に着手したが、爾来100年以上経過した現在においても、治水事業は、財政上の制約、用地買収、家屋の移転補償などの困難な課題を克服しつつ継続しているものである。

また、戦後の昭和22年のカスリーン台風による大規模災害の発生と、その後の利根川流域の開発による人口・資産の集中により、さらなる治水安全度の向上が必要とされたが、利根川沿川の土地利用状況、河川施設(橋梁、水門、取水施設など)への影響から、河川の河道整備(河道拡幅、堤防嵩上げなど)には限界があるため、利根川の治水事業は堤防の築造と共に、洪水調節による洪水流量の低減を図ることを目的に、上流部にダム群や中流部に調節池群の整備が進められている。ハッ場ダムは上流部における洪水調節の役割の一翼を担うものである。

利根川の洪水による災害の発生防止は、河川管理者の重要な責務であるが(河川法1条、2条)、その実施には莫大な費用と長期間の日時を要することから、国土交通大臣は河川整備の基本となる河川整備基本方針を定め、さらに当該基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、河川整備計画(経過措置として河川整備計画が策定されるまでは従前の工事实施基本計画)を定め、治水対策を計画的に進める必要があるのである(河川法16条、16条の2。被告ら準備書面(9)4・5頁)。

すなわち、河道から人々が生活する堤内地に洪水が氾濫した場合の被害の甚

大きさを踏まえ、洪水による壊滅的な被害を防ぐためには、下流部の河道整備と併せて上流ダム群等の洪水調節施設をバランスよく配置、整備し、河川の水位を安全かつ適切に低下させる必要がある。河道整備に当たって下流部に先んじて上流部のみの河道整備をすると、下流部における洪水流量を増加させ、堤防からの浸透や越流により最終的には破堤を引き起こすなど治水の安全度が大きく損なわれることになるからである。

このように治水事業は長い年月がかかるものであり、基本方針等に掲げられた洪水調節施設の整備の進捗状況は上記した困難な課題を抱えつつ様々であり、事業実施にあたり関係者等の理解を得られた事業からひとつずつ着実に事業を推進していくものであって、進捗状況が低いからといって、直ちに基本方針等の実現性がないなどと言えるものではない。

イ 関係都県は、国土交通大臣が策定する基本方針等に位置づけられた八ッ場ダム建設事業の適法性及び妥当性を審査するような権限を有していない。しかし、基本方針等は、災害の発生を防止して公共の安全を確保するため、八ッ場ダムを建設して利根川の治水安全度の向上を図ることを定めており、群馬県にとって、八ッ場ダムによる洪水調節の効果から治水上の利益を享受することは明らかであり、八ッ場ダム建設事業の前提となる基本方針等に何ら問題はない。

4 八ッ場ダムの治水効果について

(1) 原告らの主張の要旨

原告らは、平成13年9月の台風15号の降雨による流入量がダム計画の最大流入量の3割程度しかないから、八ッ場ダムによる洪水調節の必要性はなく、また、吾妻川上流は雨の降り方が利根川本流と対応しないことが多く、吾妻溪谷がピーク流量を抑制するから、八ッ場ダム予定地は利根川の洪水流量を軽減させるダムの設置場所として不相当である旨主張する（原告ら準備書面（第11）の第5及び第6）。

(2) 原告らの主張に対する反論

ア しかし、平成13年9月の台風15号による洪水では、利根川の栗橋観測所（八斗島地点より約50キロメートル下流）において、氾濫のおそれがあるとされる危険水位（9メートル）の約1.3メートル下（2階建て家屋の屋根とほぼ同じ程度の高さ）まで水位が上昇した。この洪水により、利根川上流工事事務所（現利根川上流河川事務所）管内では6箇所です堤防からの漏水等の被害が発生し、破堤氾濫につながる危険性が生じたため、土のう積み等による水防活動が実施されている（乙220号証の1）。

この平成13年9月の台風15号のように、他流域に比べて吾妻川流域の雨が多い洪水の場合、吾妻川から利根川に合流する流量の割合が大きくなるため、八ッ場ダムによる洪水調節により吾妻川の流量が低減されると吾妻川合流後の利根川に対しても大きな治水効果が期待できる。ダム等による洪水調節は、洪水防御の目標とする計画規模の流量に達していなくても流量を低減させる効果があるので、浸透や侵食による堤防の破壊を防ぎ、洪水による被害を食い止めるためにも非常に重要なのである。

イ また、被告らの準備書面（9）の第4（14頁）で述べたとおり、現時点では利根川上流域（八斗島地点上流域）の約4分の1を占める吾妻川流域には、洪水調節ができる大規模なダムはなく、八ッ場ダムは吾妻川流域の約半分の流域に降った雨を集めて洪水調節するものであって、集水面積及び洪水調節容量ともに利根川上流ダム群の中で最大となる。

上流ダム群による洪水調節効果は降雨パターン（地域及び時間分布）により様々であるが、代表31洪水における上流ダム群による八斗島地点の洪水調節効果量を見ると、既設6ダムでは洪水調節効果が大きくは見込めない降雨パターン（1946年7月、1974年8月など）で、八ッ場ダムは洪水調節効果を発揮して既設6ダムの穴を十分に補っており、利根川の治水上非常に重要な役割を果たすものである（乙220号証の2）。

次に、吾妻渓谷の洪水調節機能については、被告らの準備書面（２）の第２の１８（４）（２０頁）及び同書面（９）の第４の２（３）（１５頁）で述べたとおり、吾妻渓谷を流れる吾妻川は、縦断的に急勾配であり、洪水時には大きな流速が発生すると考えられることから、吾妻渓谷の狭窄による洪水流出の抑制効果に多くを期待することはできず、また、治水安全上すべきことでもない。そもそもハッ場ダムによる洪水調節機能は、下流の河川状況を勘案したダム操作を行って放流量を調節するものであって、こうしたきめ細かい治水対策を吾妻渓谷の洪水調節機能に代替させることができるものではない。

ウ ハッ場ダムを含めた利根川上流部のダムは、貯水池の大きさにより洪水時の水位低下効果の違いはあるものの、河川の治水安全度はそれを積み重ねることによって向上してきたのであり、また、これからも向上するのである。

ダム等による洪水調節は、前述したように、洪水防御の目標とする計画規模の流量に達していなくても、流量を低減し洪水による被害を食い止めるために重要なのである。ハッ場ダムによる治水効果は、ダムの完成により治水用の貯水池を持ち、その貯留効果による流量のピークカットにより、下流への洪水流量を調節し軽減するものであって、治水上の効果があることは明らかである。

エ 利根川の洪水流量を減じるために、ハッ場ダム等の洪水調節施設を利根川の上流部に計画して流量を軽減すること、すなわち洪水時の水位を低下させることは、群馬県にとって大きな治水上の利益を受けることとなるのである。

５ 広域的かつ記録的な大雨への備えの必要性について

平成１６年には我が国の観測史上最多となる１０個の台風が上陸し（年間上陸数は平均約３回）、平成１７年、平成１８年には連続で総雨量１０００ミリメートルを超える豪雨等が発生した（乙２２０号証の３）。

近年１時間あたりの降水量５０ミリメートル以上の降水の発生回数は、１０か年毎に見ると、昭和５１年から昭和６０年、昭和６１年から平成７年、平成８年

から平成17年で、それぞれ209回、234回、288回であり、1時間あたりの降水量100ミリメートル以上の降水の発生回数は、それぞれ2.2回、2.2回、4.7回であり、短時間に局所的に発生する集中豪雨の発生回数は増加傾向にある。

また、年降水量については、長期的に見ると多雨の年と少雨の年との変動幅が拡大傾向にあり、大雨と渇水の双方が発生しやすい状況にある（乙220号証の4）。

このような状況から、今後吾妻川流域を含む利根川水系の流域においても大雨が発生し得るといえ、利根川流域の治水対策はますます重要となってきた。仮に吾妻川上流においては利根川本流筋と同様の降雨は稀だという原告らの主張を前提としても、今後吾妻川流域に大雨が発生する可能性がある以上、利根川の治水安全度を向上させるため、当該流域においてダム等により洪水調節をする必要があるのである。

6 まとめ

基本高水のピーク流量が過大である、また、八ッ場ダムは治水効果がない等の原告らの主張は、治水の水準を下げろという政策上の主張に他ならない。

そもそも利根川の治水に関する計画は、国土交通大臣の裁量的政策判断に委ねられているところであるが、以上に述べたとおり、八ッ場ダムの利根川への治水効果、すなわち水位低下の効果はあるのであって、群馬県が治水の利益を受けるのは明らかなのである。

以上