

平成22年（行コ）第300号

公金支出差止等請求控訴住民訴訟事件

控訴人 藤永知子 ほか18名

被控訴人 埼玉県知事ほか4名

### 控訴人準備書面（3）

2012（平成24）年5月24日

東京高等裁判所 第24民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 佐々木 新 一代

同 南 雲 芳 夫 代

同 野 本 夏 生

同 小 林 哲 彦

同 伊 東 結 子  
ほか

[ 目 次 ]

はじめに.....	3
1 本準備書面の理解を得るために .....	3
2 控訴人準備書面（４）との関係 .....	4
第1 「22,000 トンありきの検討」を「所管大臣としてお詫び」した馬淵大臣 .....	6
1 馬淵大臣の治水計画見直し発言の概要 .....	6
2 「飽和雨量115mm, 125mm」での再現計算を国会で答弁.....	6
3 「基本高水ピーク流量見直し」を河川局へ指示（10月15日）.....	8
4 「ピーク流量の流出計算資料が確認できない」（10月22日）.....	9
5 「平成17年に検証を行っていなかった。大変遺憾」（11月2日） .....	10
6 「利根川の流出計算をゼロベースで検証」（11月5日）.....	11
7 馬淵大臣発言のまとめ.....	12
第2 国交省は、検討小委員会へ虚偽情報を与え、「22,000 トンありき」の 検討を行った.....	13
1 社会資本整備審議会の基本方針検討小委員会での審議状況の概況...	14
2 平成17年10月3日、第21回河川整備基本方針検討小委員会議事 録から .....	15
3 同年12月6日、第28回河川整備基本方針検討小委員会議事録から .....	17
4 第28回の検討小委員会の配布資料には、「既往最大洪水毎秒2万2 000m <sup>3</sup> 」と記述されている .....	18
5 同年12月19日、第30回河川整備基本方針検討小委員会議事録か ら.....	19

6	検討小委員会での「基本高水ピーク流量」についての虚偽説明.....	20
7	上流部の改修条件や現況でのピーク流量については全く審議なし...	21
8	整備基本方針の「資料」にも同様の虚偽の説明がなされている.....	22
9	検討小委員会の審議状況のまとめ－審査手続の瑕疵は明白.....	23
第3	虚偽の説明を行い、検証を欠いた平成18年2月の「八斗島地点毎 秒2万2000m <sup>3</sup> 」計画再策定には重大な瑕疵がある.....	24
1	原判決の点検.....	<a href="#">24</a>
2	「整備基本方針」では、ピーク流量の検証を宣言している.....	25
3	関東地整は、基本方針に依拠して「十分な審議」を主張してきた...	26
4	小 括一整備基本方針の審議には重大な瑕疵があり、「適法性の推認」 は働かない.....	26

## はじめに

### 1 本準備書面の理解を得るために

(1) 馬淵澄夫国土交通大臣（当時）は、平成22年9月の大臣就任以来、利根川水系の基本高水流量の設定について強い関心を示し、昭和55年の利根川水系工事実施基本計画の策定経緯について調査を行ったが、「具体的にどのようにして流出計算が行われたかという資料が現時点では確認できなかった」と公表した（同年10月22日の記者会見）。そして、「基本高水について、しっかりと平成17年に検証を行っていなかった。それに対しては、責任も含めて、私自身、当時行わなかったことに対しては、大変遺憾」。「反省に立って改めて検証を行う必要がある。」（11月2日）とした。そしてさらに、「平成17年度のピーク流量の検証作業は、『22,000トンありき』の検討であった」ともし

た（11月5日の会見）。

原告・控訴人らは、平成17年10月から12月にかけて行われた、「社会資本整備審議会河川整備基本方針検討小委員会」の5回の審議状況を精査したが、果たして、この審議では、国交省事務局は「カスリーン台風が再来すると八斗島地点には、ダムなしの条件で、毎秒2万2000m<sup>3</sup>の洪水が襲う」という誤った情報を提供する一方、そのピーク流量の算定根拠などについて何らの審議もされていなかったことが判明した。審議状況は、馬淵大臣が記者会見で発言したとおりであったのである。審査手続の瑕疵は明白となった。

(2) 原判決は、河川法で水系毎に定めなければならないとされている河川整備計画について、八ッ場ダムの建設が計画されている利根川水系においては策定されていないのであるから、八ッ場ダム建設事業は河川法上の根拠を欠くとする原告・控訴人らの主張について、「平成18年2月には利根川水系河川整備基本方針は定められている」、その中で「八ッ場ダムは、洪水調節と利水を目的としたダムとして位置づけられている」とし、原告・控訴人らの主張を斥けている（原判決71頁）。

(3) しかし、所管の大臣の調査による発言と、上記検討小委員会の審議状況の実情は、これまでの関東地方整備局の説明や被告側の主張、そして、それに依拠した原判決の基礎を覆すに充分である。

こうした各問題点について、平成22年末までに確認できた事実と証拠関係に基づいて、関東地方整備局の説明や解説の虚構を指摘し、裁判所の判断を誤らせたカラクリを本書面で暴いた。

## 2 控訴人準備書面（4）との関係

(1) 以上が、本準備書面（3）の概要であるが、本年1月半ば頃から3月の末にかけて、馬淵大臣が指示した利根川水系の基本高水の検証（流域定数である一次流出率や飽和雨量などの検証）作業がはじまると、幾つかの新しい事態が生

じた。国交省の事務方も、昭和55年当時の貯留関数法に基づく流量計算に関しての資料が確認できないことや、平成17年度の見直しの検証が不十分であったことを認める解説や資料が公表されるに至る。そしてさらに、これまで門外不出となっていた流出計算モデルが国交省事務局から明らかにされるなどした。即ち、関東地方整備局が、これまで用いてきた流出計算モデルは、本件1審・さいたま地裁の調査嘱託に対する「回答」の手法（流域定数の一次流出率と飽和雨量は一律とし、前者は「0.5」、後者は「48mm」と設定）ではなく、全く別の流出計算モデルが使われていたというのである。この点では、関東地方整備局は、30年間、国民を騙し続けてきたのである。

(2) 日本学術会議の「河川流出モデル・基本高水の評価検討等分科会」で、利根川水系の基本高水とその流出解析手法の見直し作業が行われたが、この過程で、関東地整から新しい事実が公表されると同時に、また、新しい大きな疑問が生じてくる。そして、国土交通省は、相変わらず、十分な説明や情報の開示を行わないという事態が続いている。

(3) かかる状況にあるため、原告・控訴人らは、平成23年1月以降に公表された情報や事実に基づく主張については、「控訴人準備書面(4)」で別途に取り扱うこととした。

控訴人準備書面(3)と控訴人準備書面(4)は、内容としては重なり合うものであるが、準備書面(4)で扱った事実は、日本学術会議が9月1日に国交省に対し、「河川流出モデル・基本高水の検証に関する学術的な評価」についてした回答と関係する問題でもあるので、準備書面作成上の便宜もあって、二つの書面として構成した次第である。

## 第1 「22,000トンありきの検討」を「所管大臣としてお詫び」した馬淵大臣

### 1 馬淵大臣の治水計画見直し発言の概要

- (1) 馬淵澄夫国土交通大臣は、平成22年9月の大臣就任以来、全国の河川の基本高水の算定など河川管理の根幹にわたる問題について、「予断のない見直し」を掲げて、活潑な発言を続けてきた。利根川水系の河川整備基本方針や八ッ場ダム建設計画についても、「できるだけダムに頼らない治水」という基本理念の中で「ゼロベース」での見直しを行うと見解表明を続けた。そうした一連の発言の中で、これまで一律に「48mm」という低い値が使われていると理解されていた流出計算の定数である飽和雨量の値について、ここ20～30年の洪水（1982年洪水、1998年洪水）では、「115mm」とか「125mm」という値を用いた計算を行っていた事実を明らかにした。
- (2) また、昭和55年の利根川水系工事実施基本計画の策定経緯について調査を行ったが、「具体的にどのようにして流出計算が行われたかという資料が現時点では確認できなかった」と公表した（同年10月22日の記者会見）。そして、「平成18年2月策定の利根川水系河川整備基本方針の基本高水のピーク流量の算出については検証されず、『22,000トンありき』の検討であった。所管大臣としてお詫び」するなどという驚くべき発言が相次いだ。大臣の発言は「八斗島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>」の妥当性、相当性に疑問を投げかけるもので、これまで原告・控訴人らが指摘してきた事実を裏書きすることとなった。
- (3) そこで、以下に、まず、馬淵大臣の各発言を摘示し、確認した上、「第2」以下において、大臣発言によって覆された被控訴人らの主張事実を対照し、国交省側のこれまでの主張や説明の虚構性を改めて論証することとする。

### 2 「飽和雨量115mm, 125mm」での再現計算を国会で答弁

- (1) 馬淵大臣は、平成22年10月12日の予算委員会で、河野太郎衆議院委員

の質問に答えて、1958年、59年、82年、98年の4洪水の貯留関数法に基づく再現計算で用いたとする、飽和雨量のデータを開示した。飽和雨量は、昭和55（1980）年策定の工事实施基本計画における基本高水のピーク流量「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の流出計算においては、「48mm」という低い値が用いられていた。

ところが、馬淵大臣の国会答弁によると、1958年では31.77mm、59年では65mm、82年や98年では、115mm、125mmを使っているというのである（甲B第132号証 「176回国会 予算委員会（平成22年10月12日）議事録」）。

(2) それまで、国交省は、降雨量から河道への流出量を割り出す流出解析については、貯留関数法を用い、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」というピーク流量を算出するに当たっての飽和雨量は「48mm」としてきた（甲B第57号証の4）。そして、この飽和雨量データを用いた流出計算モデルは、その後の中規模の洪水の再現計算にも用いており、この計算モデルはよく適合している、実績値に近似して実績洪水を適切に再現できているとの説明（乙第79号証）を繰り返すばかりで、4洪水の再現計算で使った飽和雨量などの定数については具体的な数値を明らかにしてこなかった。その上、国交省は、森林の生長による保水力の上昇が河道への洪水の流出を抑制することについても、これを認めるのに極めて消極的であったから、外部からは「飽和雨量48mm」を固定して使用していると考えざるを得なかった。

(3) こうした経緯があったのに、馬淵大臣は、4洪水で使った飽和雨量がそれぞれ異なり、しかも、1998年洪水では「125mm」という高い値を用いて計算を行ったというマル秘情報を、河野衆議院議員の質問に対する答弁という形で開示に応じたのである。流域面積と降雨条件が同じで、そして河道条件もほぼ同じという条件で貯留関数法を用いて流出計算を行った場合、飽和雨量だけを大きくすれば、洪水の計算流量が低減することは明らかである。であれば、

「八斗島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>」の流出計算を飽和雨量125mmで行えば、洪水流量は大きく低減するはずである。馬淵大臣が国会答弁で明らかにした情報は、「八斗島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>」の流出計算の闇を照らす情報となるはずである。ただし、こうした検証は白日の下で行われなければならない。そうでなければ「検証」にはならない。

### 3 「基本高水ピーク流量見直し」を河川局へ指示（10月15日）

- (1) 馬淵大臣は、10月15日の記者会見では、河野議員の質問に対する答弁について触れた後、八ッ場ダム問題に関しては、流出計算モデルの妥当性や使われている係数の妥当性の再検証を河川局に指示したと次のように発言した（甲B第133号証の1「馬淵大臣会見要旨（平成22年10月15日）」）。

馬淵大臣の発言

「利根川の治水計画計算に使ったデータ等に関しては、様々な御意見もあるということ、また報道等も挙がっているようにそれぞれ熱心に検討していただいているといったものも表に出てきておりますので、今後、八ッ場ダムの検証を進める中で予断を持たずに、また情報公開を図りながらできる限り最新のデータ、あるいは科学的、技術的知見、こういったものを用いたものを徹底的に点検を行うということで開示をしまいたいと。

加えて、流出計算のモデルの妥当性も含めて見直しを行うべきということで、私の方から河川局には指示を出しております。したがって、ダムの再検証というものがございしますが、八ッ場ダムに関しては今日におけるモデルの妥当性、更にはそこで使われている係数の妥当性も含めてしっかりと検討するべきということで指示を出させていただきました。」（前同号証）

- (2) 馬淵大臣が、河川局に指示をしたという検証の作業は、「八ッ場ダムに関してのモデルの妥当性、更にはそこで使われている係数の妥当性」である。そして、そうした検証を行う必要を認識するに至った理由は、「利根川の治水計画



計算に使ったデータ等に関しては、様々な御意見もあるということ、また報道等も挙がっているようにそれぞれ熱心に検討していただいている」という事情である。

大臣がいう「利根川の治水計画計算に使ったデータ等に関しては、様々な御意見もある」というのは、正に原告・控訴人らが年来主張してきたことや、有識者会議での鈴木雅一委員の発言であろうし、「報道」というのは、東京新聞のこの約1年間の「ピーク流量の過大性」についての報道を指すものであろう。大臣は、折角ここまで理由を説明したのであるから、これまでの貯留関数法に基づく流出計算のどこがどのように疑問と感じたのかを、もっと具体的に説明すればよかったのであるが、ともかく、これまで原告・控訴人らが指摘してきた疑問点について、これを無視できないとの認識を持った結果の措置であることは疑いがないと思われる。

#### 4 「ピーク流量の流出計算資料が確認できない」(10月22日)

(1) そして、馬淵大臣は、河川局へこうした指示を出す一方で、平成17年10月から12月に行ったはずの「八斗島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>」の流出計算の検証の経緯が確認できないとして、10月22日の記者会見で、次のように発言した(甲B第133号証の2 「馬淵大臣会見要旨(平成22年10月22日)」。会見で表明された事実は、ありうべからざる事態である。

馬淵大臣発言

「現在、河川整備基本方針につきましては、平成17年度に社会資本整備審議会において、昭和55年に定めた基本高水ピーク流量が妥当か否か審議を行った上で策定したのですが、そもそもこの昭和55年の基本高水ピーク流量の計算についてその計算の基礎となった飽和雨量等の定数、あるいは降雨量、これについては地方整備局に保存している資料等から確定はできているものの、具体的にどのようにして流出計算が行われたかという資料が現

時点では確認できないことが明らかになりました。

このため、観測史上最大流量を計算した時の詳細な資料について、まずは徹底的に調べるよう指示を出しております。

つまり平成17年度の社会資本整備審議会の小委員会の中で検討したと、そしてこの21,200 m<sup>3</sup>/Sについては、確率流量として計算については報告書に詳細が載っておりますが、22,000 m<sup>3</sup>/Sについてはわずか3行で示されているだけと。」(前号証)

- (2) ここで馬淵大臣が、「22,000 m<sup>3</sup>/Sについてはわずか3行で示されているだけ」というのは、平成18年2月に策定された「利根川水系河川整備基本方針」の「基本高水は、昭和22年9月洪水、昭和57年9月洪水、平成10年9月洪水等の既往洪水について検討した結果、そのピーク流量を基準地点八斗島において22,000 m<sup>3</sup>/Sとし、このうち流域内の洪水調節施設により5,500 m<sup>3</sup>/Sを調節して、河道への配分流量を16,500 m<sup>3</sup>/Sとする。」との記述を指しているのではないか。

このような経緯を踏まえて、馬淵大臣は、11月2日の記者会見では「基本高水についてしっかりと平成17年に検証を行っていなかった」という事実を公表するのである。

## 5 「平成17年に検証を行っていなかった。大変遺憾」(11月2日)

馬淵大臣は、同年11月2日の記者会見では、「基本となる基本方針で定められた基本高水についてしっかりと平成17年に検証を行っていなかった」と明確に述べた。現行の利根川の基本高水のピーク流量「八斗島地点毎秒2万2000 m<sup>3</sup>」の検証が行われていなかったというのである(甲B第133号証の3 「馬淵大臣会見要旨(平成22年11月2日)」)。信じがたい事実が明らかにされた。

馬淵大臣発言

「……私はそもそもダムによらない治水のあり方というものを問うきつ

かけとなった八ッ場ダム，あるいは利根川水系というものについて，当然国民の多くの方々が注視しているわけですから，その基本となる基本方針で定められた基本高水についてしっかりと平成17年に検証を行っていなかったということについては国土交通省として大変問題であると思っておりますので，それに対しては責任も含めて，私自身，当時行わなかったことに対しては大変遺憾であるとして，こうしたことの反省に立って改めて検証を行うことが必要だと申し上げてきたわけですので，まずは利根川水系の基本高水の検証を行うべきであると，これが第一歩であるというふうに思っております。」

(前同号証)

## 6 「利根川の流出計算をゼロベースで検証」(11月5日)

- (1) 馬淵大臣は，11月5日の記者会見では，探していたピーク流量の検証資料は確認できなかったことを報告すると共に，平成17年度のピーク流量の検証作業は，「22,000トンありき」の検討であったこと，こうした事態は，「利根川の治水計画の基本である基本高水の信頼性が揺らぎかねない問題である」こと，「国土交通省は，大変ずさんな報告をした」などの驚くべき事実を公表した。そして，「私は改めて，従来の流出計算モデルにとらわれることなく，定数の設定，あるいはゼロベースにおけるモデルの検証を行って基本高水について検証するよう河川局に指示をいたしました。」と，決意を述べたのである(甲B第133号証の4 「馬淵大臣会見要旨(平成22年11月5日)」)。
- 馬淵大臣の発言の詳細は，次のとおりである。

### (2) 馬淵大臣発言

「現時点でこの資料一括としての資料は確認できませんでした。

また，11月2日の会見でお答えをしたとおり，平成17年度に現行の利根川水系河川整備基本方針を策定した際の，昭和55年度に定めた基本高水のピーク流量については，飽和雨量などの定数に関してその時点で適切なも

のかどうか十分な検証が行われていなかったと考えております。結果から見れば、「22,000トンありき」の検討を行ったということでもあります。

私としては、これは大変問題であると思っております。

過去の資料が無いということを私は問題にしているのではなく、利根川の治水計画の基本である基本高水の信頼性が揺らぎかねない問題であるということをかねがね申し上げてきたわけであります。

この件につきましては、国土交通省、当時でありますが大変ずさんな報告をしたと、このように思っております、率直に所管する大臣としてお詫びを申し上げます。

このため、今後、過去の資料の調査というのはこれにて打ち切ります。

私は改めて、従来の流出計算モデルにとらわれることなく、定数の設定、あるいはゼロベースにおけるモデルの検証を行って基本高水について検証するよう河川局に指示をいたしました。この基本高水の検証に当たりましては、「八ッ場ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場」におきまして、逐次情報公開などをするなど考えておりますが、学識経験者、あるいは科学的知見といったところからの評価を頂いて、透明性を確保しながら、私としてはできる限り早い段階で御提示をしてまいりたいと思っております。」

## 7 馬淵大臣発言のまとめ

- (1) 直轄区間の河川管理の責任者のトップにある国土交通省の大臣が、昭和55年の利根川水系工事实施基本計画の策定経緯について調査を行ったが、「具体的にどのようにして流出計算が行われたかという資料が現時点では確認できなかった」と言明し、さらに、平成17年度の利根川水系河川整備基本方針の策定経緯について、このピーク流量の検証作業は、「22,000トンありき」の検討であったと言明した。そして、こうした事態は、「利根川の治水計画の

基本である基本高水の信頼性が揺らぎかねない問題である」こと、「国土交通省は、大変ずさんな報告をした」などと、ここまで記者会見で述べたのである。

(2) これでもなお、平成18年2月策定の同基本方針が十分な審議を経て、「毎秒2万2000m<sup>3</sup>」の相当性が検証されたと判断する余地があるであろうか。答えは言わずもがなである。そして、「ゼロベースでの見直し」ということは、八ッ場ダム建設計画を含む従来の基本方針が白紙化されたとも見得るものであり、八ッ場ダム建設の行政的手続の正当性が否定される事態となっているのである。

(3) ついで、平成17年10月から同12月までに行われた社会資本整備審議会河川整備基本方針検討小委員会等の審議状況を点検して馬淵大臣の各言明の裏打ちを行い、ついで、これまで、関東地方整備局や被告自治体らが、利根川水系河川整備基本方針の正当性や八ッ場ダム建設事業計画の正当性を主張するについて、どのように平成18年2月の基本方針の審議に依拠してきたかの事実を示す。そして、今日、「22,000トンありき」の審議の上に立つ同地方整備局と被告らの主張は空中楼阁となり、正当性の根拠が喪失した事実を指摘し、ひいては、原判決の判断も瓦解している事実を指摘することとする。

## **第2 国交省は、検討小委員会へ虚偽情報を与え、「22,000トンありき」の検討を行った**

「第2」では、平成17年10月から12月にかけて行われた社会資本整備審議会河川整備基本方針検討小委員会等の審議状況を点検する。関東地方整備局や被控訴人側では、同検討小委員会で審査がなされていることを理由に、平成17年度の利根川水系河川整備基本方針は適法に策定されたとしているが（この点の詳細は「第3」で行う）、同検討小委員会の審議では、国交省側が誤った情報を提供して河川整備基本方針を容認するように誘導し、また、基本高水のピーク流量については全く審議すらなされていない。この実情を報告、

指摘する。今日では、先の馬淵国交大臣の「22,000トンありき」の検討であったという発言だけでなく、国交省の事務方も、平成17年度の検証は不十分であったことを認めるに至っている（この点は、控訴人準備書面（4）の「第1の5」ほかで詳述する）。

## 1 社会資本整備審議会の基本方針検討小委員会での審議状況の概況

- (1) 関東地整が裁判の証拠資料として作成した「回答」（例えば、乙第79号証）においても、また、それらを論拠にした被告側の主張でも、平成17年度の利根川水系河川整備基本方針の審議と策定が適法、適正に行われたとの前提に立って、ピーク流量「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の妥当性を主張していた。では、それだけ頼りにされている平成17年度の社会資本整備審議会河川整備基本方針検討小委員会の審議は、そうした期待に応え得るほど、基本高水のピーク流量の相当性、妥当性について科学的、合理的な審査をしてきたのであろうか。答えは明確に「否」である。少なくとも、審議が適切に行われたとの痕跡はゼロである。
- (2) 同検討小委員会での利根川水系整備基本方針の審議は、平成17年10月3日から始まっている。そして、同年12月19日までの5回にわたる審議が行われた。しかし、この検討小委員会で、基本高水のピーク流量に触れた審議がなされた場面は、極めて限られていた。
- (3) 流域の広大な利根川であるから、流域の自治体から多くの要望等がなされ、限られた時間では十分な審議が出来ないとの制約もあることだろうが、ともかく、検討小委員会の審議で「基本高水のピーク流量の妥当性・相当性」について、河川工学や水文学の観点や、既往洪水との関係で検証される場面は見当たらない。その上、カスリーン台風の洪水は既往最大洪水でそのピーク流量は毎秒2万2000 $\text{m}^3$ であったと誤った情報を用いて審議会で説明するなどしており、特に、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の洪水が来襲するという流出

計算の前提には、群馬県内の八斗島上流部で利根川本川や主要支川において、少なくとも7法線で1～5mの堤防高の嵩上げ等の改修工事（甲B57号証の4「調査嘱託書について（回答）」）が前提とされているところ、そうした改修工事は、国交省においても、群馬県においても存在しない仮想条件であること、そして、現時点での河川管理施設の下では、計画降雨規模の降雨があっても、八斗島地点でのピーク流量は毎秒1万6750m<sup>3</sup>に止まり（甲B39号証）、同地点には毎秒2万2000m<sup>3</sup>の洪水が襲うことはあり得ないという基礎事実についても、一言の説明もなかった。国交省は、一定の方向へ誘導、誤導する情報を流し続けたのである。公正な審議が行われたとは到底言えない。

## 2 平成17年10月3日、第21回河川整備基本方針検討小委員会議事録から

### (1) 配布資料の「基本高水」についての記述

上記10月3日の審議が、利根川水系の基本高水の審議の初日であった（甲B第135号証の1「第21回河川整備基本方針検討小委員会議事録」）。その日に、平成7年3月に作成された「利根川水系工事実施基本計画」が配布されたが、そこには基本高水のピーク流量に関しては、「基本高水のピーク流量は、昭和22年9月洪水を主要な対象洪水とし、さらに利根川流域の降雨及び出水特性を検討して、基準地点八斗島において22,000m<sup>3</sup>/secとし、このうち上流のダム群により6,000m<sup>3</sup>/secを調節して、河道への配分流量を16,000m<sup>3</sup>/secとする。」（6頁）とだけあった。

もう一つの配布資料「資料2-1 特徴と課題」（甲B第135号証の3）には、昭和55年の計画における基本高水の設定理由が、「昭和22年9月カスリーン台風洪水について、八斗島地点上流の河川整備等による氾濫量の減少を考慮し、基本高水のピーク流量を変更」と記述されている。カスリーン台風が現在再来しても、八斗島地点の洪水は毎秒1万6750m<sup>3</sup>程度に止まる（甲

B第39号証) のであるから、下流部の洪水流量を増加させるほどの上流部の改修は行われていないのである。

(2) 事務局の検討小委員会での説明

説明に当たった事務局の担当者は、こうした資料等に基づいて、基本高水に関しては次のような説明を行っている。即ち、上流部の改修が進んだから、カスリーン台風が再来すると、ダムなしでは、八斗島地点に毎秒2万2000 $\text{m}^3$ が流れるとウソの説明を行っているのである(甲B第135号証の1)。

「昭和24年の計画のところをご覧いただきたいと思いますが、昭和22年、先ほど申し上げたカスリーン台風が起きます。それで上流部で氾濫が生じていた状態ではございますが、そのときの実績流量が17,000 $\text{m}^3/\text{S}$ ぐらいでございましたので、これを対象に計画を練り直すということをしております。ただ、先ほどから増えた分の処理であります。流域全体でみんな負担しようというようなことがありまして、下流の掘削、上流のダム、利根川の大規模な引堤というようなことをやります。

昭和55年になりまして、だんだん川の整備が進んできています。これも本川だけでなく、例えば群馬県、栃木県などの上流の県の中は、洪水どんどんあふれていていいということにはございませんので、こうした上流部の河川改修をしてきてございます。そういう上流部の安全度がアップいたしますと、その分、下流へ流れてくるということがございますので、こういう点を勘案してみますと、実際のカスリーン台風の洪水は大体、22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ という洪水が流れてくる。」(同3頁)

「次のページでございますが、この流れの中で、結果的に現在の計画を少し改めて書いております。基本高水のピーク流量というのを決めておりますが、この図の左下の黄色い枠のところに書いてございますように、これは観測史上最大の昭和22年カスリーン台風の実績が大体22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ であります。」(同3～4頁)。



(3) 「毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」を史上最大洪水とする違法な説明

こうした説明は、本件訴訟の乙第79号証の「回答」と、ほぼ同じような説明をしているのであるが、許しがたいのは、カスリーン台風の実績洪水流量が、八斗島地点でのピーク流量は毎秒2万2000 $\text{m}^3$ となる、とする説明である。即ち、説明者は、「実際のカスリーン台風の洪水は大体、22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ という洪水が流れてくる。」とか、「これは観測史上最大の昭和22年カスリーン台風の実績が大体22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ であります。」としていることである。

(4) 「上流部の改修想定条件」については言及なし

「実際のカスリーン台風の洪水は大体、22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ という洪水が流れてくる。」という説明からすれば、カスリーン台風の洪水は既往最大洪水であると共に、同洪水の実績ピーク流量が「毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」ということになる。そこで、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」が来襲するには、八斗島上流域の河道の大改修が必要であるとの仮想条件を説明することはできない筋合いである。だから、甲B57号証の、本件原審・さいたま地裁の調査嘱託に対する関東地整の「回答」は、一切言及がなく丸秘扱いになる。また、いうまでもなく、カスリーン台風が再来しても、「八斗島地点毎秒1万6750 $\text{m}^3$ 」などという事実は、なおさら触れることはできない。こうした措置は、事務局の意図的な措置であると断ぜざるを得ない。

### 3 同年12月6日、第28回河川整備基本方針検討小委員会議事録から

上流域の森林の状況が国交省の事務方から説明されている（甲B第136号証の1「第28回河川整備基本方針検討小委員会議事録」）。しかし、昭和25年当時と昭和55年当時と比較しても、また、今日と比較しても、森林の状態はほとんど変わらず、「同じ計算モデルで十分再現性が高いという状況が見て取れます。」と信じがたいウソの説明を繰り返しているのである。この事務方の説明であれば、馬淵大臣が国会答弁したような、現今での飽和雨量を、どうして「12

5 mm」という値にしなければならないのか。この説明はつくまい。事務方は、平然とこうした説明を行っているのである（甲B第136号証の1）。

「それから最後のページでございます。森林の治水機能について話がございます。利根川について見ますと、利根川上流域、例えば群馬県。栃木県なども似たようなものでございますけれども、群馬県の例を出させていただいております。森林の面積そのものは、昭和25年以降など、戦後の状況と最近まではあまり変わってございません。荒地・農地が減りまして、都市的な利用が増えているというのが全体の状況でございます。

治水計画としましては、昭和55年に今の工事实施基本計画（既定計画）ができてございますが、このときも当然25年頃とあまり変わらないという森林の状況を前提にして計算して検討しているわけでございますし、実際に流出したものと併せて、その状況を確認しております。下が、そういう計算と実際のものとの比較でございます。

それからその後につきましても、最近の森林の状況そのものはあまり変わっていないのですが、既定計画策定以降も近年の森林の状況のものでも一応流出計算をしてみますと、同じ計算モデルで十分再現性が高いという状況が見て取れます。」（3頁）

#### **4 第28回の検討小委員会の配布資料には、「既往最大洪水毎秒2万2000 m<sup>3</sup>」と記述されている**

(1) 利根川の既往最大洪水のピーク流量はカスリーン台風時の毎秒1万7000 m<sup>3</sup>とされており、基本方針の中で定められている「基本高水のピーク流量毎秒2万2000 m<sup>3</sup>」は、カスリーン台風時の降雨を用いて貯留関数法により算出された計算流量であることは、本訴訟では改めて説明する必要はないものである。

(2) 12月6日の第28回河川整備基本方針検討小委員会では、「資料3」として

「利根川水系河川整備基本方針」の「基本高水等に関する資料（案）」（平成17年12月6日）（甲B第136号証の2）が配布された。その14頁、「⑤基本高水のピーク流量の設定」には、「基本高水のピーク流量は、各基準点における確率流量と観測史上最大流量のいずれか大きい方を採用し、八斗島地点22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ ……と決定した。」と記述されている。そして、その記述の下の「表4-1 基本高水ピーク流量の設定」には、「観測史上最大流量 22,000」とも表記されていた。

このように国土交通省は、「利根川水系河川整備基本方針」のピーク流量である「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」は、カスリーン台風時の既往最大洪水の流量であると、しばしば虚偽の説明をしてくれている。

- (3) 第21回河川整備基本方針検討小委員会で国交省側から説明した、「実際のカスリーン台風の洪水は大体、22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ という洪水が流れてくる。」、あるいは、「この図の左下の黄色い枠のところに書いてございますように、これは観測史上最大の昭和22年カスリーン台風の実績が大体22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ であります。」という説明は、こうした資料の説明と同趣旨のものである。どうして事実に反したこのような解説を行うのか。一般に、治水対策のレベルを考えるに、一度過去に起こっている洪水のそのレベルまでを対象として治水対策を講ずるという考えは自然である。それ故、治水対策のレベルとしては、「既往最大洪水の流量」とすることには、疑問や反対は興らない。国交省が嘘をついてまでそうした説明をするのは、どうしても、毎秒2万2000 $\text{m}^3$ を「既往最大のカスリーン台風洪水」の実績として仕立て上げたいからであろう。国交省には、このような狙いがあるのである。

## 5 同年12月19日、第30回河川整備基本方針検討小委員会議事録から

第30回の検討小委員会は、「利根川水系河川整備基本方針」の案文が作成されたのを受けて、事務局から、この案文が披露されたという審議状況である（甲B第137号証 「第30回河川整備基本方針検討小委員会議事録」）。したがっ

て、この段階では、基本高水のピーク流量の相当性や妥当性といった論点は審議の俎上に上る段階ではない。結論だけが報告されているという状況である。関係部分を紹介すると次のとおりである。

「次、26ページから2河川の整備の基本となるべき事項ということで、基本高水並びにその河道及び洪水調節施設への配分に関する事項でございます。利根川につきましては、それら渡良瀬川、鬼怒川、小貝川と書いてございますが、27ページの表-1をごらんいただきまして、それぞれ利根川、渡良瀬川、鬼怒川、小貝川、各計画基準点におきまして基本高水のピーク流量が22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ に対して洪水調節施設による調節量が5,500 $\text{m}^3/\text{S}$ 、河道への配分が16,500 $\text{m}^3/\text{S}$ というので500 $\text{m}^3/\text{S}$ 、現在の工事实施基本計画から変更がございます。」(9頁)。

## 6 検討小委員会での「基本高水ピーク流量」についての虚偽説明

- (1) 以上に、平成17年10月から12月までの間の検討小委員会の審議について小委員会議事録を点検してきたが、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」というピーク流量については、若干でも説明らしい説明と言え、10月3日の審議会での説明であるが、その説明の趣旨は、「カスリーン台風では相当の氾濫があった。しかし、昭和55年になって、川の整備が進んできていて、上流部の河川改修をしてきており、そういう上流部の安全度がアップしているから、その分下流部へ流れてくることから、カスリーン台風の洪水は、大体22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ となる」というものである。この説明のストーリーは、乙第79号証の「回答」のそれと同じであるが、虚偽の説明である。このことは既に指摘したところであるが、これを近時の衆議院議員の質問主意書に対する政府答弁と比べれば、なお一層明白となる。これを次に示す。
- (2) 平成22年11月2日提出の中島隆利衆議院議員の質問趣意書に対する政府の答弁では、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の算出根拠ないし流出の条件と

しては次のように説明されている（甲B第138号証の1及び2）。即ち、「昭和55年に利根川水系工事实施基本計画を変更した際の基本高水のピーク流量の検討の過程において行った流出計算は、将来的に堤防等の整備が進んだ状況を想定した上で、洪水調節施設が存在しないと仮定して計算したものである…。」（甲B第138号証の2 政府答弁書の3頁における「質問事項の4, 5, 及び7に対する答弁」としている。上流部の河道改修をしてきたために下流部の危険が増大したなどという説明は全く見えない。平成17年当時は、ウソがまかり通っていたのである。平成18年2月の利根川水系河川整備基本方針のピーク流量は、国交省の行政官のこうしたウソで塗り固めた説明で作り上げられた基本方針であったのである。

## 7 上流部の改修条件や現況でのピーク流量については全く審議なし

(1) これまでの本件訴訟で収集された証拠資料によれば、計画降雨規模の降雨があった場合、八斗島地点のピーク流量が2万2000 m<sup>3</sup>となるとの貯留関数法上の流出計算が成立するためには、利根川上流部において、少なくとも7法線において、1～5 mもの堤防高の嵩上げや新堤防の築堤が必要とされている（甲B57号証の4）。しかし、その上流部の河道改修計画はどこにも存在しない。甲B57号証の4の「注記」には、関東地整が作成した上流部の河道断面図について、「群馬県の河道計画ではなく、国土交通省が計算に使用した断面です。」と断り書きがされていたし（前同号証）、東京新聞の記者の質問に対して、関東地整河川部は、同号証に示されている想定改修の河道断面は、「計算上の仮設定」と説明している（甲B115号証）。そして、関東地整は上流部に改修計画が存在していると説明したことは、一度もない。

そして、カスリーン台風が再来しても、八斗島地点のピーク流量は毎秒1万6750 m<sup>3</sup>に止まることも明らかである（甲B39号証の八斗島地点ハイドログラフ）。

(2) 以上の事実は、関係証拠ばかりではなく、国土交通省関東地方整備局の「回答」(乙第79号証)で認めており、中島隆利議員の質問主意書に対する政府答弁(甲B第138号証の2)では、より明確に承認している。そして、被控訴人もこの事実関係については、基本的には争っていないところである。

こうした状況にあるから、国土交通省の利根川治水計画においては、計画降雨規模の降雨があっても、ダムなしという条件で八斗島地点に毎秒2万2000 $\text{m}^3$ の洪水が来襲する事態は、全く想定されない事実なのである。

(3) 以上に述べたところは、利根川水系の治水計画を考えるに当たっては、欠かすことのできない検討事項のはずである。こうした事実関係についての情報は流域自治体や審議委員に提供され、十分な検討、検証が行われるべきは多言を要しないところである。しかし、平成18年2月策定の基本方針の検証に当たっては、こうした情報の提供はなく、審議もなされていない。こうした状況での基本方針の審議は、到底、適法、適切との評価はなし得ない。

馬淵大臣が、こうした状況を総合判断して、平成17年度の審議は、基本高水のピーク流量の検証は行われず、「22,000トンありきの検討」であった、と断じたのであれば、その判断は誠に正当と評価すべきものである。

## 8 整備基本方針の「資料」にも同様の虚偽の説明がなされている

(1) 第28回の検討小委員会で配布された「利根川水系河川整備基本方針」の付属資料である「基本高水等に関する資料(案)」(甲B第136号証の2)では、

「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」が既往最大の実績流量であると記述されていることは、先に述べた(「第2の4の(2)(3)」。)現行の「基本高水等に関する資料」(甲B第84号証)でも、この点の記述は同じになっている。

(2) そして、もとより、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の流出計算の不可欠な前提条件である上流部の河道改修(甲B57号証の4)や、その改修は仮想条件であること、現況の設備では、八斗島地点のピーク流量は毎秒1万675

0 m<sup>3</sup>に止まることなどについては、どこを見ても触れられていなかった。

- (3) このように、国交省は、カスリーン台風時の実績洪水流量を、無条件で毎秒2万2000 m<sup>3</sup>と変え、その流出計算の前提条件等については何も触れず、カスリーン台風が再来すれば、八斗島地点には無条件で毎秒2万2000 m<sup>3</sup>の洪水が襲うとの説明を続け、審議委員らにも、また、国民全体に対しても虚偽の情報を出して判断を誤らせているのである。

## 9 検討小委員会の審議状況のまとめ－審査手続の瑕疵は明白

- (1) 検討小委員会の審議における「八斗島地点毎秒2万2000 m<sup>3</sup>」というピーク流量についての若干でも説明らしい説明は10月3日の審議会での説明であるが、その趣旨は、「カスリーン台風では相当の氾濫があった。しかし、昭和55年になって、川の整備が進んできていて、上流部の河川改修をしてきており、そういう上流部の安全度がアップしているから、その分下流部へ流れてくることから、カスリーン台風の洪水は、大体22,000 m<sup>3</sup>/Sとなる」というものである。この説明のストーリーは、乙第275号証の1の「回答」のそれと同じであり、乙第79号証の「回答」の説明と異なる虚偽の説明であり、これを近時の衆議院議員の質問主意書に対する政府答弁と比べれば、なお一層明白である。
- (2) 「実際のカスリーン台風の洪水は大体、22,000 m<sup>3</sup>/Sという洪水が流れてくる。」という説明からすれば、カスリーン台風の洪水は既往最大洪水であると共に、同洪水の実績ピーク流量が「毎秒2万2000 m<sup>3</sup>」ということになる。そこで、「八斗島地点毎秒2万2000 m<sup>3</sup>」が来襲するには、八斗島上流域の河道の大改修が必要であるとの仮想条件を説明することはできない筋合いとなる。だから、甲B57号証の、本件原審・さいたま地裁の調査嘱託に対する関東地整の「回答」は、一切言及がなく丸秘扱いになる。また、いうまでもなく、カスリーン台風が再来しても、「八斗島地点毎秒1万6750 m<sup>3</sup>」などという事実

は、なおさら触れることはできない。こうした措置は、事務局の意図的な措置であると断ぜざるを得ない。

- (3) 要するに、馬淵大臣が指摘、国民にお詫びして告白したように、「22,000トンありき」の検証であったのである。こうした審議について、利根川水系河川整備基本方針の唯一の審議機関のそれとしては有効などの判定は到底なし得ないし、こうした審議がなされたことは、正に手続に明白な瑕疵があったことを証明するものである。

### **第3 虚偽の説明を行い、検証を欠いた平成18年2月の「八斗島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>」計画再策定には重大な瑕疵がある**

現行の「利根川水系河川整備基本方針」は、平成17年10月から12月にかけて開催された社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針検討小委員会などでの審議を経て、平成18年2月、策定されたとなっている。

原判決も、そうした審議が適法に行われたことを前提として、平成18年2月に利根川水系河川整備基本方針が定められたことにより「八ッ場ダムの建設は旧河川法に基づき定められた基本計画の中に位置づけられている」（同71頁）との認定をし、利根川水系においては河川整備計画が策定されていない以上、八ッ場ダム建設事業は河川法上の根拠を欠く事業であるとする原告・控訴人らの主張を斥けている。

もとより、関東地整から提出されている複数の「回答」も、関係機関等で十分な審議が行われたと説明し、被告・被控訴人側も、これを援用して、基本方針策定等の適法性、適合性を主張してきた。

しかし、上記の基本方針検討小委員会での審査は、所管大臣が「22,000トンありき」の検討であったとするものであり、その瑕疵は重大であり、その実情は「第2」で見てきたとおりである。ここでは、関東地方整備局の説明と解説を確認し、それにのった被告側都県の主張を点検し、手続的にも違法性があるこ



とを指摘するものである。

## 1 原判決の点検

(1) 原判決も、現在の「利根川水系河川整備基本方針」が、平成18年2月に策定された事実を認定した上、「以上によれば、河川法負担金納付通知が著しく合理性を欠き予算執行の適性確保の見地から看過しえない瑕疵を有するといえるほど、八ッ場ダムに治水上の利益がないとまでみとめることはでき」ないと結論づけている(同71頁)。

(2) このように、原判決は、検討小委員会などでは基本高水のピーク流量等については審査が適法、適切になされたとの事実を前提として、八ッ場ダム建設は旧河川法上の根拠を有するとの判断を示しているものであるが、そうであるならば、この前提がひとたび崩壊すれば、八ッ場ダム建設事業を適法な事業であると認めることができなくなることは論理必然の結果となる。

## 2 「整備基本方針」では、ピーク流量の検証を宣言している

(1) 平成18年2月に策定された「利根川水系河川整備基本方針」は、基本高水については、カスリーン台風洪水ばかりではなく、昭和57年洪水や平成10年洪水を含めて検討を行っている次のように記述している。

「基本高水は、昭和22年9月洪水、昭和57年9月洪水、平成10年9月洪水等の既往洪水について検討した結果、そのピーク流量を基準地点八斗島において22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ とし、このうち流域内の洪水調節施設により5,500 $\text{m}^3/\text{S}$ を調節して、河道への配分流量を16,500 $\text{m}^3/\text{S}$ とする。」

しかし、この「検討」の中身については、一切説明は存在しない。もとより、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の流出計算の前提にある上流部の河道改修の仮想条件についても、また、現況設備においては、八斗島地点でのピーク流量は毎秒1万6750 $\text{m}^3$ に止まるという事実についても言及はない。

(2) もともと、「利根川水系河川整備基本方針」の上記の結論は、ピーク流量の検証を欠いたものなのであるが、この判断の基礎にあるはずの既往洪水の検証が、馬淵大臣の言葉によって否定されているのである。名ばかりの検証で、「22,000トンありき」の検討であったと暴露されたのである。この検証作業の存在が否定されれば、本訴訟において、この基本方針に依拠して主張してきた関東地整の説明や、被告・被控訴人らの主張はことごとく、その根拠を失う。そして、「八斗島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>」計画の大前提である「利根川水系河川整備基本計画」自体の正当性、適法性も失われることになる。

### 3 関東地整は、基本方針に依拠して「十分な審議」を主張してきた

利根川水系河川整備基本方針を受けて、関東地整は、乙第79号証の「回答」においては、次のように解説している。同「回答」も、平成18年2月の整備基本方針が適法、適切に策定されたことを受けての信頼性の主張となっている。

「平成18年2月に策定した利根川水系河川整備基本方針では、八斗島基準地点において、基本高水のピーク流量毎秒22,000m<sup>3</sup>のうち、河道分流量を毎秒16,500m<sup>3</sup>とし、残りの毎秒5,500m<sup>3</sup>を洪水調節施設により調節する計画としている。」(8頁)とし、そして、「利根川の流出計算モデルについては、昭和33年及び昭和34年の実績洪水を用いてモデルの適合度の検証を行っており、流出計算モデルによる計算結果(洪水流量及びその時間的变化)は実測値に近似して実績洪水で適切に再現できており、さらに昭和57年及び平成10年の実績洪水でも十分検証ができています。以上の結果から、この流出計算モデルを用いて算出した洪水流量は十分信頼できるもの」(回答5頁)としている。

#### 4 小 括—整備基本方針の審議には重大な瑕疵があり、「適法性の推認」は働かない

(1) 馬淵大臣は、「平成17年度に現行の利根川水系河川整備基本方針を策定した際の、昭和55年度に定めた基本高水のピーク流量については、飽和雨量などの定数に関してその時点で適切なものかどうか十分な検証が行われていなかったと考えております。結果から見れば、「22,000トンありき」の検討を行ったということでもあります。」(11月5日の記者会見)との認識を示した。

(2) 河川管理の最高責任者たる国土交通大臣が、内部調査を行った後、平成17年度の作業は、「22,000トンありき」の検討であったと明言したのである。であれば、これ以上の補足は必要がないであろうが、それまでの大臣発言の大意と、検討小委員会の客観的な審議状況を整理しておこう。

(3) 馬淵大臣は、①「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」計画の流量計算について具体的にどのようにして流出計算が行われたかという資料が確認できなかったこと、②同ピーク流量を既往洪水から算出する過程の説明がわずか3行分しか存在していないこと、などの事実認識を示し、11月5日には、「『22,000トンありき』の検討を行ったということでもあります。」との判断に至った。

(4) そして、検討小委員会では、国交省事務局は、「実際のカスリーン台風の洪水は、大体22,000 $\text{m}^3/\text{S}$ という洪水が流れてくる」という説明であり、既往最大洪水レベルという一般に受け入れられやすい治水対策レベルとして説明を行っていた。そして、そうした事情からも、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の計算根拠や算出過程などについては、一度も報告や説明がなされず、また、資料も配付されることがなかった。また、もとより、「八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 」の流出計算の絶対的な前提条件である上流部の想定改修(甲B57号証の4 調査囑託に対する関東地整の「回答」)についても一切の説明はなされていない。

(5) このような審議過程であったことから、馬淵大臣として、国交省のずさんな

報告を謝罪し、揺らいだ整備基本方針の信頼性を回復すべく、利根川の基本高水の算定について、ゼロベースでの見直しを指示したのである。したがって、利根川の基本高水のピーク流量「八斗島地点毎秒2万2000 m<sup>3</sup>」の存在は、実質的には白紙、空白の状態にあると見るべきものである。

- (6) 国土交通大臣が、自省の基本高水作業の検証作業が杜撰であったとして謝罪し、利根川水系河川整備基本方針の基本高水のピーク流量の検証と再策定の作業は、「22,000トンありき」の検討であったことを進んで公表する事態となっているのであるから、この見直し・再策定作業には重大な瑕疵が存在し、この瑕疵は日本を代表する河川に治水計画として適法、適切なものと認められないことは多言を要しないところである。

よって、原判決が、一連の行政計画手続が履践された事実を認定した上、八ッ場ダム建設事業について、利根川水系河川整備基本方針及び八ッ場ダムの建設に関する基本計画に基づく適法な事業であるとして適法性の推認を行うことは許されず、原判決の構造は根底から崩壊したというべきである。

以上