

平成21年（行コ）第261号

公金支出差止等請求控訴住民訴訟事件

控訴人 齋田友雄外17名

被控訴人 群馬県知事外1名

控訴人準備書面（15）

2013（平成25）年3月28日

東京高等裁判所 民事第11部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 野 上 恭 道 代

同 嶋 田 久 夫 代

同 福 田 寿 男

外50名

第 1 はじめに

本件事件にはいくつもの争点があるが、最も大きな争点の一つが、被控訴人がこれまでに支出し、あるいは今後支出することを予定している治水上の建設負担金が適法なものかどうかということである。既に控訴人らは、別途準備書面において詳細に論じているところであるが、群馬県については、治水上の建設負担金の根拠条文は河川法 60 条 1 項である。同条項には明文で示されていないが、本来国が全額負担すべき河川管理施設の建設負担金の一部を、当該管理施設がその区域内に建設される都道府県に負担させることができるのは、国の行う河川管理によって生ずる利益が当該都道府県にも帰することになるから、当該都道府県もその建設費用の一部を負担するのが衡平に適するとの法理に基づくものである(河川法研究会編・「改訂版・[逐条解説]河川法解説」・393 頁)。逆に言うと、その河川管理施設が、その区域内に建設される都道府県にとって全く利益をもたらさないものであった場合には、当該都道府県はその建設費用を負担するいわれはない、ということになる。

そして、当該都道府県が多少なりとも利益を受けるとされた計画の基礎とされた重要な事実には誤認や捏造があった場合には、結局、計画自体が重要な事実の基礎を欠落させることになる。この場合、当該都道府県にとって、当該河川管理施設は、およそ利益をもたらすとは到底言えないことが明らかである。

本件八ッ場ダムの計画の策定過程に関し、この度、新たな且つ非常に重要な事実が明らかになった。即ち、平成 25 年 1 月 6 日、昭和 24 年に策定された利根川改修改訂計画における八斗島地点の基本高水流量 1 万 7000 m³/秒の採用が合理的根拠を欠いていたことを裏付ける資料が発見されたことが報道された(甲 B 188 号証[東京新聞 2013 年 1 月 6 日記事])。この 1 万 7000 m³/秒

という数字は、現在の八斗島地点の基本高水流量 2 万 2000 m³/秒の基本となった数字であり、前者に根拠がなければ後者にも根拠がないことになる。

その資料とは、建設省が作成した、「利根川改修計画資料V」というものであり、昭和 32 年 3 月 20 日に発行されたものである(甲 B 190 号証[利根川改修計画資料V])。またこの資料は、建設省の内部資料であり、公にされたものではなく、岡本芳美元新潟大学教授が約 40 年前に同省 OB から寄託されたものだということである(甲 B 189 号証[東京新聞 2013 年 1 月 10 日「こちら特報部」])。

この資料は、カスリーン台風直後の昭和 22 年 11 月から 24 年 2 月までにおける建設省治水調査会の利根川委員会及びその下にある利根川小委員会の議事録と報告書をまとめたものであるが、この資料から、カスリーン台風洪水の八斗島地点の実績流量とされている 17,000 m³/秒は政治的に決められたものであり、実際の実績流量はそれより小さい数字であったことが明白であったことを読み取ることができる。

上記の資料は、被控訴人にとって八ッ場ダムが全く利益をもたらさないことを示す重要な証拠である。また、国土交通省関東地方整備局が設置した「利根川・江戸川有識者会議」に対して、同会議の委員である大熊孝・新潟大学名誉教授と関良基・拓殖大学准教授は、連名で上記の資料を踏まえて「カスリーン台風実績流量に関する意見書」を提出している(甲 B 191 号証)。以下では、上記の資料及び意見書を踏まえて、八ッ場ダムが被控訴人にとって全く利益がないことを、詳しく述べることにする。

第 2 基本高水流量 1 万 7000 m³/秒の決定には根拠がない

1 資料の内容

上記資料には、建設省治水調査会の利根川小委員会の議事録及び報告書(以上第1章)、治水調査会において検討された資料(第2章)、治水調査会の議事録(第3章)、参考資料(第4章)が掲載されている。

利根川小委員会は、昭和22年11月25日の第1回から昭和23年9月24日の第10回まで合計10回に亘って行われ、報告書をまとめている。

そして、その後、昭和24年2月11日に治水調査会利根川委員会が開かれ、その席上利根川改修改訂計画が策定されたということのようである。

2 議事と報告書の経過

(1) 利根川小委員会では、カスリーン台風洪水における八斗島地点での流量について、議論が進められた。カスリーン台風洪水では八斗島の流量観測所が流出したため、その上流にある利根川・上福島、烏川・岩鼻、神流川・若泉の各観測所の観測値から八斗島のピーク流量が推測されるのであるが、その推測の方法を巡って、議論が行われて行った。

(2) まず、同議事録には、同小委員会の金森委員長が行っている計画案の説明の中で、小委員会でのピーク流量の検討方針について、「……それで今まで起こったところの最大の洪水、即ち昭和22年の洪水を以て、その洪水が再び来ても大丈夫だ、という目標の下に計画されたのであります。」という報告(発言)が記載されている(62頁)。

これは当時の治水計画の立て方が、「既往最大洪水」に対応するという考え方で行われていることを明確に示すものであり、この説明は、関東地方整備局のHPでの「虚偽広報」とは全く相反するものであり、上流部での氾濫も積極的に否定するものである。

(3) 第4回までは $15,000 \text{ m}^3/\text{秒}$ で議論が推移し、 $15,000 \text{ m}^3/\text{秒}$ で決定されるこ

とが予想された。第1回には「洪水流量は烏川合流点において今回の洪水のものを基本とする(その量が13,000 m³/sec なるか14,000 m³/sec なるかを次回小委員会までに資料をととのえ提出する)」などとも述べられていたのである(甲B190号証・2頁)。

ところが、第6回で新しく、第一技術研究所(現・土木研究所)から唐突に17,000 m³/秒という数字が示されてからは、17,000 m³/秒が議論の軸になっていくのである。

第7回では17,000 m³/秒に対して、後述のとおり、河道遊水が考慮されていないことや、下流の川俣地点の観測流量との整合が取れないことについて疑問が出された。しかし、結局、河道遊水で1,000 m³/秒減るとの意見により、17,000 m³/秒と16,000 m³/秒の二案を利根川委員会に示すことになった。

しかし、第8回では、両案については、「結局討議の結果、利根川小委員会に関係府県土木部長を加えた懇談会を開き、地方の政治的意向を聞いた上で改めて協議会(知事を含める)を開くことに決定」となり(11頁)、第9回には、「計画流量を第一案にすることは各都県とも、望んで居るようであるから、委員会としては第1案をとり、参考案としては、第2案を本委員会に提出する。」となった(13頁)。そして、利根川小委員会報告書に記載されたのは17,000 m³/秒(16,850 m³/秒)だけであった(甲B190・5～11頁, 甲B191・2頁)。

(4) 利根川小委員会の金森誠之委員長は、小委員会の場では17,000 m³/秒と16,000 m³/秒の二案を利根川委員会に示すと発言していたが、利根川委員会では17,000 m³/秒を基準とすると報告した。

以上のように、小委員会および委員会の議事録では、議論の経過が不明

瞭のまま、最終的に 17,000 m³/秒という数字が採用されている。これは、17,000 m³/秒に決める意思が小委員会の会議の途中から働いて、それ以外の案を排除するようになったものと推測される。小委員会や委員会の議事録には、17,000 m³/秒でなければならない合理的な理由が何ら書かれていない上、逆にそれよりも少ない数字の方が合理性があるということが、いくつもの科学的根拠を以て示されている以上、このような合理性を排除する意思の存在を想定する以外に説明がつかないからである。

3 小委員会における 17,000 m³/秒に対する疑問

- (1) 八斗島地点における 17,000 m³/秒という数字に対しては、金森委員長自ら、第 6 回小委員会の席上、「最大流量が 17,000 m³/sec も出たとすれば、その流量が合流点から栗橋まで一体何処を通ったことになるか、はなはだ疑問に思う」「新たに今後の治水対策として 17,000 m³/sec として出発しても良いが、しからはじめから去年の洪水のみを基礎とするものでないと云うことに改めねばならない」などと述べていたのである(甲 B 190・9 頁)。

ところが金森は、次の第 7 回小委員会になると、多くの委員の意見を聞くよりも前に、「合流点で 17,000 m³/sec の数字は大体間違いないと思うのでそれに決めたいが、異議ありませんか」などと述べるようになってしまったのである(甲 B 190・10 頁)。

- (2) これに対して第 7 回小委員会の席上、元内務省技師の富永正義委員は、「烏川、神流川は川幅が非常に広いので河道遊水により洪水波が落ちるので、そのまま算術的に 17,000 m³/sec とする合流量は問題だと思う」という意見を述べた。工学博士の安芸皎一委員も「洪水波のピークの形より見ると或程度河道遊水があつて洪水量は 16,000 m³/sec 位を適當と思う」という意見を

述べた(甲 B 190・10 頁)。

複数の河川が合流した場合は洪水同士がぶつかり合って減勢され、合流後のピーク流量が低下する傾向がある。この現象を河道貯留(河道遊水)効果と言う(甲 B 191・2 頁)。

以上のような意見が出たことを踏まえ、第 7 回小委員会において金森は、結局、 $17,000 \text{ m}^3/\text{sec}$ と $16,000 \text{ m}^3/\text{sec}$ との両論併記としたいと表明したのである。

4 下流の川俣における観測流量との不整合

- (1) 八斗島(河口からの距離 181.5km)よりも約 30km 下流に、川俣という地点がある(河口からの距離 150.2km)。カスリーン台風洪水時の川俣地点における流量観測による最大流量は、 $13,440 \text{ m}^3/\text{秒}$ であった。この数字は治水調査会において検討された資料中に顕れており、小委員会の報告書中でも触れられている(甲 B 190・30~32 頁)。

八斗島と川俣の間には、利根川本川に流入する大きな支川はないが、広瀬川、小山川、石田川、早川等の支川が合流する。逆に分流する川はないから、常識的に考えれば、八斗島地点の流量よりも川俣地点における流量の方が多いはずである。

ところが、利根川小委員会や治水調査会で議論されていた八斗島地点における流量の方が、川俣地点における実測流量よりもかなり多かったのである(甲 B 191・3~4 頁)。

- (2) 小委員会の議事録では、この川俣地点の実測流量との不整合について議論された形跡は見当たらない。しかし、八斗島地点の流量を $16,850 \text{ m}^3/\text{秒}$ と決め付けた小委員会の報告書にはこの点が触れられている。

同報告書によると、上記の八斗島の流量と川俣の実測流量との差 3,410 m³/秒が、次のように説明されている(甲 B 190・22 頁, 甲 B 191・4 頁)。

「八斗島・川俣間の流入河川

- i 広瀬川：合流点付近で両岸から溢水したが、利根川に流入
- ii 小山川：本川からの逆流はない。
- iii 石田川と早川：利根川から 1,500～2,000 m³/秒が逆流したと推定される。

3,410 m³/秒と 1,500～2,000 m³/秒との差 1,410～1,910 m³/秒は河道で貯留されたものと考えられる。」

しかし、この小委員会報告書の説明は辻褃合わせに過ぎず、説得力が乏しいと言わざるを得ない。広瀬川、小山川からの流入量がゼロである根拠が示されていないのに、カウントされていない。石田川や早川への逆流というのも推測にしか過ぎず、裏付けのある説明ではない。また、八斗島・川俣間の河道貯留を 1,410～1,910 m³/秒としているが、それは説明をつけられない数字を河道貯留としているだけであり、河道貯留があったかどうかの根拠も示されていない(甲 B 191・4 頁)。

(3) 先ほども述べたように、八斗島から 30km も下流にあって、途中でいくつかの支川が流入する川俣の流量は常識的には八斗島より大きくなるはずである。

下記の表は過去の洪水における八斗島、川俣等の洪水流量を示したものである(出典は国土交通省利根川上流河川事務所のホームページであるが、今は掲載されていない)。同表を見ると、カスリーン台風以外の洪水はいずれも、川俣のピーク流量が八斗島のピーク流量より大きい値になっている。これは、仮に八斗島・川俣の間に河道貯留があったとしても、それによる

流量減少を支川からの流入量が上回ったことを意味している。

表-3 主要洪水最大流量比較表

水河計観	主要洪水最大流量比較表											既往最大流量
	計高	S22年9月	S24年9月	S34年8月	S47年9月	S56年8月	S57年8月	S57年9月	H10年9月	既往最大流量		
名	(m ³ /s)	(カスリーン)	(キティイ)	(台風7号)	(台風20号)	(台風15号)	(台風10号)	(台風18号)	(台風5号)	生起年月日	最大流量 (m ³ /s)	
利根川	16,000	9.15 (17,000)	9.1 10,475.5	8.14 9,070	9.17 5,433.8	8.23 7,367.2	8.2 7,528.9	9.13 8,005.7	9.16 9,769.8	S22.9.15	(17,000)	
八斗島	17,000	9.15 *14388	9.1 10,669.7	8.14 9,393.2	9.17 5,827.4	8.23 7,743.1	8.2 10,536.8	9.13 11,106.9	9.16 12,193.9	S22.9.15	13,440	
川俣	17,000	9.15 (13,000)	9.1 9,255.3	8.14 10,000.8	9.17 6,985.4	8.23 8,174.4	8.2 11,117.5	9.13 11,606.4	9.16 10,430.8	S22.9.15	(13,000)	



カスリーン台風以外の洪水における八斗島と川俣の関係を見ると、上記(2)で示した利根川小委員会の説明は辻褃合わせにすぎないと考えざるを得ない。利根川小委員会の報告で計算根拠が示されたのは上記(2) iii の1,500~2,000 m³/秒だけであるから、仮にそれが正しいと仮定すると、川俣の観測流量から推測される八斗島の流量は、

$$13,440 \text{ m}^3/\text{秒} + 1,500 \sim 2,000 \text{ m}^3/\text{秒} = 14,940 \sim 15,440 \text{ m}^3/\text{秒} \text{ となる。}$$

カスリーン台風以外の洪水で川俣の流量が八斗島の流量を上回っていることも踏まえれば、カスリーン台風の八斗島の流量はこれより小さい数字になる可能性が高いと考えられる(甲B191・4~5頁)。

5 カスリーン台風の八斗島実績流量

以上の考察をまとめると、以下のとおりである。

上記 3 で述べたとおり，17,000 m³/秒は三河川合流の河道貯留による 10～20%の減少が考慮されていない。これを考慮すると，八斗島の実績流量は 13,400～15,300 m³/秒になる。

また，上記 4 で述べたとおり，下流の川俣の観測流量との整合性を考えると，八斗島の実績流量は 14,940～15,440 m³/秒以下である可能性が高いと考えられる。

以上のとおり，昭和 22～24 年に行われた八斗島実績流量についての議論を踏まえると，公称値 17,000 m³/秒は政治的に決められた値であって，正しくは 15,000 m³/秒程度またはそれ以下であったとするのが妥当である。

基本高水流量 17,000 m³/秒という数字には根拠がなく，それを基礎として作られた計画には合理性がない。従って，このような根拠を欠いた計画を基礎としている八ッ場ダムが被控訴人にとって全く利益がないことは明らかである。

第 3 八斗島上流部での氾濫の議論が全くない

それから，利根川小委員会の議事録においても，治水調査会の議事録においても，昭和 40 年代から建設省がしきりに強調するようになった八斗島上流部での氾濫による洪水流量の減少については，全く記述がない。

昭和 55 年の利根川水系工事実施基本計画の計算ではカスリーン台風の再来流量が 22,000 m³/秒，平成 23 年の国土交通省から日本学術会議への報告では 21,100 m³/秒になり，実績流量の公称値 17,000 m³/秒に対して，八斗島より上流部で 4,000～5,000 m³/秒も氾濫したことになるが，この氾濫による流量減少は，昭和 22～24 年の委員会では議題になっていないのである。

上流部の氾濫で八斗島の洪水ピーク流量が 4,000～5,000 m³/秒も減少した

ならば、実績流量の評価においてそのことが議論の重要なテーマになって当然だと思われるが、それについて議論が行われた形跡が全くない。

そのことは、八斗島より上流部での氾濫は比較的小さなもので、取り上げる必要がない程度のものであったことを物語っている。

氾濫による 4,000～5,000 m³/秒の流量減少は、昭和 40 年代以降、貯留関数法で大きな基本高水流量の数字が算出されて、実績流量との間に大きな差が生まれ、その説明として持ち出されたものにすぎないことが明らかである(甲 B191・1～2 頁)。

以上のことから、八斗島地点における基本高水流量 2 万 2000 m³/秒という計画がその基礎を欠いていることがますます明白になった。このような数字を基礎にして計画が作られている八ッ場ダムが、被控訴人にとっておよそ利益を欠いていることは明らかである。

第 4 まとめ

以上から、八ッ場ダムの基礎となった昭和 24 年の利根川改修改訂計画において採用された八斗島地点の基本高水流量 1 万 7000 m³/秒についても、それをさらに改訂した昭和 55 年の利根川水系工事実施基本計画において採用された同地点における基本高水流量 2 万 2000 m³/秒についても、何れもその根拠を欠いていることがますます明白になった。

従って、八ッ場ダムが被控訴人に全く利益をもたらさないことは疑う余地のない事実である。

以 上