

平成22年（行コ）第300号 公金支出差止等請求事件

控訴人（1審原告） 藤永知子ほか18名

被控訴人（1審被告） 埼玉県知事ほか1名

調査囑託申立書

2013年9月13日

東京高等裁判所 第24民事部 口S係 御中

控訴人ら訴訟代理人

弁護士 佐々木 新一

同 南 雲 芳 夫

同 野 本 夏 生

同 小 林 哲 彦

同 伊 東 結 子

第1 調査嘱託の目的ないし立証趣旨

別紙Ⅰのとおり

第2 調査嘱託先

〒330-9724

埼玉県さいたま市中央区新都心2-1さいたま新都心合同庁舎2号館

電話：048-601-3151

国土交通省関東地方整備局

第3 調査嘱託事項

別紙Ⅱのとおり

I 調査囑託の目的ないし立証趣旨

はじめに

現在、利根川水系の治水計画の大要は、基本高水(計画の想定洪水流量)を毎秒2万2000 m^3 とし、計画高水流量(その時の河道分担流量)を毎秒1万6500 m^3 とし、上流ダム群で毎秒5500 m^3 の洪水流量を調節するというものであり、八ッ場ダムはこの洪水調節計画の一部に位置づけられている。

この利根川治水計画において、基本高水流量は計画の根幹に位置するが、その目標数値は1/200流量と既往最大洪水(昭和22年カスリーン台風洪水)を算定し、後者の再現流量を基準に定められている。ここで再現流量の定義を確認すれば、上流ダム群による洪水調節を経ない“生身の洪水”が、河道から溢れることなく流れてきたと仮定した場合の洪水流量を言う。それは基本高水が同様に定義されることによる仮想の計算流量である。

ということは、カスリーン台風洪水の再現流量は利根川治水計画にとって、その合理性を担保する最も重要な事実の基礎に位置づけられる。しかし、その最も重要な事実の基礎に重大な疑問が生じているのである。

カスリン台風の利根川の基本高水の算定において、国土交通省の計算では毎秒2万2000 m^3 、日本学術会議・分科会の計算では毎秒2万1100 m^3 とされており、それに対して、同台風洪水の推計に基づく実績流量は毎秒1万7000 m^3 にとどまり、そこに毎秒4000～5000 m^3 の乖離が生じている。この乖離について、国土交通省は、昭和55年の工事实施基本計画で基本高水のピーク流量を毎秒2万2000 m^3 と改訂した際には、カスリーン台風洪水では上流部に氾濫があり、その「氾濫戻し」の計算を行った結果であると説明した。しかし、本件訴訟においては、カスリーン台風時の「氾濫戻し」を行った結果であると説明したり、あるいは、「現況(昭和55年時点)の河道等の状況で、計画降雨を与えた場合に八斗島地点でのピーク流量が毎秒2万2000 m^3 となる」との説明をしているもので

はなく、…将来的な計画値として基本高水のピーク流量を定めた。」とするなど説明は二転三転した。しかし、結局、上記の乖離の説明はなし得ないままとなっている。分科会が検証したとされる計算流量の 20%もの洪水の行方が説明できない状態にあるのであるから、どうしてこれが検証といえるのか。これが利根川水系の基本高水の算定における最大の疑問点となっているのであり、この基本高水が合理的に策定されているのかどうかを決するに、この解明が欠かせないのである。

第1 利根川水系の基本高水・八斗島地点毎秒 2 万 2000 m^3 計画への重大な疑問

1, 東京高裁判決で、実績と計算流量との乖離の説明が不能であることが確認された

現在、利根川水系基本高水の重要な事実の基礎たるカスリーン台風洪水のピーク流量の算定において、国土交通省の計算では毎秒 2 万 2000 m^3 、日本学術会議・分科会の計算では毎秒 2 万 1100 m^3 とされており、それに対して、同台風洪水の実績流量は毎秒 1 万 7000 m^3 (甲 B 第 147 号証 20 頁)にとどまり、そこに毎秒 4000 ~ 5000 m^3 の乖離が生じていることは、争いのない事実となっている。

そして、その乖離が生まれる理由として主張された国土交通省の上流の大氾濫説は分科会によって否定され (甲 B 第 163 号証議事録 23 頁)、分科会が、氾濫説に代わって考案した「河道域の拡大と河道貯留」については、本年 3 月 29 日の東京事件・東京高裁判決 (民事第 5 部) においては、分科会作成の「河川流出モデル・基本高水の検証に関する学術的な評価について (回答)」 (甲 B 第 147 号証) には、「昭和 22 年の洪水では、河道域の拡大と河道貯留とによって、八斗島での実績流量が計算流量より低くなることが示唆されたとの記載のあることが認められるが、上記書面の記載全体に照らせば、河道域の拡大と河道貯留の存在のあったことを確定的に認定したり、……分科会の検証結果の主要な論拠としたものとまでは認められない」 (58 頁) と判示され、実

績流量と計算流量との乖離の理由としては無効との判定がなされている。そこで、この大きな乖離は埋められていない。それ故、国土交通省の計算結果も、分科会の計算結果も、事実面からは何の裏づけもないままに置かれている。この事実面からの裏づけ(実績流量と対比し、合致すること)が伴わなければ、それは、例えどんなに複雑・専門的な計算であっても、それは単なる「複雑な計算による計算間違い」でしかない。この事実は、直視しなければならない。

基本高水という治水計画の根幹がこのように危うい状態となっているのである。しかし、このことは昭和55年に、カスリーン台風洪水での氾濫戻しを理由に基本高水のピーク流量を毎秒2万2000 m^3 と設定した時から運命づけられていたものなのである。この経過を振り返れば明らかである。

2、建設省の昭和22年の河川審議会での説明は「氾濫戻し」

(1) 昭和24年の「利根川改修改訂計画」策定時には、利根川上流域での氾濫流量は全く問題になっていなかったが、建設省(管轄下の委員会、審議会等を含む)は、昭和44年頃から、カスリーン台風時には上流で相当の氾濫があったと言い出し(「利根川百年史」甲B第168号証1128頁)、昭和45年には、「利根川上流域における昭和22年9月洪水(カスリーン台風)の実態と解析」(利根川ダム統合管理事務所、昭和45年4月)を刊行して、カスリーン洪水の計算上のピーク流量は毎秒2万7000 m^3 に及ぶとのキャンペーンを張り出した(甲B第161号証の1大熊意見書4頁)。そして、「利根川百年史」においても、同台風時の上流域での氾濫量は2億 m^3 に及ぶとの所見も掲載されている(甲B第168号証1166頁)。

(2) こうした流れの中で、建設省は、昭和55年12月の河川審議会で、「改修改訂計画の基本高水流量は、昭和22年9月洪水を対象に決定されたものであり、当時は上流域で相当氾濫していたが、その後の支川の改修状況等を考慮して昭和22年9月洪水を再現すると約22,000 m^3/S になる旨の回

答」を行い(甲B第168号証「利根川百年史」1165頁)、それまでに議論の対象となっていなかったカスリーン台風洪水の氾濫戻しを理由に基本高水を毎秒2万2000 m^3 と変更したのである。今日の状況即ち、カスリーン台風洪水の実績流量と計算流量との乖離の説明がなしえないこの混迷は、上流部の大氾濫という虚構の種を蒔いたこの昭和55年の毎秒2万2000 m^3 誕生に起因するものなのである。

- (3) 上の建設省の説明は、カスリーン台風洪水の氾濫戻しを行った結果であるとしているのであるから、カスリーン台風が再来したときは、利根川中流部(八斗島地点下流部)には毎秒2万2000 m^3 の洪水が襲う、即ち、危険は現在化しているとの立場に立っていることになる。こうした洪水の危険が現在化しているというのなら、国民へのそうした事実の広報も必要となる。利根川ダム統合管理事務所のホームページでは、カスリーン台風が再来した場合には「八斗島地点では毎秒22000 m^3 /Sの洪水が流れると予想されます」と広報していた(甲B第82号証)。しかし、一方、上記のような経緯もあってのことか、国土交通省(建設省時代を含む)の基礎的な刊行物である利根川工事実施基本計画とか利根川水系整備基本方針といったような刊行物には、上記のホームページの広報のような解説はなされたことはない。

3、本訴訟では、国交省の説明は二転三転した

- (1) 国土交通省は、本訴訟において、平成18年12月の関東地方整備局の「回答」(乙第79号証)では、利根川の基本高水を毎秒2万2000 m^3 と定めた理由として、カスリーン台風洪水時に氾濫があったことと、その後上流部での河道改修により、洪水が河道に入りやすくなったからだとした。この説明は、昭和55年12月の河川審議会における解説と同旨である。
- (2) しかし、カスリーン台風が再来しても、現況河川施設の下では、八斗島地点には毎秒1万6750 m^3 の洪水しか来襲しない【注1】事実が明らかになり(甲B第39号証)、控訴人側の調査等で上流部での河道改修はほとんど行

われていない事実(甲B 54号証, 同第92号証, 同第127号証)が徐々に明らかになり出すと、国土交通省は、平成20年10月の「回答」(甲B第90号証)では、一転して、「現況(昭和55年時点)の河道等の状況で、計画降雨を与えた場合に八斗島地点でのピーク流量が毎秒2万2000 m^3 になると説明をしているものではなく、カスリーン台風以降、昭和55年までの状況変化を踏まえたうえで、昭和55年時点での河川整備に対する社会要請や今後想定される将来的な河川整備の状況等も含めた検討を行い、将来的な計画値として基本高水のピーク流量を毎秒2万2000 m^3 と定めた。」と改めた。つまり、計画降雨で八斗島地点毎秒2万2000 m^3 の洪水来襲の危険が現在化しているわけではないことを認め、カスリーン洪水を計画対象洪水としているのではなく、毎秒2万2000 m^3 はカスリーン台風の氾濫戻しの結果ではなく、「将来的な計画値」であると説明を改めたのである。

【注1】話に混乱がないように記しておくが、ここで計算されているのは、上流ダム群による洪水調節を受けた洪水流量の算定値であり、再現流量とは定義が異なる。

しかし、「将来的な計画値として基本高水のピーク流量を毎秒2万2000 m^3 と定めた。」と言いながら、本件原審・さいたま地裁における平成20年1月の関東地方整備局の調査嘱託の回答に表示されていた「八斗島地点毎秒2万2000 m^3 」計画は、利根川本川や烏川における堤防高を1～5mも嵩上げすることが前提となっているところ、こうした河川改修計画は予定されているものではなく、この基本高水自体が「計算上の仮設計」(甲B第115号証ほか)であって、治水計画などと言えるものではなかったのである。

(3) こうした状況の中で、馬淵澄夫国土交通大臣(当時)の指示により、利根川水系の基本高水の見直し作業が始まり、日本学術会議の手によって検証が行われたが、平成23年9月に公表された検証作業の結論は、「国土交通省の新モデルによって計算された八斗島地点における昭和22年の既往最

大洪水流量の推定値は、 $21,100\text{m}^3/\text{S}$ ……が妥当であると判断する。」(甲B第147号証「回答」20頁)となっており、作業の中心と「回答」の結論は、カスリーン台風洪水を計画対象洪水として同洪水の再現計算を行う中で、基本高水毎秒2万2000 m^3 の相当性や合理性を検証するというものであった。利根川の基本高水の検証を行うとすれば、既往最大洪水のカスリーン台風洪水を対象洪水として、その再現計算から始めるのは当然のことであって、これを抜きに検証作業が行えるわけではないのである。

- (4) 検証作業がこのようなものであったから、国土交通省は、再びカスリーン台風洪水時の計算流量と実績流量との乖離を埋めるべく、氾濫計算報告書(甲B第158号証)を作成するに至るのであるが、その氾濫域は、現在、高崎市役所が建つ烏川下流部左岸の台地上(近傍の河川敷より10m高い台地)に及ぶとか、その下流部右岸では標高110～200mの丘陵地帯にも洪水が上がるとする、正に「洪水、山に上る」という報告書であったのである。

4. 実績流量と計算流量が一致してこそ「検証」となる

- (1) このように、利根川水系の基本高水毎秒2万2000 m^3 の検証は、カスリーン台風洪水の実態、規模を見極めることが基本となっているのである。

以上に述べたところから明らかなように、利根川の基本高水の検証において、既往最大洪水のカスリーン台風洪水の再現検証は必須の作業なのであり、これを抜きにして利根川の基本高水のピーク流量の策定はあり得ないのである。このことはいつの時点でも、いつの時代でも同じことなのである。それ故にこそ、建設省は、昭和55年12月の河川審議会で、基本高水のピーク流量を改定する審議において、嘘でもカスリーン台風の氾濫戻しを行った結果であると説明したのであるし、分科会の検証作業においても、同台風洪水の再現計算が主題であったのである。

- (2) そうであるところ、分科会は、国土交通省の氾濫説を否定し、東京高裁判決においては、分科会の「回答」には、「河道域の拡大と河道貯留につ

いては確定的に説明したものとは認められない旨の判示をしたのである。東京事件・東京高裁判決のこの判示は、この限りにおいては正当であり、分科会のいう「河道域の拡大と河道貯留」が、同台風時のピーク流量を毎秒 4000 ～ 5000 m^3 も低減させる機能を持つはずはないことは自明であり、「回答」の記述自体でも、この乖離を説明できたとは言明してはいない。分科会の学者集団が常識的な判断ができる人たちであったなら、「洪水、山に上る」という報告書が提出された段階で、八斗島地点毎秒 2 万 2000 m^3 計画の破綻を宣言し、独立性の高い学術機関の作業は終了したはずなのである。

このことはさておくとして、分科会が、実績流量と計算流量との間の大きな乖離を説明ができないということは、分科会の流出計算は歴史的に一回起こった洪水現象と相反した計算結果を示しただけのものであり、実態の解明という検証には不成功であったということになる。

- (3) 繰り返すが、利根川水系の戦後の治水計画は、既往最大洪水のカスリーン台風洪水を計画対象洪水として、その実像を探りながら計画を策定し見直しを行ってきたのである。それ故、八斗島地点毎秒 2 万 2000 m^3 が相当で合理的であるとするならば、少なくとも、昭和 22 年の実績の毎秒 1 万 7000 m^3 を超える分の洪水流量の説明が必要となるのである。

この時、照合しあう計算流量と実績流量(正確には、推定観測値である)は、定義が異なる。再現流量は、上流ダム群での洪水調節もなく、それでいて河道からあふれ出すことなく基準点まで洪水が流れてきたと仮定した場合の仮想の洪水流量であるから、ダムによる洪水調節を受けたり、或いは河道からの氾濫がある現実の観測流量とは異なる。もっとも、カスリン台風(S22.9)当時は、いまだ利根川流域には洪水調節用ダムが建設されていないから、再現流量(計算流量)と観測流量との差が生じるとすれば、河道からの氾濫による洪水流量の減少しかありえない。だから、国交省はその乖離を説明しようとし、再現流量は 22,000 m^3 /秒洪水となる結論から逆算し

て氾濫流量を算定するから、「洪水、山に登る」ような、現実と乖離する説明になってしまうのである。

しかし、国土交通省の大氾濫説は分科会で否定され、分科会の「河道域の拡大と河道貯留」については、東京高裁判決で「上記書面の記載全体に照らせば、河道域の拡大と河道貯留の存在のあったことを確定的に認定したり」したものではないとの判断が示されるに至り、乖離の説明としては無効と判定されているのであるから、八斗島地点毎秒 2 万 2000 m^3 の論拠は消失しているのである。

(4) では、何故分科会で「毎秒 2 万 1100 m^3 」という値が算出されるのか。

洪水の流出計算は、観測流量などの実績値のないケースでは、どのような計算値も出すことも可能なのである。それは、分科会の新モデルを用いても、利根川上流域の流出状況を示すパラメーターの選択で、分科会とは 20%も異なる計算値が出てくるのである。分科会の計算値と関准教授の意見書(甲B第 146 号証)とを比較すれば明らかである。関准教授は、新モデルを用い、利根川上流域の流出状況を反映したパラメーターを用いて流出計算を行って、ダムなしでの八斗島地点の流出計算結果を毎秒 1 万 6 6 6 3 m^3 と算定されている。今、その真値を問うことはしないが、計算は何通りかの答えが出るのだが、その信頼性は事実との照合で問うほかはない。

洪水の流出計算においては、同じ計算手法の下においても、流域の流出率等を示すパラメーターの選択如何によって、計算値は大きく変わるのである。こうした試算値に信頼性があるのか否かは、計算対象の事象との照合によって決せられなければならない。

しかし、国土交通省と分科会が行ったカスリーン台風洪水の実態面からの裏付けは、両者全く存在せず、むしろ反対に、昭和 22 年 9 月の八斗島地点での流出状況とは大きく齟齬する結果となっているのである。

そこで、利根川水系の河川管理の所管庁である国土交通省関東地方整備局に、以下の事項の調査囑託を求める。

II 調査囑託を求める事項

1, 「利根川百年史」によると、建設省は、昭和55年12月の河川審議会で、「改修改訂計画の基本高水流量は、昭和22年9月洪水を対象に決定されたものであり、当時は上流域で相当氾濫していたが、その後の支川の改修状況等を考慮して昭和22年9月洪水を再現すると約22,000m³/Sになる旨の回答」(甲B第168号証「利根川百年史」1165頁)をしたとされている。国土交通省は、現時点においても、かかる事実を確認できるか。

2, 国土交通省は、カスリーン台風洪水の再来計算に基づいて八斗島地点のピーク流量は毎秒2万2000m³となるとし、日本学術会議・分科会の再来計算では毎秒2万1100m³となると算定されている(甲B第147号証20頁)。これに対し、同台風の実績流量は毎秒1万7000m³とされているから、上述の2つの計算結果との間には、少なく見積もっても、毎秒3,900～5,000m³の乖離が生じていることになるが、国土交通省においても、かかる乖離が存在することを認識しているか。

3, 国土交通省において、前記「2」の事実の認識がある場合、実績流量と計算流量との間に生じているピーク流量の大きな乖離の原因について、国土交通省はどのように理解をしているか。前記「1」の昭和55年12月の河川審議会における説明内容と同様の認識であるか。

仮に、河川審議会における説明と異なる認識に至っている場合には、現在の認識に基づいて、上記の実績流量と計算流量との間に生じているピーク流量の乖離の原因について説明をされたい。

4, 国土交通省は、日本学術会議・分科会の第9回開催委員会に、「昭和22

年9月洪水の氾濫量の推定について」と題する文書を配布しており、それによれば、「推定1」では、同洪水では3900万～7700万 m^3 の洪水が、「推定2」では、6000万 m^3 の氾濫流量があったと報告をしている。

カスリーン台風時において、上流部での氾濫、とりわけピーク流量を毎秒4000～5000 m^3 も低減させる大きな氾濫があったという事実を確認できるのか。確認できるとすれば、その根拠を明らかにされたい。

5、利根川水系の基本高水毎秒2万2000 m^3 の流出モデルとそのパラメーターについて、国土交通省は、異なった時期に、異なった説明をしている。

まず、①本件原審・さいたま地裁の調査嘱託に対する平成20年1月付けの関東地方整備局の回答によれば、昭和55年の利根川水系工事実施基本計画における八斗島地点毎秒2万2000 m^3 の流出計算に用いられている流出モデルは、一次流出率を0.5とし、飽和雨量を48mmとして、これらの値は全流域一律であるとしていた。

ところが、②平成23年1月の学術会議に対する説明では、八斗島上流域を「第四紀火山岩帯」と「非第四紀火山岩帯」に区分し、前者では最終流出率を0.5とし飽和雨量は設定しない(甲B第150号証25、33頁)、後者では一次流出率を0.5とし、飽和雨量を48mmとして計算を行ったとした(同33頁)。

回答の時期と相手方は異なるが、同じ利根川水系工事実施基本計画の流出計算に係るものであるのに、どうしてこのように異なった回答となったのかについて説明を求める。

6、日本学術会議・分科会の「回答」によると、「分科会で審議を開始したものの、利根川水系の現行の基本高水の算定に関して、国土交通省にはその背景・経緯の記録が残っておらず、また同省より十分な説明を得ることができず、科学的な追検証が担保されていないことが判明した。さらに、利根川水

系の現行の基本高水の算定に用いられた洪水時のハイドログラフの一部が変更となったが、その理由については不明であった。」(甲B第147号証「回答」1頁)という状況であったとの報告がなされている。

この点に関連して、現在、関東地方整備局などを含めて国土交通省内には、利根川水系の現行の基本高水の流出計算に係る資料としては、どのような資料を保管しているのか。主要な資料のリストを呈示されたい。

7、「利根川ダム統合管理事務所」のホームページには、従前、出典を「第30回河川整備基本方針検討小委員会 参考資料6 利根川水系の治水に関する特徴と課題 平成17年12月19日国土交通省河川局ホームページ」とする解説として、次のような国民に対する警報が掲載されていた。

「洪水被害の防止の計画(流量配分)

昭和22年関東地方に大きな被害をもたらしたカスリーン台風と同じ降雨があった場合、洪水(想定される洪水)が発生した場合、利根川・八斗島地点(河口より185km地点)では $22,000\text{m}^3/\text{s}$ が流れると予想されます。これは、おおよそ200年に1回の確率で起こる洪水に相当します。

利根川流域の洪水被害を防止するため、八斗島地点で最大 $16,500\text{m}^3/\text{S}$ を流すことができる河道を整備し、八斗島地点より上流の利根川上流ダム群でも $6,000\text{m}^3/\text{S}$ の洪水調節をする計画となっています。」

この警報内容は、カスリーン台風が再来した場合に、ダムなしの流出計算において、現況の河道条件で、上記のような洪水(八斗島地点毎秒2万2000 m^3 の洪水)が再現する危険があるとの趣旨なのか、説明を求める。

以上