

平成16年（行ウ）第14号 公金支出差止等請求住民訴訟事件
原告 市民オンブズパーソン栃木 外20名
被告 栃木県知事 福田富一

準備書面 5

2006（平成18）年3月9日

宇都宮地方裁判所 第1民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 大 木 一



同 同 米 田 軍



同 同 山 口 益



同 同 須 藤 博



同 同 若 狭 昌 稔



目 次

	ページ
第1 はじめに	6
第2 利根川治水計画と八ッ場ダム計画	7
1 国土交通省の利根川治水計画と八ッ場ダム計画の概要	7
(1) 利根川の治水計画の変遷	7
(2) 1980（昭和55）年改訂の利根川水系工事実施基本計画の概要	14
(3) 利根川治水計画における八ッ場ダム計画の位置づけ	16
2 利根川治水計画の問題点	17
第3 破綻した利根川治水計画	19
1 利根川水系工事実施基本計画の内容	19
2 利根川上流ダム群の建設	21
(1) 不可能に近い新規ダム群の建設	21
(2) 中止が続く利根川上流部のダム計画	23
3 利根川放水路	25
4 利根川本川の河道整備の状況	27
第4 河川法の手続を無視した八ッ場ダム計画	30
1 1997（平成9）年の河川法改正	30
(1) 目的の追加—河川環境の整備と保全	30
(2) 河川整備基本方針と河川整備計画策定の義務付け	30
2 改正の結果	31
(1) みなし規定を使い続けてよいのか	31
(2) 淀川水系の流域委員会	32

3	本件ハッ場ダムについて	35
(1)	未だ策定のめどが立たない河川整備基本方針と河川整備計画	35
(2)	違法状態の継続	36
(3)	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における 審議状況	36
(4)	スケジュールも策定手順も示されていない河川整備計画	37
第5	利根川治水計画の恣意性と過大性	39
1	利根川治水計画の基本高水流量の策定手順	39
(1)	基本高水流量の設定の考え方	39
(2)	既往最大洪水の流出計算	39
(3)	1/200の確率流量の計算	40
(4)	基本高水ピーク流量の決定	40
2	カスリーン台風の実績流量1万7000 m ³ /秒の問題点	41
(1)	実績流量1万7000 m ³ /秒への疑問	41
ア	「利根川百年史」の記述	41
イ	1万7000 m ³ /秒の推定方法の問題点	42
ウ	1998年9月洪水の合流実績から推定したカスリーン台風洪水の流量	44
エ	確定後も建設省内部から「1万5000 m ³ /秒」説	46
オ	「1万5000 m ³ /秒」を下回る可能性も	46
(2)	1万7000 m ³ /秒という洪水流量の異常性——戦時中の森林乱伐の影響	47
3	基本高水流量2万2000 m ³ /秒の非科学性	49
(1)	カスリーン台風の再来計算の非科学性	49
ア	過大な氾濫流量	49
イ	信頼性のない「流出モデル」	50

(2) 「総合確率法」の無効性について	51
(3) 雨量と洪水流量との関係	52
4 200年に1回の洪水に対する治水対策	56
5 小括	57
第6 ハッ場ダムの治水効果の根本的問題点	60
1 カスリーン台風洪水におけるハッ場ダムの治水効果とは	60
(1) 「現状でカスリーン台風が再来し、利根川が破堤すれば、210万人、30兆円の被害」？—国土交通省の説明とその欺瞞性	60
(2) ハッ場ダムの治水効果はゼロ	60
2 国土交通省の計算によるハッ場ダムの治水効果とその欺瞞性 ——いわゆる「引き伸ばし洪水」の実証的検討から	61
(1) 国土交通省の計算と主張—平均で600 m ³ /秒削減効果？	62
(2) 「建設省河川砂防技術基準」に基づく削減効果 ——500 m ³ /秒以上は5洪水のみ	62
(3) ハッ場ダムは大洪水には役に立たない	64
ア 三大洪水についての具体的検討	65
イ 地域的、地形的特性によるもの	66
(4) 計算上もハッ場ダムはほとんど役に立たない	67
3 吾妻渓谷がもつ洪水調節機能に照らすと実際の治水効果はさらに 小さい	67
(1) 吾妻渓谷の洪水調節作用	68
(2) 過去の洪水にみる実際の作用	68
4 小括	69
第7 総括—ハッ場ダムの必要性は皆無	70

1	河川法を逸脱した八ッ場ダム計画	70
2	現実性のない過大な基本高水流量	71
3	破綻した利根川治水計画	73
4	治水効果に乏しい八ッ場ダム	73
5	利根川治水のあり方	74
第8	河川法上の受益者負担金を支出することの違法性	76
1	本件財務会計行為の違法事由	76
2	納付通知の前提となる基本計画の適法要件	76
3	八ッ場ダムによる治水上の利益の欠如と負担金支出命令の違法性	81
第9	被告に対する求釈明	82

第1 はじめに

「国民の命と財産を守るためにこのダムの建設が必要だ。」

これは、ダム事業を推進する国や都道府県がダムの必要性を述べる際に必ず言ってきたことである。八ッ場ダムについても例外ではない。しかし、この言葉ほど、何の根拠もなく語られる言葉も珍しい。

八ッ場ダムは、河川法第3条に基づく河川管理施設である。河川管理施設とは、同法同条によると、「河川の流水によって生ずる公利を増進し、又は公害を除却し若しくは軽減する効用を有する施設」とされる。上記の「国民の命と財産を守る」ということが、「公利の増進」「公害の除却」の具体的内容ということのようである。治水の効用を有することが、八ッ場ダムが適法であるための必須の要件ということである。

しかしながら、八ッ場ダムは、このような目的のために何の役にも立たない無用の長物である。それは、何らの具体的な根拠もなしに過大な水増しされた洪水予測を基礎にして立てられた、砂上の楼閣のような計画に基づいて必要性が言われているものである。また、その計画自体が、現在では破綻が確実となっている上に、現在の法制に適合しなくなっている。そして、実際に建設しても洪水防止のために役に立たないことが明確になっている。八ッ場ダムは、「公利の増進」「公害の除却」の効用を有さない施設であるという他はなく、明らかに河川法に違反する違法な施設である。

このような不適法なダムに膨大な金額の公金を注ぎ込むことの違法性もまた、明白なことである。

以下、八ッ場ダム計画が治水の上で如何に役に立たないかを、詳しく述べる。

第2 利根川治水計画と八ッ場ダム計画

1 国土交通省の利根川治水計画と八ッ場ダム計画の概要

(1) 利根川の治水計画の変遷

ア 利根川の治水計画の特徴

八ッ場ダムは、利根川上流域の支川の一つである、吾妻川流域に建設される予定のダムである。八ッ場ダムが治水の面から見ても完全に破綻を来たしていることについて論ずる前に、まず、利根川の治水計画について見ておきたい。

利根川を、日本の他の大河川と比較してみた場合の特徴は、①平野部に入ってから距離が長く、勾配も緩い、②吾妻川、烏川、渡良瀬川、鬼怒川、小貝川等、他の地域の大河川に匹敵するような支川をいくつも持っている、というような点が挙げられる(宮村忠「水害」〔甲B第1号証〕140頁～)。また、人間との関わりという観点も含めると、③大規模な河道付替え工事が行われた(利根川東遷)、④かつて江戸への舟運という交通の大動脈であった、という点も挙げる事ができる。

そして、明治維新以降の利根川の治水計画の経緯を見たとき、特徴的なのは、次のような点である(甲B第1号証・132頁～)。

第一に、淀川、木曾川、信濃川などの他の大河川は、高水工事と呼ばれる改修工事(大洪水対策を目的として行われる工事。これに対して、舟運や中小洪水対策を目的として行われる工事を低水工事という)が開始される当初から明確な改修計画があったが、利根川ではそれがなかった。

第二に、高水工事に移る時期が明確でない上、改修計画そのものにも

確乎とした治水方針がなかった。

第三に、計画高水流量が、他に類例をみない増大の連続となっている。

㎥/秒＝1秒間に通過する洪水の量

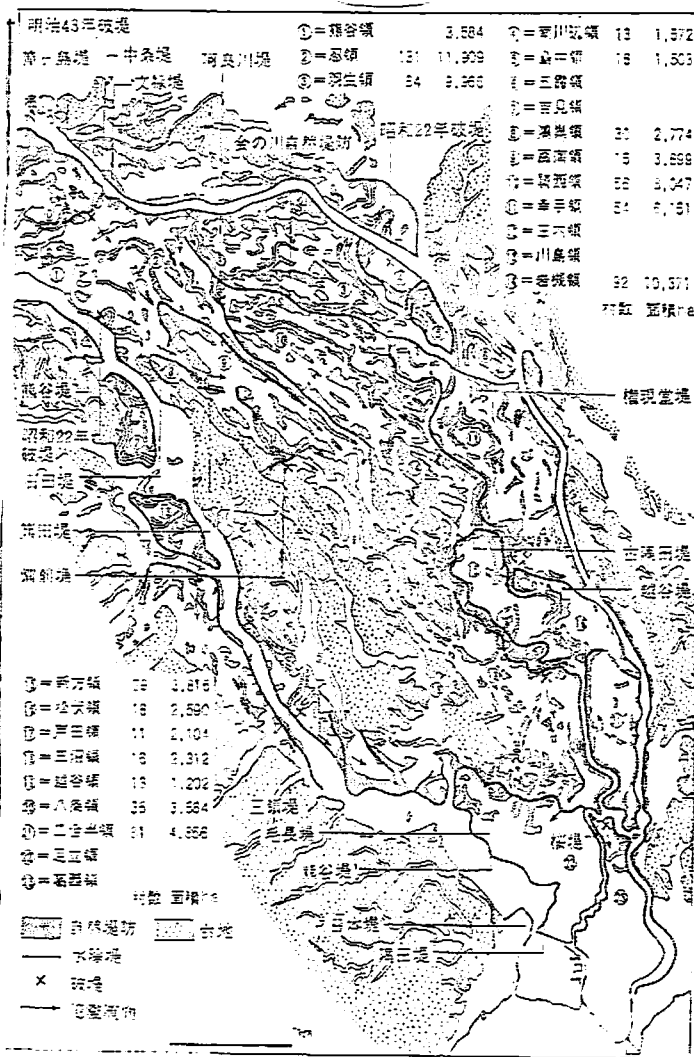
河川名	地点および着工年度	集水面積 (km ²)	計画高水流量 (A) (㎥/秒)	現計画(昭和51年現在)			
				計画高水流量 (B) (㎥/秒)	A/B (%)	計画基本高水流量C) (㎥/秒)	A/C (%)
淀川	枚方 29年	7,281	5,560	(昭.46) 12,000	46	17,000	33
筑後川	瀬ノ下 29年	2,313	4,450	(昭.24) 5,500	81	7,000	64
木曾川	笠松 29年	4,688	7,350	(昭.43*) 12,500	59	16,000	46
長良川	忠節 29年	1,607	4,166	(昭.36) 7,500	56	8,000	52
揖斐川	万石 29年	1,196	4,170	(昭.44) 3,900	107	6,300	66
利根川	栗橋 33年	8,588	3,750	(昭.24) 14,000	27	17,000	22
*2 利根川	栗橋 44年	8,588	5,500	(昭.24) 14,000	39	17,000	32
庄川	小牧 33年	1,072	3,340	(昭.9**) 4,500	74	4,500	74
吉野川	岩津 40年	2,810	13,900	(昭.37) 15,000	93	17,500	79
遠賀川	日の出橋 40年	695	4,174	(昭.49) 4,800	87	4,800	87
高梁川	酒津 40年	2,606	6,960	(明.40) 6,900	101	6,960	100
信濃川	立花 40年	12,260	5,570	(昭.49) 9,000	62	11,500	48
荒川	岩淵 44年	2,135	5,570	(昭.48) 7,000	80	14,800	38
北上川	登米 44年	10,720	5,570	(昭.48) 8,700	64	13,000	43

*1 大山地点 *2 改修計画の改訂後 *3 庄地点

明治年間着工の河川別計画高水流量とその変化

(宮村忠「水害」より)

即ち、1900（明治33）年の利根川の計画高水流量(3750m³/秒、栗橋)は、同時期の他の大河川のそれよりも低い数値となっている。この数字だけ見れば、何故利根川が坂東太郎と言われてきたのか、不思議である。また、当時の最大洪水予想量（計画高水流量）と現在のそれ(2万2000m³/秒、八斗島)とを較べてみたとき、利根川だけが、6倍近く(5.87倍)の数値に増大しているのである（8頁の表「明治年間着工の河川別計画高水流量とその変化」参照）。



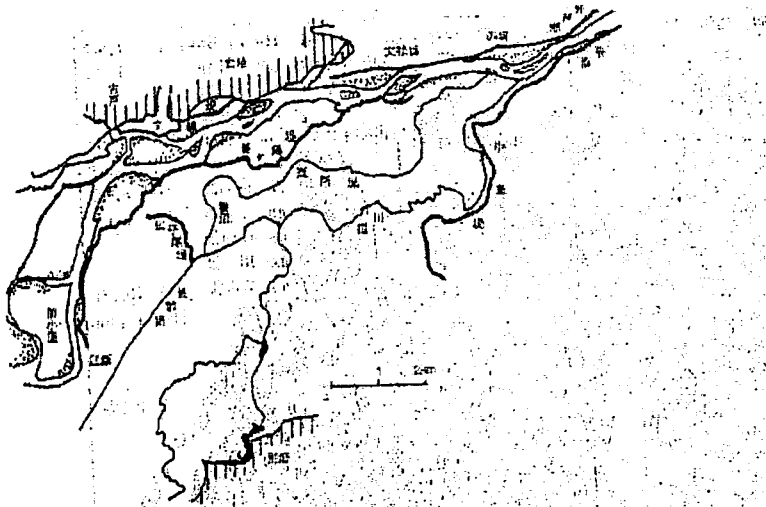
(図1・上流部(群馬利根上りも上流)右岸の水防設備)
(資料「水害」より)

総じて言えば、明治期以降の利根川の治水は、明確且つ合理的な計画の下になされてきたのではなく、極めて場当たりの恣意的に行われてきたものと言うことができる。

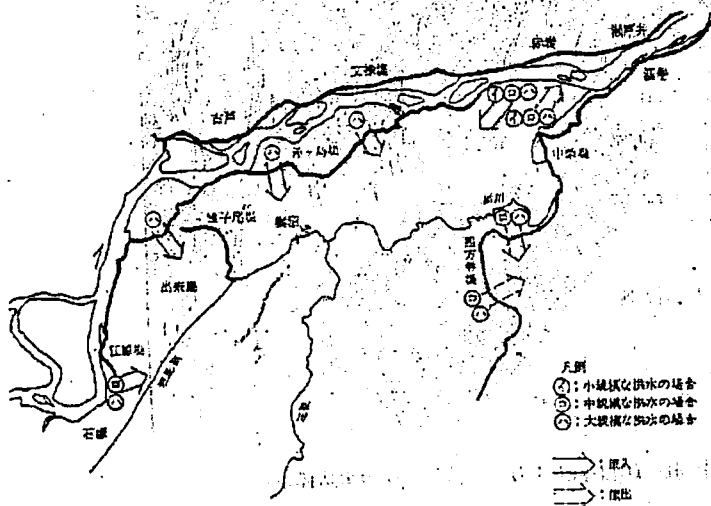
イ 利根川の治水計画の変遷

明治期以降の利根川の治水計画の変遷を辿ると、次のようなものであった。

- ① 1900（明治33）年以前
中条堤を中心にした治水が行われた。利根川は、当時、埼玉県行田市酒巻と群馬県邑楽郡千代田町瀬戸井との



〈図3・中条堤と文禄堤（1884（明治17）年測量；迅速図より作成）
（澤口宏「利根川東遷」より）



〈図4・中条堤による治水機構概念図〉
（澤口宏「利根川東遷」より）

間で、河道がその地点の上流部よりも極端に狭くなっていた。この狭窄部の上流側は、群馬県側は連続した堤防となっていたが、埼玉県側は酒巻から伸びる堤防が川沿いではなく、南の方向に伸びていた。この埼玉県側の堤防を「中条堤」という。この中条堤の上流部が大きな遊水池となっており、下流部の水害を防ぐ役割を果たしていた（9頁の図「上利根（関宿付近よりも上流）右岸の水防体系」、本頁の図「中条堤と文禄堤」及び「中条堤による治水機構概念図」参照）。

中条堤は、中世のころから、江戸時代、明治後期に至るまで、利根川治水の要となっていたのである（甲B第1号証・137頁～）。

② 1900（明治33）年

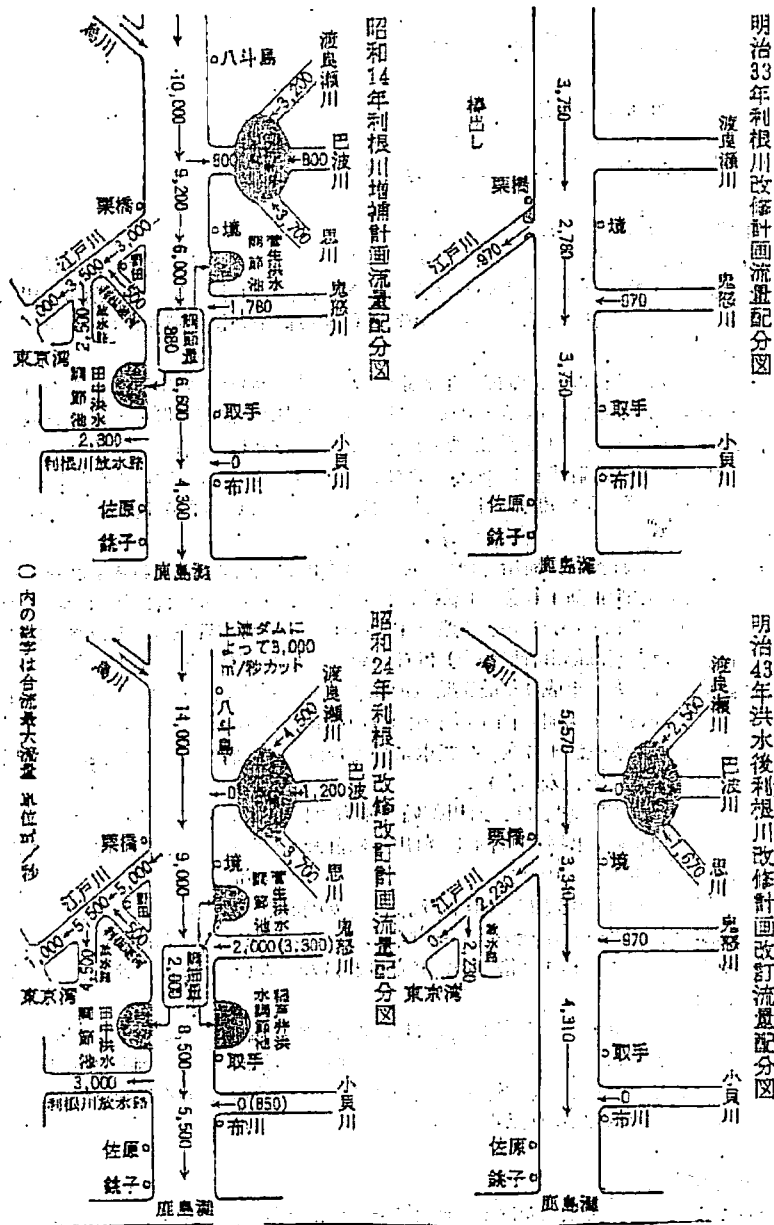
旧河川法(1896〔明治29〕年制定)に基づく利根川改修計画が作られた。この河川法の成立によって、高水工事に国費が使えるようになった。そして、河川改修は、それまでの低水工事中心から高水工事中心へと移っていくこととなった。しかし、この時の利根川改修計画では、未だに中条堤を前提としていた。また、計画高水流量は、栗橋で毎秒3750m³とされた(甲B第1号証・133頁、140頁、154頁～)。

③ 1910(明治43)年

同年に関東地方で発生した大洪水を踏まえて、利根川改修計画改訂が策定された。栗橋地点での計画高水流量は、毎秒5570m³と、大幅に増やされた。この計画において、中世以来維持されてきた中条堤は放棄された(甲B第1号証・140頁、157頁～)。

④ 1938(昭和13)年

1935(昭和10)年9月、1938(昭和13)年6・7月、8・9月の各洪水を踏まえて、利根川増補計画が策定された。八斗島地点での計画高水流量は、毎秒1万m³とされた。八斗島は、それまでの計画高水流量を決める基準地点であった栗橋よりも上流の群馬県側の地点である。八斗島と栗橋との中間において、渡良瀬遊水池への逆流によって800m³カットする計画となった。この計画では、放水路・遊水池を中心にすえて、治水計画を作っている。この計画では、鬼怒川上流に五十里ダム、川俣ダムが計画された。ダムによる洪水調節思想が初めて導入された計画であった。この思想は、大正末期に欧米諸国を視察して帰国した物部長穂が提唱したものであった。しかし、この計画は、アジア太平洋戦争への突入のため、頓挫することとなった(甲B第1号証・163、164頁)。



〈図5・利根川計画高水流量の変遷〉

(宮村忠「水害」より)

⑤ 1941 (昭和16)年

1941年7月の大洪水を踏まえ、改訂増補計画が策定された。この計画では、八斗島地点における計画高水流量は、毎秒1万 m^3 のままであった。なお、この計画では、渡良瀬遊水池の洪水調節容量が増やされた(甲B第1号証・163、164頁)。

⑥ 1949 (昭和24)年2月

1947 (昭和22)

年9月カスリーン台風を踏まえ、利根川

改修改訂計画が策定された。この計画において初めて、利根川本川上流域にダム建設が計画された。ダムによる洪水調節思想が本格的に取り入れられることとなった。八斗島地点における基本高水ピーク流量(上流のダム等によってカットされなかった場合に想定される最大洪水流量を示す)は、毎秒1万7000 m^3 に急増された。この計画において、八斗島より上流の本支川のダム群で毎秒3000 m^3 をカットするものとされた(甲B

第1号証・165、166頁)。吾妻川にもダム建設が計画された(郷原ダム(大熊孝「利根川治水の変遷と水害」276頁〔甲B第2号証〕)。

なお、1900(明治33)年の利根川改修計画から、1949(昭和24)年の利根川改修改訂計画に至るまでの利根川水系の計画高水流量については、12頁の図(「利根川計画高水流量の変遷」)を参照されたい。

⑦ 1952(昭和27)年

この年から、郷原ダムに代わる吾妻川のダム計画として八ッ場ダム計画が持ち上がった(甲B第2号証・296頁)。

⑧ 1965(昭和40)年4月

1949(昭和24)年の利根川改修改訂計画を踏まえ、利根川水系工事実施基本計画が策定された(利根川水系工事実施基本計画〔甲B第3号証〕)。

⑨ 1967(昭和42)年

八ッ場ダムの建設実施計画調査が着手された。

⑩ 1980(昭和55)年12月19日

河川審議会総会において、利根川水系工事実施基本計画の改訂が行われた。1938(昭和13)年の利根川増補計画以来、計画に残り続けている利根川放水路計画がなお維持された。この改訂において、八斗島の基本高水ピーク流量が毎秒2万2000 m^3 に大幅に増やされた。また、上流ダム群でのカットが、毎秒6000 m^3 に増やされた(甲B第2号証・394頁～、利根川水系工事実施基本計画〔甲B第4号証〕)。

⑪ 1986(昭和61)年7月

八ッ場ダムの建設に関する基本計画が策定された。

⑫ 1992(平成4)年4月7日

利根川水系工事実施基本計画の第5回改訂が行われたが、この改訂に

において、ハッ場ダムの建設が基本計画の中に位置づけられた(利根川水系工事実施基本計画〔甲B第5号証〕)。

⑬ 1995 (平成7) 年3月30日

現行の利根川水系工事実施基本計画(第8回改訂)が策定された(利根川水系工事実施基本計画〔甲B第6号証〕)。

⑭ 2001 (平成13) 年9月

ハッ場ダムの建設に関する基本計画の第1回変更がなされた。事業の進捗が遅れているので、工期が「昭和75(2000)年度までの予定」とされていたのを、「平成22(2010)年度まで」と変更された。

⑮ 2004 (平成16) 年9月

ハッ場ダム建設に関する基本計画の第2回変更がなされた。この変更では、「建設に要する費用及びその負担に関する事項」が「約2110億円」から「約4600億円」に大幅に値上げされた。また、「建設目的」に新たに「流水の正常な機能の維持」が加えられた。

以上の計画の変遷を見ると、利根川水系の治水計画の中で、上流部にダムを建設する計画は、比較的新しく登場してきたものであり、かつては、そのようなものに頼らない治水計画が策定されていたこと、計画高水流量が大洪水のたびに倍増を繰り返してきたこと、1980(昭和55)年における基本高水流量の増加には、事実の裏付けを全く欠いており、単に机上でなされただけのものであることが分かる。

(2) 1980(昭和55)年改訂の利根川水系工事実施基本計画の概要

ハッ場ダム計画は、1980年に改訂された利根川水系工事実施基本

計画に基づいている。

事業者の計画を整理すると、この1980年改訂利根川水系工事实施基本計画の概要は、以下のとおりである(甲B第2号証・394頁～、甲B第4号証)。

ア 八ッ場ダムの建設計画は、基本的には1965(昭和40)年4月に定められた、利根川水系工事实施基本計画に基づいている。

これは、改正前の河川法第9条第1項及び第2項に基づいて定められたものである。

イ 上記基本計画の要点は、次のようなものである。

① 基本高水ピーク流量を、八斗島地点において毎秒1万7000 m^3 とする。

② このうち、上流ダム群により毎秒3000 m^3 を調節し、河道への配分流量を毎秒1万4000 m^3 とする。

ウ 1980(昭和55)年の上記基本計画の改訂により、基本高水ピーク流量は毎秒2万2000 m^3 に、上流ダム群による調節量は毎秒6000 m^3 に変更された。

エ 上記のような基本高水流量の根拠は、1949(昭和24)年策定の利根川改修改訂計画によって定められた基本高水ピーク流量・毎秒1万7000 m^3 について、「その後の利根川流域の経済的、社会的発展にかんがみ、近年の出水状況から流域の出水特性を検討し」て定められたものである、とされている(「利根川水系工事实施基本計画」〔甲B第4号証〕3p)。

オ カスリーン台風の時の八斗島地点での洪水流量・毎秒1万6850 m^3 は、同地点より上流の3地点の流量から推定した洪水流量であるが、これは、同地点より上流の群馬県内で氾濫したことによって洪水流量が低減された状態を前提としている。

カ 1980年に策定された八斗島地点における基本高水ピーク流量・毎秒2万2000 m^3 は、「1/200確率規模の洪水流量・毎秒2万1200 m^3 とカスリーン台風時の実績降雨から算出した流量毎秒2万2000 m^3 の双方を考慮して、河川審議会の意見を聴いて定められたものであり、根拠のない架空の洪水流量ではない」。

キ ハッ場ダムの洪水調節効果については、31の洪水時の降雨パターンを基に、超過確率1/200の降雨量の洪水調節効果を試算すると、毎秒約600 m^3 である。（なお、この点は、八斗島地点での調節量であり、ハッ場ダム地点における調節量とは異なることに注意を要する）。

国は、1980年に国が八斗島地点の基本高水流量を、突然2万2000 m^3 と定めた。しかし、その科学的な根拠は乏しく、200年に1回の洪水流量としてきわめて過大な値である。

(3) 利根川治水計画におけるハッ場ダム計画の位置づけ

事業者（国）の言っていることに従った場合、利根川治水計画の中におけるハッ場ダムの位置づけは、次のようにまとめることができる。

ア 1949（昭和24）年策定の利根川改修改訂計画に基づいて、1952（昭和27）年ころから建設計画が持ち上がった。

イ 利根川水系工事実施基本計画の1992（平成4）年の第5回改訂時に、基本計画上に位置づけられた。

ウ ハッ場ダム建設地点における最大流量毎秒3900 m^3 のうち、毎秒2400 m^3 の調節を行う。

エ そのため、八ッ場ダムでは、洪水調節容量6500万 m^3 （毎秒2400 m^3 とすると、約7.5時間分となる）を確保する。

オ 八ッ場ダムの洪水調節容量は、利根川の既設ダムの中で最大であり、利根川上流の既設6ダムの洪水調節容量の約6割に相当する。

カ 吾妻川水系は、八斗島地点の上流の利根川水系の流域面積全体の1/4を占める。吾妻川流域の洪水調節ができるのは、八ッ場ダムのみである。

利根川の治水計画も、その中に位置づけられている八ッ場ダム計画も、説得力のある根拠に欠けている上、現在では完全に破綻し、あるいは時代遅れとなっている。以下、具体的に詳しく述べる。

2 利根川治水計画の問題点

利根川治水計画及び八ッ場ダム計画の問題点は、以下に詳しく述べるが、あらかじめ、その要点を述べると、次のとおりである。

第一に、1997（平成9）年に改正された河川法により、河川整備基本方針と河川整備計画の策定が義務付けられ、すでに8年が経過したが、このうち、治水上のダム計画の上位計画となる河川整備計画に関しては利根川水系ではいまだに策定の日程さえも明らかにされていない。八ッ場ダム事業は法律に基づく上位計画がなく、法律を逸脱した状態で進められている。

第二に、1980年の利根川水系工事实施基本計画により、基本高水流量が大幅に増加し、八斗島地点においては毎秒2万2000 m^3 にもなったが、その科学的な根拠が乏しく、きわめて過大な値になって

いることである。200年に1度の洪水とされるカスリーン台風が再来すると、最大で毎秒2万2000m³の洪水が流れるというのであるが、それは流出モデルによる机上の計算結果にすぎない。実際にカスリーン台風規模の台風が再来しても、最大洪水流量ははるかに小さく、毎秒1万6000m³にもならないと考えられる。そのように現実と遊離した架空の洪水流量に基づく治水計画によって八ッ場ダムが必要だとされているのである。

第三に、利根川治水計画はそのようにきわめて過大な洪水流量が設定されているため、達成することが事実上不可能になっており、計画そのものが破綻している。この治水計画によれば、既設6ダムと八ッ場ダムの他に新たに十数基以上のダムを利根川上流に建設しなければならない。しかし、現実には利根川上流ではダム計画が次々と中止されてきていて、新たに治水ダムを計画して建設することは事実上できなくなっており、利根川治水計画は絵に描いた餅に過ぎなくなっている。

第四に、八ッ場ダムは、ダムの治水効果が最も期待されるはずの大洪水に対して役に立たない無用の長物である。利根川治水計画の基本となっているのは、1947（昭和22）年のカスリーン台風であり、その再来に備えるために計画が策定されている。ところが、カスリーン台風が再来した場合について国土交通省が計算した結果では、洪水基準点の八斗島における八ッ場ダムの洪水調節効果はゼロとなっている。カスリーン台風だけでなく、他の過去の大洪水においても、八ッ場ダムは治水効果が非常に小さいことが多く、役に立たないダムなのである。

第3 破綻した利根川治水計画

号証]) 。

1980年の利根川水系工事実施基本計画は200年に1回の洪水を想定して利根川の高水流量（洪水流量）を図3-1のとおり定めた。この計画による河川整備の主な内容は次のとおりである。

(1) 上流ダム群の建設

ア 利根川上流（洪水基準点「八斗島」の上流）：基本高水流量2万2000 m^3 /秒のうち、6000 m^3 /秒を調節する上流ダム群の建設

イ 渡良瀬川（洪水基準点「高津戸」の上流）：基本高水流量4600 m^3 /秒のうち、1100 m^3 /秒を調節する上流ダム群の建設

ウ 鬼怒川（洪水基準点「石井」の上流）：基本高水流量8800 m^3 /秒のうち、2600 m^3 /秒を調節する上流ダム群の建設

(2) 遊水地の洪水調節池化

渡良瀬遊水地、田中遊水地、菅生遊水地、稲戸井遊水地の洪水調節池化を行う。

(3) 利根川および支川の河道の整備

図3-1に示す計画高水流量の流下が可能となるように、利根川および支川の河道の整備を行う。

(4) 利根川放水路の建設

利根川の我孫子地点から東京湾に利根川の洪水を分派させる利根川放水路を建設する。

このうち、(1)アと(4)を取り上げてその内容と進捗状況を確認することにする。なお、(1)イ、ウの進捗状況はアと同様な状況にある。(2)はすでに存在している遊水地の洪水調節池化であるので、渡良瀬遊水地ではほぼ完了し、その他の遊水地でも順次進められている。(3)の状況につ

いては本節の終わりで触れることにする。

2 利根川上流ダム群の建設

(1) 不可能に近い新規ダム群の建設

利根川・八斗島地点の基本高水流量2万2000m³/秒のうち6000m³/秒を調節する上流ダム群を利根川の上流部に建設することになっている。建設省関東地方建設局「利根川百年史」（甲B第7号証）1173頁によれば、6000m³/秒の調節に必要なダム群の洪水調節容量は5億9000万m³である。八斗島地点の上流部で完成済みのダムの洪水調節容量は次のとおりである。（建設省河川局監修「日本の多目的ダム付表編」〔甲B第8号証〕）

矢木沢ダム	2210万m ³
奈良俣ダム	1300万m ³
藤原ダム	2120万m ³
相俣ダム	940万m ³
菌原ダム	1414万m ³
下久保ダム	3500万m ³
計	1億1484万m ³

この合計値は洪水調節容量の全必要量5億9000万m³の19%を占めるに過ぎず、残りの81%は今後のダム建設で確保しなければならない。ハッ場ダムができて、その治水容量6500万m³が加わると、全必要量の30%になるが、それでも残りの70%のためのダム建設が必要となる。

治水効果の面で見ると、既設ダムやハッ場ダムの役割はより小さなものとなる。国土交通省は過去の31洪水について八斗島地点に対する既設ダムとハッ場ダムの治水効果を計算している。その計算結果の平均は既設ダムが1000m³/秒、ハッ場ダムが600m³/秒である。なお、これは、200年に1回の雨量を過去の洪水にあてはめて洪水の引き伸ばし計算を行った結果である。（国会議員への国土交通省の回答2004年3月〔甲B第9号証〕）

このように、既設ダムで調節できるのは1000m³/秒であって、上流ダム群による全調節必要量6000m³/秒の17%だけである。ハッ場ダムを加えても1600m³/秒であって、27%である。図3-2のとおり、残り73%の4400m³/秒は今後建設するダム群で調節することになっている。

なお、ハッ場ダムは既設のダムと比較すると洪水調節容量が大きく、調節量も大きいけれども、実際には第6で詳述するように吾妻川上流部における降雨の特性があるので、利根川に対する治水機能はわずか

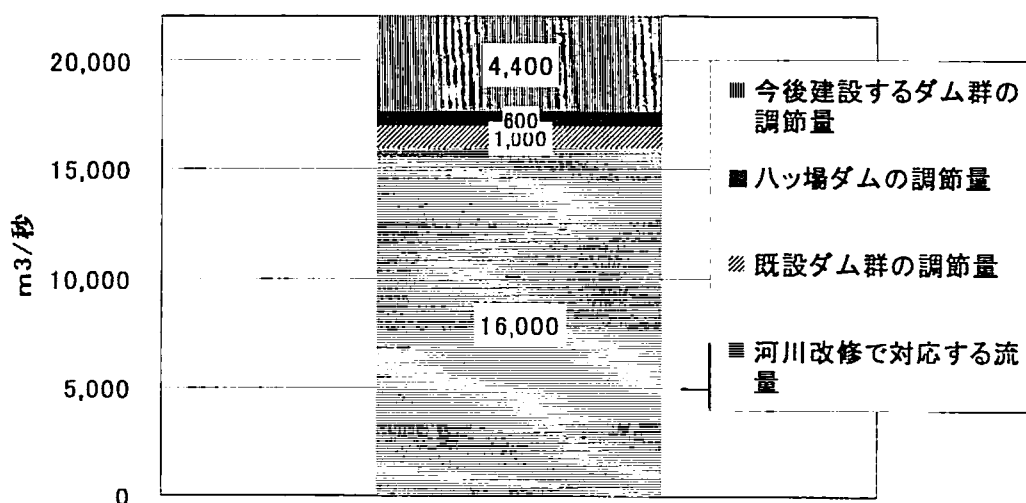


図3-2 利根川の八斗島地点の治水計画（国土交通省の数字）

なものである。

このように、利根川上流部の洪水調節の7割以上は今後建設するダム群によることになっている。そのダムの必要数を既設6ダム+八ッ場ダムの7ダムから比例計算すると、次のようになる。

〈利根川上流で今後必要なダムの基数〉

・洪水調節容量でみた場合

$$\begin{aligned} & 7\text{ダム} \times (5\text{億}9000\text{万 m}^3 - 1\text{億}1484\text{万 m}^3 - 6500\text{万 m}^3) \\ & \div (1\text{億}1484\text{万 m}^3 + 6500\text{万 m}^3) = 16\text{ダム} \end{aligned}$$

・八斗島地点での調節効果でみた場合

$$\begin{aligned} & 7\text{ダム} \times (6000\text{ m}^3/\text{秒} - 1000\text{ m}^3/\text{秒} - 600\text{ m}^3/\text{秒}) \\ & \div (1000\text{ m}^3/\text{秒} + 600\text{ m}^3/\text{秒}) = 19\text{ダム} \end{aligned}$$

以上のように、利根川の治水計画において今後建設することが必要なダムの数は16～19基にもなる。そのように数多くのダム建設を行うことはほとんど不可能なことである。むしろ、次に述べるように利根川上流部でダム計画が次々と中止されてきている現状を踏まえれば、新たに治水目的のダムを計画して建設することはたとえ1基でもきわめて困難である。

(2) 中止が続く利根川上流部のダム計画

日本では1996（平成8）年からダム計画が次々と中止されてきている。貯水容量100万 m^3 未満のダムも含めると、2004（平成16）年度までに中止されたダムは国土交通省関連の直轄ダム、水資源機構ダム、補助ダムを合わせて97基にもなる。利根川水系でも9ダムが中止になってきた。そのうち、次の4基は八斗島地点の上流部に位置し

ていた。

〈中止になったダム計画〉

(有効貯水容量は水資源開発公団の「2003事業のあらまし」と川古ダム、平川ダム、栗原川ダムのパンフレットによる〔甲B第10～13号証〕)

	有効貯水容量	中止決定年
川古ダム	4500万 m ³	2000年度
平川ダム	4400万 m ³	2000年度
栗原川ダム	4550万 m ³	2002年度
戸倉ダム	6400万 m ³	2003年度
計	1億9850万 m ³	

これらはいずれも治水と利水の目的をもつ多目的ダムである。中止の主な理由は水需要の増加がストップして、利水予定者がダム計画から撤退したことにある。治水目的が残っているにもかかわらず、いとも簡単にダム計画そのものが中止になったことは、ダムの治水目的がさほど重要ではないことを如実に物語っている。この4ダムの有効貯水容量の合計は1億9850万 m³になる。その半分を治水容量だとすれば、約1億 m³を洪水調節に使うことができる。それは利根川上流における洪水調節容量の全必要量5億9000万 m³の17%にあたる。ダムによる洪水調節がどうしても必要なものならば、利水上の必要性がなくなっても、治水目的だけのダムに変更してこれら4ダムの計画を推進したはずである。ところが、利水目的がなくなると、簡単にダム計画そのものを中止してしまっている。そのように、ダムの治水目的はきわめて軽い存在なのである。

このように利根川水系ではすでに立案されたダム計画でさえ、利水

目的がなくなれば、治水目的が存在しているにもかかわらず、中止されてきているのであるから、新たに治水目的を持つダム計画を策定して建設することは1基でもほとんど無理だと考えざるをえない。

以上のように、利根川の治水計画で必要とされている上流ダム群のうち、約7割はこれから計画して建設することになっているが、それはほとんど不可能なことである。利根川の治水計画は実現不可能な数多くのダム建設を含むものになっている。

3 利根川放水路

利根川放水路の計画がはじめて登場したのは、1939（昭和14）年実施の利根川増補計画である。当時の計画では放水路への分派量は2300m³/秒であった。放水路の計画は戦後に引き継がれ、1949（昭和24）年の利根川改修改訂計画では放水路への分派量が3000m³/秒となった。当時の計画によれば、放水路のルートは、図3-3のとおりで、現在の我孫子市から手賀沼の東端、印旛沼の西端を経て南下し、千葉市畑町から花見川沿いに東京湾に至るものとなっていた。川幅は225～340m、延長32kmで、掘削土量は約6600万m³であった（建設省関東地方建設局「利根川百年史」〔甲B第7号証〕942頁）。

この計画が1949年に建設省から発表されたとき、当時の新聞には「水害根絶の空前の計画」「工費1700億円、労力も資材も国力以上」等の見出しで、「この計画は総額1728億円の巨額を要し、労力、資材、資金など現在の国力を一応離れたもので、工事完成にはおよそ20年かかると当局は見ている。」と書かれた。（同上945頁）

そのように、利根川放水路は超巨額の工事費等からみて当時からその実現は無理だと見られていたにもかかわらず、その後の利根川治水

計画にそのまま引き継がれ、1980年の利根川水系工事実施基本計画の全面改定において前出の図3-1のとおり、重要な治水施設として位置付けられた。放水路の予定ルートは、1949年当時はまだ農地等がほとんどを占め、土地買収の可能性が多少はあったかもしれないが、その後、市街化が急速に進展し、現在は予定のルートの大半は住宅が密集している。幅225～340m、延長32kmの放水路の総面積は約9km²にもなり、広大な土地の買収が必要である。住宅が密集しているところ

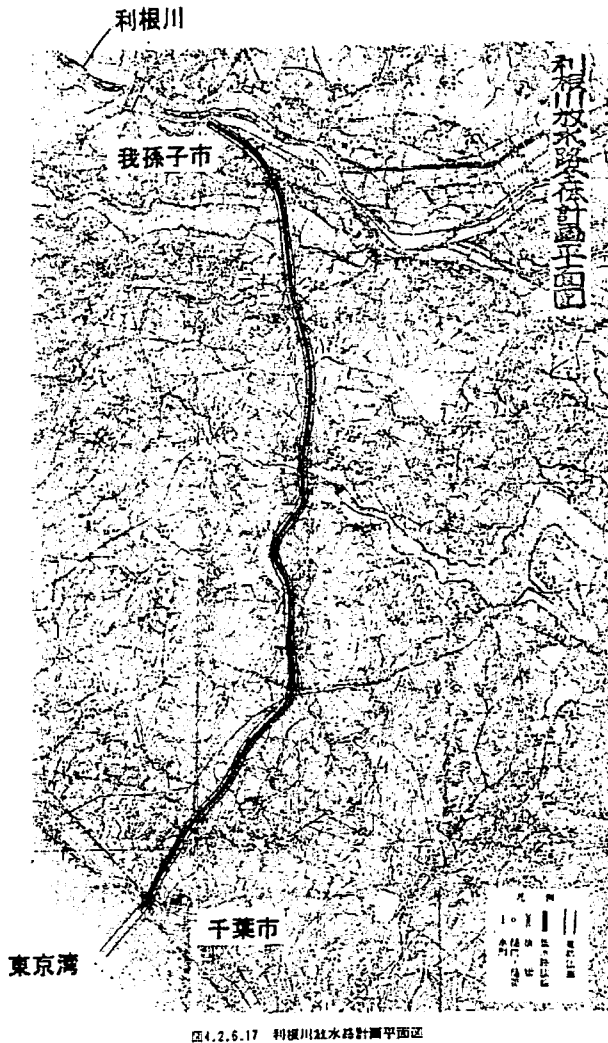


図4.2.6.17 利根川治水計画平面図

建設省関東地方建設局「利根川百年史」(1987年刊)より

図3-3 利根川放水路

で、そのように広大な土地を買収することは全く不可能といつてよい。

以上のとおり、利根川放水路の建設は全く現実性のないものであって、利根川の治水計画はそのように実現不可能な治水施設の建設を前提としているのである。

なお、国は、つい先ごろ、ようやく利根川放水路の計画の無謀さを認めて、この計画を断念しつつある。ハッ場ダムの無謀さにも速やかに気付くべきである。

4 利根川本川の河道整備の状況

以上述べたとおり、利根川の治水計画（工事实施基本計画）は、ほとんど実現性のない数多くの上流ダム群の新規建設と全く実現不可能な利根川放水路の建設を前提としている。ハッ場ダムの建設が治水上、必要だとしている利根川の治水計画はそのように現実性を失ったものなのである。

では、利根川ではそのような治水施設の整備の遅れによって、洪水氾濫の危険にさらされているかということ、決してそうではない。1947（昭和22）年のカスリーン台風のあと、利根川とその支川では河道の整備、すなわち、築堤、堤防の嵩上げと強化、河床の浚渫などに大変なエネルギーが注ぎ込まれてきた。その結果、現在は一部のところを除けば、氾濫の危険にさらされることはなくなっている。

たとえば八斗島～栗橋の利根川本川についてみると、図3-4のとおり、国土交通省の計算でも栗橋付近で1万4000 m^3 /秒程度、八斗島付近で1万6000 m^3 /秒以上の流下能力がすでに確保されている。前出の図3-1をみると、栗橋地点の計画高水流量は1万7000 m^3 /秒、八斗島地

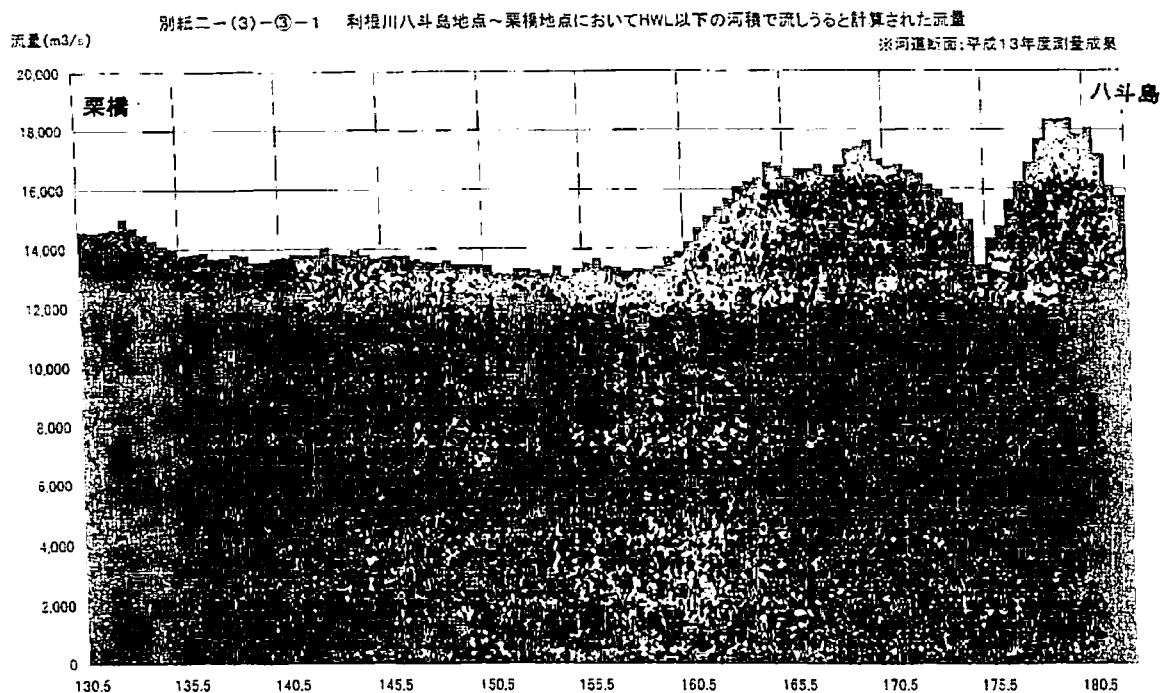


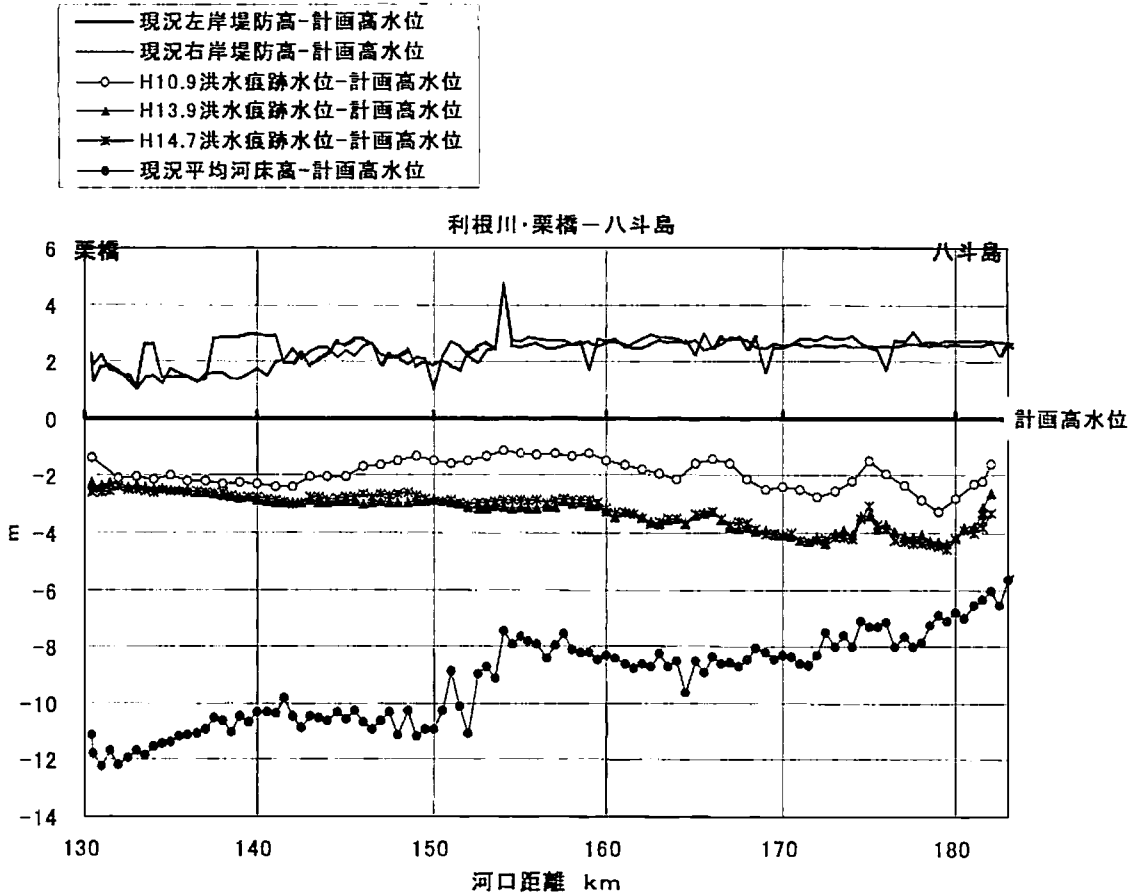
図3-4 利根川中流部の流下能力〈国土交通省の計算〉

点のそれは1万6000 m^3 /秒であるから、計画高水流量に近い流下能力は確保されつつあるとみてよい（国会議員への国土交通省の回答 2004年6月〔甲B第14号証〕）。

また、図3-5は同区間について最近の大きな洪水の痕跡水位と計画高水位との差をみたものである。1998年（平成10）9月洪水では栗橋地点で1万0580 m^3 /秒のピーク流量が記録されているが、痕跡水位は計画高水位から約2m下、堤防天端からは3m以上も下のところにとどまっており、十分に余裕がある状態であった。同図をみると、栗橋付近では堤防高と計画高水位との差が、確保すべき余裕高2mを下回っているため、その部分の堤防嵩上げは必要であるが、それを行えば、かなりの洪水流量に対応できる状態になっている（国会議員への国土交通省の回答 2004年6月〔甲B第14号証〕）。

図3-5 最近の洪水の痕跡
水位と計画高水位、堤防高

	八斗島	栗橋
計画高水流量	16,000m ³ /秒	17,000m ³ /秒
ピーク流量	H10.9洪水	9,220m ³ /秒
	H13.9洪水	6,780m ³ /秒
	H14.7洪水	5,970m ³ /秒
河口距離	181.5km	130.5km



このように、利根川ではあと少しの河道整備を行えば、計画高水流量に近い洪水に対応することが可能となっている。第5で詳述するように、カスリーン台風並みの洪水が再来しても、洪水流量は計画高水流量かそれを下回る程度と考えられるから、利根川では河道整備をあと少し進めれば、大洪水への対応が可能であると考えられる。

第4 河川法の手続を無視した八ッ場ダム計画

1 1997（平成9）年の河川法改正

(1) 目的の追加—河川環境の整備と保全

1997（平成9）年、河川法に大規模な改正が行われた。すなわち、まず、河川法の目的に「河川環境の整備と保全」という文言が加えられ、それまでもっぱら治水、利水の観点からしか考えられてこなかった河川行政に環境保全の視点が加えられたのである（改正法第1条）。

この改正は、近年、景観や生態系の改善、保全のための空間としての河川の役割に国民の関心が高まってきたのを受けて、河川環境の整備と保全を常に意識しつつ河川行政が行われることを義務づけようとしたものである。従って、それを受けて河川管理者は、河川整備基本方針や河川整備計画の立案及び計画実施の際には常に河川環境の整備と保全を実現するようにしなければならない義務を負うことになったものである。

(2) 河川整備基本方針と河川整備計画策定の義務付け

次に、それまでは河川管理について、河川管理者は工事実施基本計画を定めるとされていた（改正前第16条。手続的には建設大臣が定める場合は河川審議会の意見を聴くこととされていた）が、1997年の改正により河川管理者（1級水系は国土交通大臣、2級水系は都道府県知事）は社会資本整備審議会（1999年改正により当該審議会となった。1997年改正時は河川審議会）の意見を聴いて、河川の整備

について基本となるべき方針に関する事項（「河川整備基本方針」）を定めなければならないとされた（改正法第16条。2級水系の場合は、都道府県河川審議会がある場合にその意見を聴くことになった）。

さらに河川管理者は、河川整備基本方針に沿って河川整備を実施すべき区間について、今後20～30年間に行う河川整備の内容を河川整備に関する計画（「河川整備計画」）として定めておかなければならなくなった（改正後第16条の2）。

そして河川管理者は、河川整備計画案の作成にあたって必要があると認める時は、学識経験者の意見を聴かなければならず、また、公聴会の開催等、関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないとされた（改正後第16条の2第4、5項）。

これは、従来の工事实施基本計画では河川管理者だけで河川を整備する計画をたてていて、しかもその内容が詳細に決められていなかったために、地域との連携が足りず、地域の風土・文化等の実情に応じられなかった弊害をなくすとともに、地域の意向を反映させながら具体的な川づくりの過程が明らかになるようにしたものである。

2 改正の結果

(1) みなし規定を使い続けてよいのか

このような改正を受けて、河川管理者は、早急に法に規定された手続を踏んで河川整備基本方針及び河川整備計画を定めなければならないようになったものである。

確かに付則（平成9年6月4日法律第69号）2条1項、2項によれば、河川整備基本方針や河川整備計画が定められるまでの間は、従前の工事

実施基本計画の一部が河川整備基本方針や河川整備計画としてみなされることになっている。しかし、1997年改正により、それまでの工事实施基本計画と、河川整備基本方針及び河川整備計画とはその意味するところが大きく異なっているのであるから、このみなし規定を長期間使い続けることは到底許されることではない。

なぜなら、第一に、1997年改正は、環境の整備と保全という新たな視点を法の目的に加え、それに沿って今までの治水計画を、住民参加を進めながら抜本的に見直そうというものであるから、そのような視点がない工事实施基本計画は基本的に河川整備基本方針や河川整備計画の代わりにはなりえないものであるからである。第二に、工事实施基本計画は達成期間が示されていないため、現実に実施困難な事項が数多く記載されたものになっているのに対し、河川整備計画は20～30年間という達成期間を設けて具体的な事業計画を示すものであるから、実施困難な事項は当然記載すべきものではない。従って、河川整備計画の代わりに実現性のない事項を多く含む工事实施基本計画を使うことは1997年改正法の趣旨に反するというべきだからである。

上記付則にいう経過措置は、河川整備基本方針や河川整備計画が策定されるまでの短い期間についての暫定的な措置を記したものであって、1997年改正法は、早急に本来の河川整備基本方針や河川整備計画を定めることを義務づけているというべきである。

(2) 淀川水系の流域委員会

ア 1997年改正を受けて全国の水系で河川整備基本方針及び河川整備計画が作成され、また策定されようとしている（詳しく

は、国土交通省河川局のホームページ参照、<http://www.mlit.go.jp/river/gaiyou/seibi/right.html>）。

イ その中で、注目すべきは、淀川水系での河川整備計画の策定状況である。近畿地方整備局は淀川水系の河川整備計画について学識経験者の意見を聴く場として2001（平成13）年2月1日に「淀川水系流域委員会」（以下、「流域委員会」という。）を設置し、さらに2005（平成17）年2月には、新たな委員により新しい流域委員会を発足させた。

流域委員会は約50名の委員で組織されているが、①委員会の構成、委員の選出などを有識者からなる準備会議で審議し決定したこと、②委員会の運営は委員が自主的に決定し、民間企業が第三者的立場で庶務として運営を支援していること、③会議及び会議資料、議事録等は原則としてすべて公開していること、④委員候補のリスト作成にあたって、候補推薦委員会委員や河川管理者の推薦に加え、一般からの公募を行ったこと、⑤委員は治水、利水、環境、人文その他の幅広い分野で構成され、地域の特性に詳しい委員も多数含まれていること、などの特徴を持っている。

その流域委員会が、約2年の活動を経て2003（平成15）年1月に、淀川水系におけるダムについて、「ダムは、自然環境に及ぼす影響が大きいことなどのため、原則として建設しないものとし、考えうるすべての実行可能な代替案の検討のもとで、ダム以外に実行可能で有効な方法がないということが客観的に認められ、かつ住民団体・地域組織などを含む住民の社会的合意が得られた場合にかぎり建設するものとする。」とし、さらに、「ダムの建設を計画する者は計画案策定の早い段階から少なくとも

次の事項について徹底した情報公開と説明責任を果たさねばならない。」と述べて、次の点を挙げた。

- ・ダムの必要性と建設予定地点の選定理由
- ・各種代替案の有効性の比較
- ・自然環境への影響・改善策
- ・自然環境の価値を考慮した経済性
- ・住民団体・地域組織などを含む住民の判断に必要な事項

そして、予定されていた5つのダム建設について原則中止を求める「提言」を出すに至った。

ウ この提言を受け、またその後の流域委員会の審議の結果を踏まえ、国土交通省近畿地方整備局（以下、「近畿地方整備局」という。）は「整備計画基礎案」を作成したが、そこには最も意見対立の大きい淀川水系5ダム計画についてはなお調査検討中として河川管理者の考え方は示されていなかった。流域委員会及び近畿地方整備局はさらに整備計画の策定に向けて審議検討を進めていたところであった。

ところが、2005（平成17）年7月、近畿地方整備局は問題となっていた5つのダムの内、大戸川（だいどがわ、大津市）及び余野川（大阪府箕面市）の国直轄の2つのダムの建設を中止するが、水資源機構管轄の丹生ダム（滋賀県余呉町）と川上ダム（三重県伊賀市）は規模を縮小して事業を続け、国直轄の天ヶ瀬ダム（京都府宇治市）の再開発計画も現状の計画のまま事業を継続するとの方針を発表した。

この方針発表は、手続的にこれまでの流域委員会と協力して審議してきた経過を無視して、流域委員会への報告、説明を全く行

わないでなされたものであるという点とともに、内容的にも現状維持の色彩が強い点で批判されるべきである。流域委員会は、強く反発し、継続事業とされたダムについても見直しを求めている。(参照http://www.yodoriver.org/iin/43th/pdf/iin_43th_sankoushiryou2.pdf)。

エ 淀川水系においてこれからどのような結論が導き出されるのか、現段階では分からないが、ここで重要なことは住民も参加し、公開された流域委員会においてダム計画の是非が時間をかけてしっかりと議論されてきていることである。この淀川方式は、流域住民の意向を反映させながら川づくりを進める必要があるとする1997年改正法の精神に沿ったものであり、他の河川、利根川水系においても模範とすべきものである。

3 本件八ッ場ダムについて

(1) 未だ策定のめどが立たない河川整備基本方針と河川整備計画

1997年の河川法改正の趣旨を考慮するならば、国交省は利根川水系についても速やかに河川整備基本方針及び河川整備計画を策定しなければならない義務がある。

ところが、国交省はそれらを策定するのか、策定するとしてどのようなスケジュールで行うのか明らかにしていない。

2005（平成17）年2月、衆議院における日本共産党の塩川鉄也議員の質問に対しても、「策定に向けて取り組んでまいりたい。」というのみで、具体的方針を明らかにしてこなかったのである。

(2) 違法状態の継続

1997年の河川法改正から既に8年が経過している。それにもかかわらず、未だに利根川水系では河川整備基本方針や河川整備計画は策定されてこなかった。新河川法は、前述のとおり、環境を重視するために、治水、利水というそれまでの河川法の目的にさらに環境の保全も入れ、また、河川整備計画策定に当たって住民の意見をよく聴く手続きを置くようにしたことで、それまでの旧河川法と性格を一変させたというべきである。

したがって、このように長期間にわたって旧河川法時代の計画をみなし規定によって通用させることは1997年改正法の趣旨に明確に反し、違法と言うべきである。

(3) 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における審議状況

なお、最近国交省はすべての水系について2007（平成19）年度までに河川整備基本方針を策定する方針を打ち出した。利根川水系についても2005（平成17）年8月、国土交通大臣から社会資本整備審議会に対して利根川水系に係る河川整備基本方針策定のための諮問がなされ、現在同委員会内の河川分科会河川整備基本方針検討小委員会において審議がなされてきている。

この小委員会における審議は毎回1～2時間であって、それも全部で5回の会議で審議終了というスピードで進んできており、議論がなされたというには程遠いものである。

河川整備に関する計画において最も重要な事項は基本高水流量

である。ところが利根川水系工事実施基本計画の基本高水流量は、今から約25年前に定められたものである。その後、流量等の観測データがかなり蓄積され、解析手法も進歩してきたのであるから、河川整備基本方針の策定においては当然のことながら、蓄積された観測データを用いて最新の解析手法で基本高水流量を求め直す作業が行われなければならないはずである。ところが、不可解なことに、国土交通省は、各水系の基本高水流量は工事実施基本計画の数値をそのまま使うという方針をひそかに決め、利根川水系においても、従前の基本高水流量を踏襲しようとした。小委員会は基本高水流量の妥当性を全く議論しなかったので、2006（平成18）年2月14日、利根川水系でも国土交通省の案、すなわち、工事実施基本計画の基本高水流量を、そのまま基本高水流量とする河川整備基本方針が策定されてしまった。

河川整備基本方針を新たに策定したといっても、基本的な数字は工事実施基本計画とあまり変わらないのであるから、工事実施基本計画のうち、河川整備計画に書くべきことを抜いて、その表紙を取替え、「河川整備基本方針」という表紙を新たにつけるだけでしかない。しかし、これでは1997年改正法が新たに河川整備基本方針を策定することとした趣旨に反することは明らかである。

(4) スケジュールも策定手順も示されていない河川整備計画

河川整備基本方針は超長期的な目標を定めるものであって、達成期間も設けられていない。それに対して、河川整備に関する具体的な事業計画となるのは河川整備計画であり、20～30年間という達成期間が設けられている。具体的なダム計画の名を記して、治水面に

においてダム計画の上位計画となるのは、この河川整備計画である。

旧河川法時代の工事実施基本計画は、目標年次、すなわち、河川整備の期限が全く設けられていないため、現実性のないことが数多く記述されるものになっていた。利根川水系工事実施基本計画の場合は、第3で詳述したように、現実離れした、きわめて過大な洪水目標流量が設定され、そのために、ほとんど不可能に近い十数基以上の大規模ダム群を新たに建設することや、市街化の進展で全く現実性がなくなった利根川放水路の開削が盛り込まれるものになっていた。したがって、経過措置のみなし規定を用いて、このように現実性のない工事実施基本計画を河川整備計画の代わりとするとは到底許されることではない。

ところが、1997年の改正から既に8年も経過しているにもかかわらず、利根川水系においてはその肝心の河川整備計画は、その策定スケジュールも策定手順も明らかにされておらず、いつできるのか不明のままである。河川整備計画はダム計画に関しては治水面で直接の上位計画であり、それによる位置づけがなければダム計画は進めることができないものである。その直接の上位計画なしで八ッ場ダム事業を推進することは、明らかに法律を逸脱していると言わなければならない。

第5 利根川治水計画の恣意性と過大性

1 利根川治水計画の基本高水流量の策定手順

利根川水系工事实施基本計画における八斗島^[注1]地点の基本高水流量^[注2] 2万2000m³/秒は次の手順により、求められている（国土交通省の開示資料「利根川の治水について」〔甲B第15号証〕）。

[注1] 八斗島（やっただじま）：群馬県伊勢崎市にある利根川治水計画の基準地点

[注2] 基本高水流量（きほんたかみずりゅうりょう）：各河川において計画規模（100年に1回、200年に1回等）の洪水で想定される最大流量。利根川の場合は200年に1回の洪水で想定される最大流量

(1) 基本高水流量の設定の考え方

利根川の基本高水流量は、既往最大洪水をもたらした実績降雨から推定されるピーク流量と、200年に1回の最大流量（1/200の確率流量）を比較し、いずれか大きい値を採用するものとする。

(2) 既往最大洪水の流出計算

八斗島上流域における既往最大洪水は、1947（昭和22）年9月のカスリーン台風によってもたらされた洪水である。この洪水の実績降雨を用いて、八斗島上流域について、河川整備等の進展を考慮し、貯留関数法^[注3]により、洪水調節施設がない場合の流出計算を行うと、八斗島地点の計算最大流量は2万2000m³/秒となった。

[注3] 貯留関数法：雨量から洪水流量を計算する洪水流出モデルの一手法であって、国土交通省が行う洪水流出の計算ではこの貯留関数法がほとん

ど使用されている。

(3) 1/200の確率流量の計算

利根川水系の確率流量の算定にあたっては、「総合確率法」を採用し、次の手順により、計算する。

ア 1937（昭和12）年から74（昭和49）年までの間で八斗島地点上流域の平均3日雨量が100mm以上の31洪水を代表洪水として選定する。

イ 任意の流域平均3日雨量を31洪水に当てはめて、貯留関数法により、流出計算を行い、洪水ピーク流量を求める。

ウ 上記の計算により得られた31洪水ごとの流域平均3日雨量と洪水ピーク流量との関係から、任意の洪水ピーク流量が生じる雨量をそれぞれ31個算出する。そして、その雨量の年超過確率を、過去74年間の雨量データによる統計計算から求める。その31個の雨量の年超過確率を平均したものをその任意の洪水ピーク流量の年超過確率とする。

エ 上記の計算により得られた任意の洪水ピーク流量ごとの年超過確率を元に、1/200相当の確率流量を求める。

オ 以上の手順で、洪水調節施設がない場合の八斗島地点の1/200確率流量を求めた結果、2万1200m³/秒という値が得られた。

(4) 基本高水ピーク流量の決定

上記(2)の既往最大流量の計算結果と上記(3)の総合確率法による1/200確率流量を比較して、より大きい値である2万2000m³/秒を基本高水流量とした。

以上のとおり、二つの方法による計算結果から八斗島地点の基本高水流

量として、2万2000m³/秒という値が求められている。

しかし、この計算手法は根本的な問題点がいくつもあって科学的なものではなく、その手法で求めた2万2000m³/秒は基本高水流量として非常に過大な値である。その理由を以下に述べる。

2 カスリーン台風の実績流量1万7000m³/秒の問題点

既往最大流量、すなわち、1947年のカスリーン台風洪水の最大流量は、貯留関数法による流出計算の結果として2万2000m³/秒となっているが、この洪水の実績値は国土交通省の資料によれば、1万7000m³/秒とされており、貯留関数法による計算流量より5000m³/秒も小さい値である。しかも、この1万7000m³/秒でさえ、二つの面で過大な値である。第一に、1万7000m³/秒は観測流量ではなく、推定流量なのであるが、(1)以下で述べるようにその推定の仕方に問題があるため、過大な値になっている。第二に、1947年という戦争直後のことで、はげ山を多く抱え、森林の保水力が著しく低下していた時代に出た洪水流量が1万7000m³/秒であって、現在同じ降雨があってもそのように大きい流量にはならないということである。このように、2万2000m³/秒という計算流量のベースになる実績値1万7000m³/秒自体が過大であるのだから、2万2000m³/秒はさらに過大な値である。

まず、1万7000m³/秒自体が過大である理由を詳しく述べる。

(1) 実績流量1万7000m³/秒への疑問

ア 「利根川百年史」の記述

1947年のカスリーン台風当時は八斗島地点の流量観測が行われてい

なかったため、その最大流量は推定で求められた。建設省関東地方建設局の「利根川百年史」（甲B第7号証）906～909頁には、この推定値の妥当性をめぐって、治水調査会利根川小委員会（1947年11月）において、紆余曲折の議論があったことが記されている。

- ① 関東地方建設局の推算では1万5360m³/秒であった。
- ② 土木研究所の推算では1万6850m³/秒であった。
- ③ 利根川小委員会で上記の推算結果を検討したところ、1万7000m³/秒が妥当という意見と1万6000m³/秒が妥当だという意見に分かれた。この2案について各都県の意見を聞いた結果、各都県とも第一案を望んでいることもあって、第一案の1万7000m³/秒を採用した。

このように、1万7000m³/秒は各都県の要望という要素を考慮したものであり、決して科学的な根拠を持つものではない。このような大洪水の流量の確定は、本来、学術的・技術的な検討でなされるべきであるが、当時は、「既往最大洪水」を計画対象洪水とする手法が採用されていたので、流域都県の要望が容れられて洪水流量が決定されたという経緯があるのである。1万7000m³/秒は、現実の出水量ではないのである。

イ 1万7000m³/秒の推定方法の問題点

しかし、問題はそればかりではなく、その前提においても、河川工学上の未熟さから生じた大きな過誤も存在したのである。

カスリーン台風の最大流量の推定方法について、国土交通省は次のように述べている（国会議員への国土交通省の回答 2004年3月〔甲B第16号証〕）。

「八斗島地点は、利根川本川、烏川、神流川の3河川の合流点に位置

することから、八斗島地点の流量はこの3河川が合流した流量となる。昭和22年9月洪水の八斗島地点の最大流量は、八斗島地点における実測値がないため、利根川（観測所：上福島地点）、烏川（観測所：岩鼻地点）、神流川（観測所：若泉地点）の3カ所における実測値をもとに、各観測所から八斗島地点までの流下時間を考慮して3河川の合流量を算定し、合流量が最大になる流量を八斗島地点の最大流量とした。」

同じことが建設省「利根川改修計画資料」（1957年）（甲B第17号証）でも述べられていて、具体的には図5-1のデータが示されている。3河川の流量を重ね合わせた結果、最大値が1万6850m³/秒であるので、八斗島のピーク流量を1万7000m³/秒としている。しかし、この推定方法には重大な見落としがある。それは、複数の河川が合流し

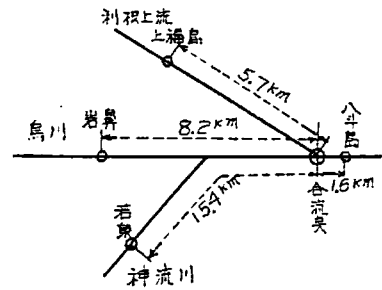
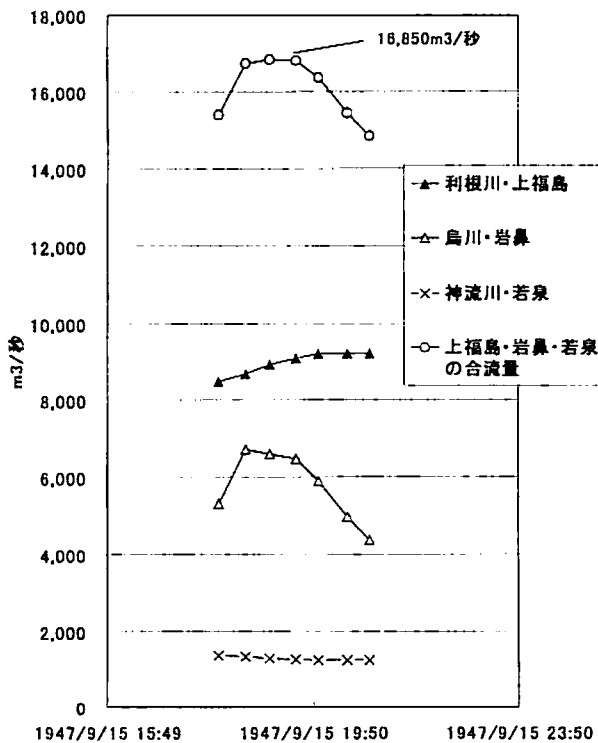


図5-1 カスリーン台風洪水の八斗島地点 17,000m³/秒の計算
(建設省土木研究所)

た場合は洪水同士がぶつかり合っただけでピーク流量が緩和されることである。

洪水流出計算法である貯留関数法では複数の河川が合流した場合は、ピーク流量が緩和される効果を河道貯留効果として計算に組み込むようになっている。貯留関数法は昭和30年代に開発された洪水流出計算法であって、当時はまだ貯留関数法がない時代であったが、しかし、この時点で、すでにこの問題を指摘する見解が出されていた。

すなわち、群馬県「カスリン颱風の研究」・288頁（1950年）（甲B第18号証）において安芸皎一東京大学教授が次のように述べている。

（三河川の合流点において）「約1時間位16,900m³/秒の最大洪水量が続いた計算になる。しかし之は合流点で各支川の流量曲線は変形されないで算術的に重ね合さったものとして計算したのであるが、之は起こり得る最大であり実際は合流点で調整されて10%～20%は之より少なくなるものと思われる。」

当時、この考え方を組み入れて、3河川の合流量の計算を行っていたら、1万7000m³/秒より小さい値になっていた。

ウ 1998（平成10）年9月洪水の合流実績から推定したカスリーン台風洪水の流量

上記3河川の合流によって合流後の洪水ピーク流量がどの程度緩和されるかは、実際の洪水実績で判断することができる。最近では最も大きな洪水であった1998（平成10）年9月について、上記3河川の流量と重ね合わせ流量、八斗島の流量を図5-2に示す。（国土

交通省および水資源機構の開示資料〔甲B第19、20号証〕)

この3河川流量の重ね合わせについてはカスリーン台風洪水と同様の流下時間を考慮した。3河川の重ね合わせによるピーク流量が1万0200m³/秒であるのに対して、八斗島の実績ピーク流量は9156m³/秒であり、後者は前者に対して、10%小さくなっている。やはり、河道貯留の効果によって、洪水ピーク流量が緩和されている。

この数字を使って、カスリーン台風洪水の八斗島地点のピーク流量を求めると、次のようになる。

$$1万6850m^3/秒 \times (100 - 10) / 100 = 1万5200m^3/秒$$

このように、カスリーン台風洪水のピーク流量として1万7000m³/秒は過大であって、1万5000m³/秒程度とするのが妥当である。

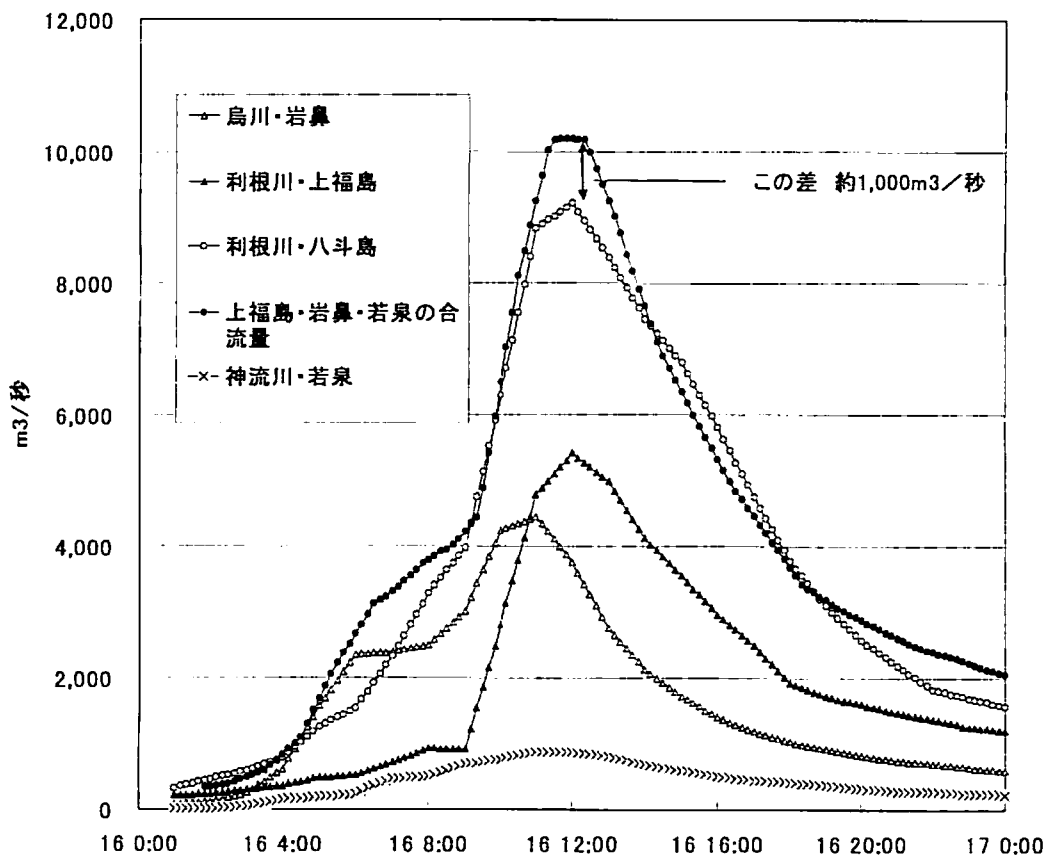


図5-2 1998年9月洪水の八斗島流量と3河川合成流量

エ 確定後も建設省内部から「1万5000m³/秒」説

そして、上記の事実、即ち、カスリーン台風洪水のピーク流量は、1万5000m³/秒程度のものであって、毎秒2000m³は流域自治体の要望で上乘せされた政治加算であったことは、次の事情からも明らかである。

即ち、元内務省名古屋土木出張所長で、長い間利根川の河川管理に携わってきた富永正義氏（工学博士）は、カスリーン台風の洪水流量が毎秒1万7000m³であると公式に決着がついた後の1966年（昭和41年）7月に、「当時の洪水流量は1万5111m³/秒であった」とする論文を専門誌に著しているのである。富永氏は、1966年に雑誌「河川」に3回にわたって「利根川における重要問題」を論じた。その7月号（「利根川における重要問題（下）」（甲B第21号証）で、同氏は、「…利根川幹支川の最大流量を算出して見る。利根川幹川筋は上福島、烏川筋は岩鼻、又神流川筋は渡瀬の各流量観測所に於ける実測流量を基とし、その外流量曲線式或は最大洪水流量の実験式から求めたもの参照して求める時は上福島、岩鼻、渡瀬に於て夫々8,290m³/sec、6,790m³/sec、1,380m³/secとなる。今上記流量より時差を考慮して八斗島に到達する最大流量を算定すると、15,110m³/secとなり、起時は9月15日午後8時となった」（同34頁）としているのである。これらの事実を加えるならば、洪水流量は1万5000m³/秒近傍であったと認定するのが相当である。

オ 「1万5000m³/秒」を下回る可能性も

なお、（1）で述べた関東地方建設局の推算1万5360m³/秒と、土木

研究所の推算1万6850m³/秒の違いは、主に利根川・上福島のピーク流量算定値の差によるものである。前者は7500m³/秒で、後者は9220m³/秒であった。もし前者が正しければ、それに上記の河道貯留効果を見込むと、カスリーン台風洪水の八斗島地点のピーク流量は1万4000m³/秒程度となり、さらに小さな値になる。

(2) 1万7000m³/秒という洪水流量の異常性——戦時中の森林乱伐の影響

ア 図5-3は利根川・八斗島地点における毎年の最大流量の経年変化を示したものである（国会議員への国土交通省の回答（2004年3月ほか〔甲B第22号証〕）および国土交通省利根川上流河川事務所のホームページ「過去の出水情報」）。

この図をみると、1947年のカスリーン台風の洪水流量1万7000m³/秒がずば抜けて大きいことがわかる。次に大きいのが1949年のキティ台風の1万0500m³/秒である。その後、最新年まで1万m³/秒を超える洪水は出ていないから、カスリーン台風の1万7000m³/秒は異常に大きい洪水流量である。カスリーン台風では200年に1回にほぼ

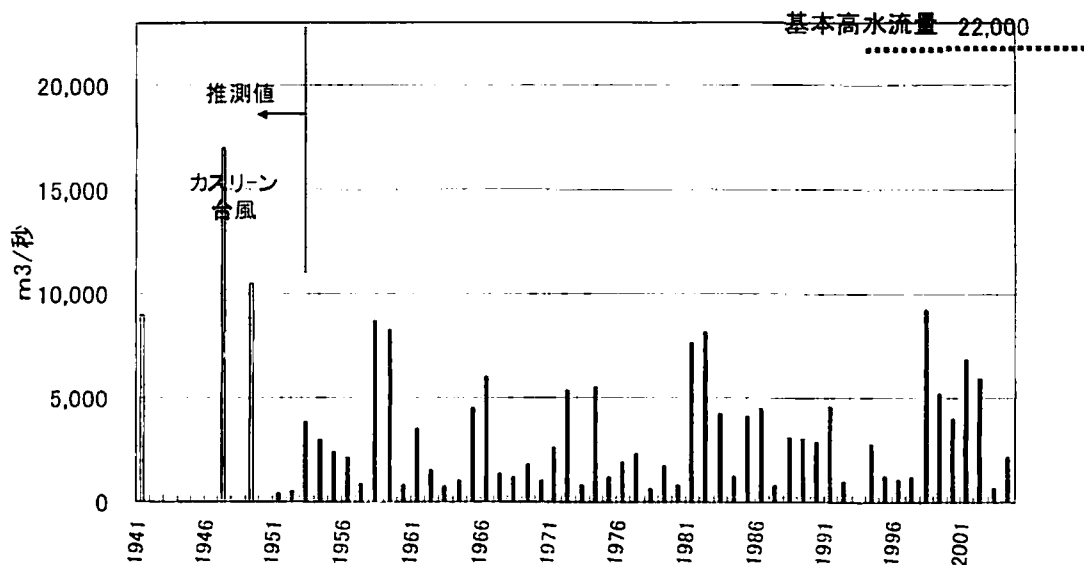


図5-3 利根川・八斗島地点の年最大流量の推移

相当する大雨が降ったとされているが、異常に大きな洪水流量になったのはそのことだけが原因ではない。

イ 1947年9月18日の朝日新聞の社説（甲B第23号証）は山林の荒廃が水害の大きな要因として次のように指摘した。

「水害の根本的原因が濫伐による山林の荒廃、資材や予算の不足による治水工事の不備にあることはもはや常識になっていることである。治水工事の問題はしばらくおき、山林の荒廃は実に驚くべきもので、農林省の推定によれば全国で百六十万町歩の山が丸裸になったままであるという。その穴を埋めて森林資源を備蓄するために、農林省では昭和二十一年度から二十五年まで、国有林二十三万七千町歩、公有林四万九千町歩、民有林二百四十三万三千町歩、計二百七十一万九千町歩を造林しようという五カ年計画を立てているが、それがまったくうまく行っていないのである。昭和二十年、二十一年度の伐採面積は百七万町歩と推定されるのに対して、造林面積は四十二万町歩余りにしか達していない。これでは山は荒れるばかりである。」（後略）

ウ 上毛新聞1999年9月15日の記事（甲B第24号証）が次のように述べている。

「第二次世界大戦がなかったら、カスリーン台風の災害も起こらなかった。戦時中の食糧難解消のため赤城山ろくの開墾、エネルギー源のための木材の供出などで乱伐され、森林は消えていった。そこへ大雨を降らせたカスリーン台風の来襲。保水力を失った山はその水を下流に一気に流すしかなかった。大きな石、砂を巻き込みながら押し寄せた山津波が多くの人命を奪ったのだ。」

エ 1947年は戦争直後のことであって、利根川流域は戦時中の森林の乱伐

で、裸山を多く抱えている状態であった。そこに大雨が降ったため、未曾有の洪水流量になった。その後、利根川流域では植林が盛んに行われ、森林が次第に生長していった。

植林と森林の生長により、利根川流域の山の保水力は高まっていった。最近50年間以上、1万 m^3 /秒を超える洪水流量が出なくなっているのは、この保水力の向上を物語っている。

したがって、現在、カスリーン台風並みの雨が降っても、1万7000 m^3 /秒のように異常に大きい洪水流量が出現することはなくなっている。

なお、雨量との関係をもみても、カスリーン台風の1万7000 m^3 /秒が異常に大きい値であることは次の3の中で詳しく述べる。

3 基本高水流量2万2000 m^3 /秒の非科学性

(1) カスリーン台風の再来計算の非科学性

ア 過大な氾濫流量

国土交通省は、「昭和22年9月のカスリーン台風洪水の実績降雨を用いて、八斗島上流域について、河川整備等の進展を考慮し、貯留関数法により、洪水調節施設がない場合の流出計算を行うと、八斗島地点の計算最大流量は22,000 m^3 /秒となった。」としている。

国土交通省のいうように、1947年9月の洪水流量が毎秒1万7000 m^3 であったとし、現在、同洪水が再来したとして2万2000 m^3 の洪水となるとすれば、その差は毎秒5000 m^3 であるということになる。言い換えれば、この5000 m^3 は1947年9月洪水の氾濫流量だということになる。1947年洪水の八斗島地点の合理的な推定流量が1万5000 m^3 であることは、先に見たとおりであるから、こうした前提をとれば氾濫流量

は毎秒 7000 m³だということになる。この氾濫流量は河道流量の 50%に近い値となる。河道の洪水流量が毎秒 1 万 7000 m³であったとしても、約 30%が氾濫したということになる。利根川上流部では河道は谷筋を走っており、氾濫する割合は極めて少ないし、仮に氾濫してもすぐに谷筋に戻ってくる。氾濫流が湛水してしまう平地での氾濫とは違うのである。したがって、上流域全川で 30%も 50%も氾濫して河道に戻らない水量があったなどとは到底考えがたい。国交省の流出計算には、多くの虚構が含まれていると考えざるを得ない。

イ 信頼性のない「流出モデル」

国土交通省は、今日、カスリーン台風と同規模の降雨（3日雨量で 318 mm）があれば、洪水調節施設がない場合には、八斗島地点での流量が毎秒 2 万 2000 m³となるとしている。この国交省の計算は、1958 年と 59 年の降雨と洪水パターンをモデルとして「流出モデル」をつくり、このモデルにそって、今日、318 mm（3日雨量）の降雨を降らせると、洪水流量は 2 万 2000 m³となるとするものである。そして、国交省の説明では、この「流出モデル」は、1998 年の洪水でも適合しており精度が高い、としている。しかし、国交省は、住民側がその精度を検証するべく、情報公開請求を行なったところ、「業務上に支障が生ずる」として開示を拒んでいる。住民側に検証の手段を与えないのでは、国交省の説明を信ずるわけにはいかない。なお、住民側では、詳細な資料の開示がないため計算過程を検証することができないのだが、流出モデルに基づく結論をみても、モデルの精度が悪いことを指摘することはできる。1958 年と 59 年の両洪水とも、流出モデルで計算した総流出量は実績値の 1.3 倍から 1.5 倍にもなっているし、1959 年洪水では、最大流量は実測値より 13%も多くなっている。モデルで 1 割以上も多いのである

から、これを修正しただけでも、1947年洪水の最大流量は毎秒2万 m^3 まで小さくなることになる。

(2) 「総合確率法」の無効性について

ア また、国交省は、「総合確率法」という手法を用いて、八斗島地点における200年に1回の最大流量を推算した結果は「毎秒2万1200 m^3 」となるとしている。この値が、前記の流出モデルを使用したカスリーン台風の再来計算結果にほぼ一致していることは前述のとおりである。しかし、ここにも大問題がある。

イ 「総合確率法」というのは、建設省時代を含めて全国的に珍しい手法なのである。前記にも説明を加えたが、この手法の降雨・洪水流量の算出の仕方の概略は、およそ次のようなものである。

過去の降雨データのある31洪水の降雨・洪水パターンごとに流出計算を行い、降雨量を順次増やして降雨と洪水流量の関係を把握する。こうした作業により、例えば、2万 m^3 /秒の出水となる降雨量が31個得られることになる。そして、その31個の雨量についてそれぞれ年超過確率を算出する。そして、その平均値を出す。こうした作業を行った結果、2万1200 m^3 /秒の出水の際の31個の降雨の年超過確率を平均すると1/200となった、ということなのである。国土交通省の「利根川の治水計画について」で、「代表31洪水の降雨パターンごとの $Q_p - R$ 関係から、ある任意の Q_p が生じる R を各々31個算出し、各々の R の年超過確率 $F(R)$ を求め、それを平均したものを、その Q_p の年超過確率 $F(Q_p)$ とします」とあるのは、このことを言っているのである。

ウ この場合、「平均値」が1/200であるのだから、一般的に言えば、約半分が1/200以上で、約半分が1/200以下ということになる。そうでない可能性もあるが、ともかく、1/200以上の年超過確率の降

雨・洪水がこの計算の中に多数含まれていることは明らかである。1 / 200 以上の降雨による洪水を対象として平均すれば、洪水規模が大きくなることは自明である。

エ このことを、後述の「表 6 - 1 『31 洪水についての八斗島地点洪水ピーク流量の計算結果（国土交通省）』を参照しながら点検して見よう。

利根川上流域の降雨量としては、3 日雨量 319 mm が年超過確率 1 / 200 であるとされている。そして、「河川砂防技術基準案」の基準に則って、計画対象降雨を決め、基本高水流量を決めるという手法をとるならば、降雨量を 319 mm として洪水流量を算出することになる。その場合の 31 洪水の降雨・洪水の関係は、後述の「表 6 - 1」に示されている。そして、その 31 洪水の流量の平均値は、1 万 7971 m³とされているところである。

オ これを「総合確率法」の計算結果と比較すると、「総合確率法」の方が、3229 m³/秒、約 18% も多い。これは、前述のとおり、1 / 200 以上の降雨についても計算の対象としているからである。結局、「総合確率法」は、何らかの形で、年超過確率 1 / 200 に絡めて、八斗島地点の洪水流量を 2 万 1000 m³/秒以上とする数字を作出したいための恣意的な計算であったと結論することができるのではないか。商品の販売に関して売手が買手にこうしたことをやれば「詐欺商法」の烙印が押される。ここで、国土交通省の作業が恣意的であったかどうかは問わないとしても、ともかく、1 / 200 以上の年超過確率の降雨を対象として計算をしているのだから、この作業は計画対象洪水の策定作業としては無効である。

(3) 雨量と洪水流量との関係

ア 図5-4は八斗島上流域の平均3日雨量と八斗島地点の洪水ピーク流量との関係を見たものである(雨量は国会議員への国土交通省の回答

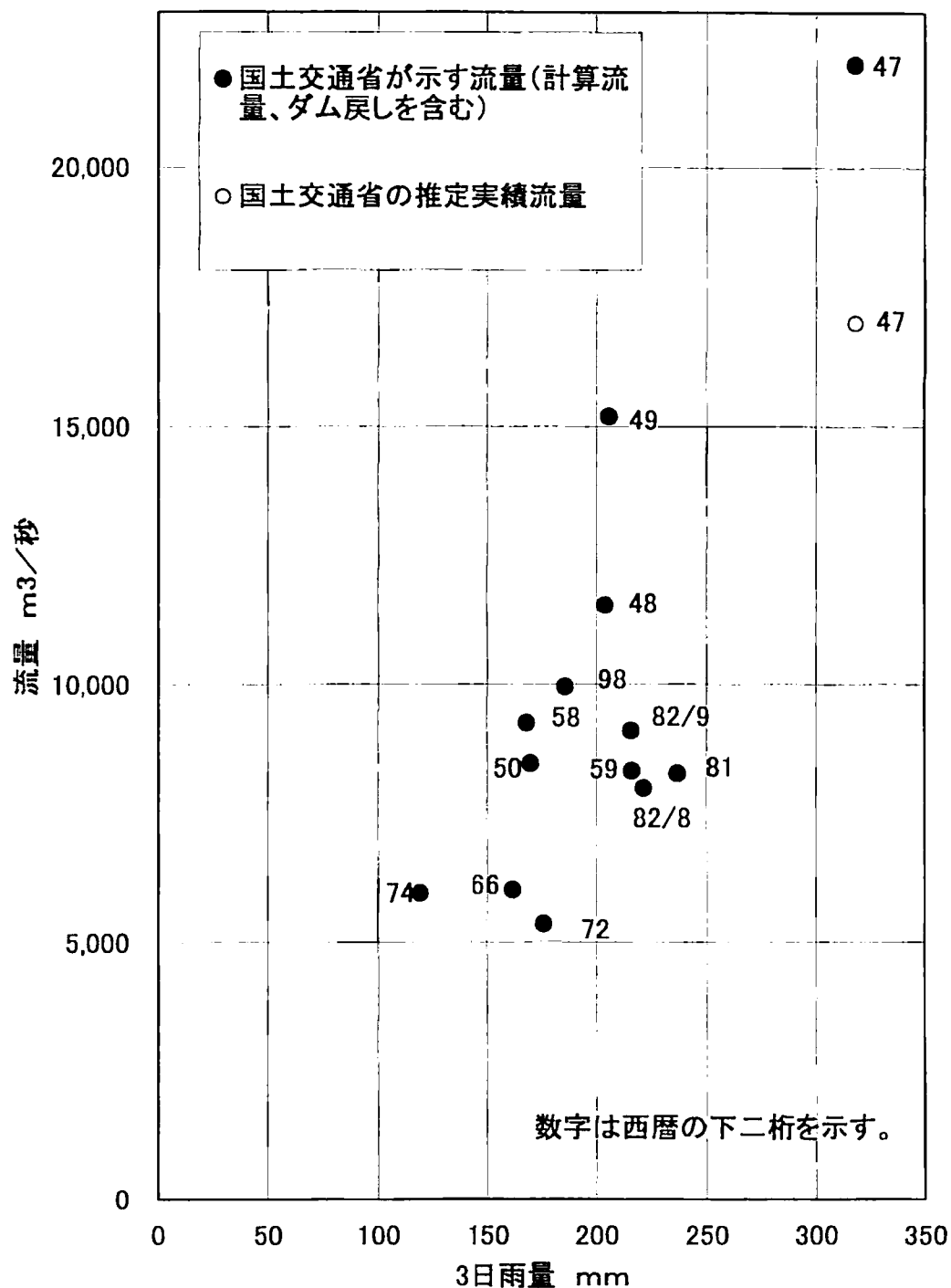


図5-4 八斗島上流域の平均3日雨量と八斗島ピーク流量

〔2004年10月〕〔甲B第25号証〕、流量は国土交通省の開示資料2005年12月〔甲B第26号証〕による。なお、この開示資料では1947年洪水の洪水計算流量は2万1131 m^3 /秒となっているが、図5-4、5では従前からの値である2万2000 m^3 /秒を使用する。〕。

イ 同じような雨量であっても、雨の降り方、すなわち、雨量の時間的な分布と地域的な分布によって、洪水ピークの出方が異なるから、流域平均3日雨量と洪水ピーク流量とは一対一に対応するものではないが、50年以上にわたっての降雨と洪水との関係を分析するならば、降雨と洪水の一般的な関係やその変化の有無、そして、特異なデータを取り出すことは可能である。同図をみると、1947年カスリーン台風洪水についての国土交通省の計算流量2万2000 m^3 /秒は雨量との関係において異常に大きい値を示している。同図には同洪水の国土交通省の推定実績流量1万7000 m^3 /秒も示したが、この1万7000 m^3 /秒も他の洪水と比べて著しく大きい値をなっている。

ウ 利根川は流域が大きいので、洪水に及ぼす降雨継続時間は3日間をとることになっているので、同図では平均3日雨量を横軸にとった。しかし、実際には八斗島地点の洪水ピーク流量に直接影響する上流域の降雨は河道距離からみて、24時間以内と考えられるので、洪水ピーク発生時刻より前の24時間の平均雨量と洪水ピーク流量との関係を見た方が合理的である。

そこで、横軸に洪水ピーク発生時刻より前の24時間平均雨量をとって、雨量と洪水ピーク流量との関係を見た結果を図5-5に示す。この図でも、1947年洪水の流量2万2000 m^3 /秒も1万7000 m^3 /秒も突出して大きくなっている。さらに、昭和20年代〈1947～1950年〉の洪水はいずれも、雨量との関係が後年の洪水と比べてかなり大きい値を示している。

エ この図の傾向から、次のことが明らかである。

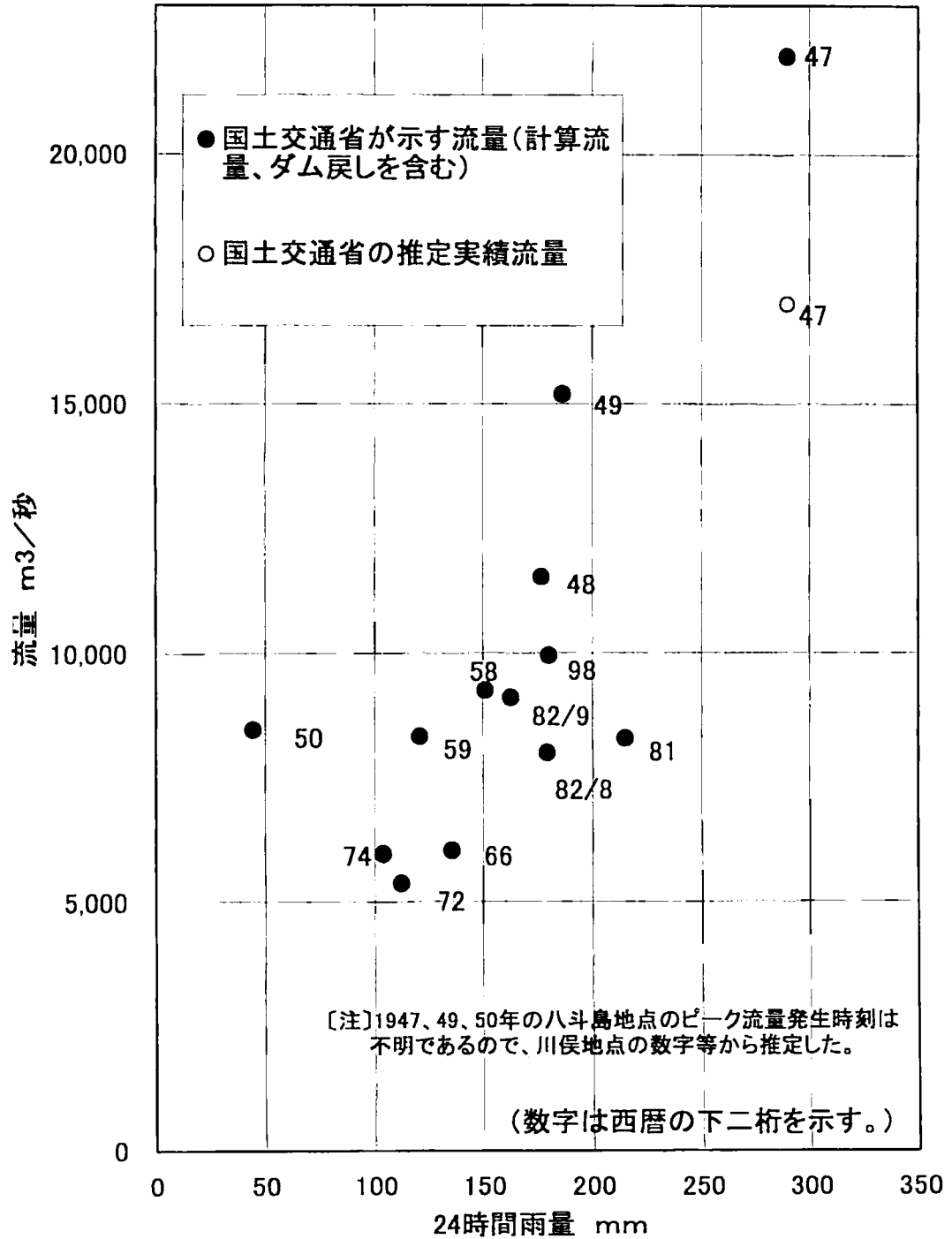


図5-5 ピーク流量発生前の八斗島上流域の24時間平均雨量と八斗島ピーク流量

- ① カスリーン台風を筆頭として昭和20年代の洪水ピーク流量が雨量との関係で他の洪水と比べてかなり大きい値を示していることは、当時の山の保水力が著しく低下していたことを物語っている。2(2)で述べたように、当時は戦時中の森林乱伐により、裸山を多く抱え、植林は緒についたばかりの頃であった。カスリーン台風の大水害を契機としてその後、植林が本格的に進められ、1955（昭和30）年頃には、戦時中につくられた裸山の造林がほぼ完了したとされている。したがって、現在はその後の植林と森林の成長によって山の保水力が向上してきているのであるから、当時と同じような降雨があっても、カスリーン台風のように異常に大きい洪水流量にならないことは明らかである。
- ② ところが、国土交通省の計算では、カスリーン台風が再来すると、実績の1万7000 m^3 /秒よりも5000 m^3 /秒も多い2万2000 m^3 /秒になる。図5-5をみると、この2万2000 m^3 /秒は雨量との関係において他の洪水と比べて突出して高い場所に位置しており、その計算の科学性が乏しいことを如実に示している。したがって、2万2000 m^3 /秒を求めた洪水流出モデルそのものに重大な欠陥があるといわざるをえない。

4 200年に1回の洪水に対する治水対策

利根川水系工事実施基本計画によれば、八斗島地点の基本高水流量2万2000 m^3 /秒に対応するため、第3の図3-2に示したように、上流ダム群による洪水調節で6000 m^3 /秒をカットするとともに、残りの1万6000 m^3 /

秒の流下が可能となるように河川改修を実施することになっている。上流ダム群で6000m³/秒をカットするためには、治水目的のある既設6ダムと八ッ場ダムの他に、新規のダムを十数基以上建設しなければならない。利根川水系において治水目的を持つダムを新たに計画して建設することは1基だけであってもきわめて困難であり、その点で、利根川の治水計画はすでに現実性を失ったものになっている。このことは第3で詳述した。

ここで重要であるのは、1万6000m³/秒以下であれば、国の計画でも河川改修だけで対応が可能となっていることである。2と3で述べたように、カスリーン台風並みの洪水が来ても、その洪水流量は1万6000m³/秒にもならないと考えられる。

したがって、利根川においては、河川改修さえ計画どおりに実施すれば、カスリーン台風並みの洪水、すなわち、200年に1回の洪水にも対応することが可能なのである。さらに、既設6ダムによる洪水調節があつて（国の計算では八斗島地点でのカット量は平均で1000m³/秒）、洪水流量が低減されるから、八ッ場ダムは利根川の治水計画上、全く不要のものであると判断される。

5 小括

- (1) 1947年9月のカスリーン台風洪水における八斗島地点の最大実績流量とされている1万7000m³/秒は、観測流量ではなく、推測流量である。その推測計算では河道貯留による流量の低減効果をみていないため、1万7000m³/秒は実際の流量より過大な値になっている。実際の最大流量は1万5000m³/秒程度であると判断される。
- (2) 当時は、戦争直後のことであり、戦時中の森林乱伐により、山の保水力

が大きく低下した時代であったために、公称1万7000m³/秒という未曾有の洪水流量になった。その後は植林と森林の生長により、山の保水力が大きく向上したから、同じような降雨があっても、そのように大きな洪水流量は出なくなっている。最近50年間、1万m³/秒を超える洪水が出ていないのは、この山の保水力の向上を物語っている。

- (3) 1947年のスリーン台風は降雨量が200年に1回に相当する、非常に大きな値であったけれども、雨量との関係からみても、カスリーン台風の洪水流量は異常に大きい値になっており、当時の山の保水力が大きく低下していたことを物語っている。
- (4) 国土交通省が、カスリーン台風が再来した場合の最大洪水流量を計算した結果では、2万2000m³/秒となっているが、この計算に用いた流出モデルの計算精度は低い。検証洪水の一つである1959年洪水について計算流量と実績流量を比べると、前者は13%も過大になっており、そのことを是正するだけで、カスリーン台風再来時の最大洪水流量は2万0000m³/秒以下の値になる。
- (5) カスリーン台風再来の計算流量が実績の1万7000m³/秒を5000m³/秒も上回る2万2000m³/秒になる理由として、国土交通省は上流の堤防整備で氾濫がなくなったことをあげているが、八斗島の上流域は谷川といってよい状況で、氾濫する場所は少なく、仮に氾濫しても直ぐに河道へ戻ることから氾濫面積は極めて小さい。それ故、カスリーン台風の際氾濫によって洪水流量が5000m³/秒も減少したとするのは不可解である。諸状況を総合すると、減少流量はせいぜい1000m³/秒である。それが、5000m³/秒に、実績流量を1万5000m³/秒程度とすれば、約7000m³/秒に膨れ上がっているのだから、この洪水流出計算の信頼性はきわめて低い。
- (6) 雨量との関係からみても、2万2000m³/秒は他の洪水と比べて突出して

大きい値になっていて、雨量では到底説明できない過大な数字であるから、2万2000m³/秒を算出した洪水流出計算モデルには構造的な欠陥がある。

(7) 国土交通省は、総合確率法という特殊な手法を用いて、カスリーン台風の再来計算値2万2000m³/秒は200年に1回の洪水流量に相当しているとしているが、この総合確率法において、国土交通省は自ら定めた河川砂防技術基準を逸脱して、降雨の年超過確率1/200以上の降雨も対象として計算を行っているものであり、この推算は無効である。

(8) 現在は昭和20年代と比べれば山の保水力ははるかに向上しているから、カスリーン台風並みの洪水が到来しても、その最大洪水流量は1万6000m³/秒にもならないと考えられる。一方、国の治水計画では、1万6000m³/秒の洪水が流下できるように、河川改修を実施することになっているから、計画通りに河川改修を進めれば、カスリーン台風並みの洪水、すなわち、200年に1回の洪水に対応することは十分に可能である。さらに、既設6ダムによる洪水調節があるので、八ッ場ダムは利根川の治水計画上、全く必要性のないものであると判断される。

第6 八ッ場ダムの治水効果の根本的問題点

1 カスリーン台風洪水における八ッ場ダムの治水効果とは

—— 国の計算では効果ゼロ

(1) 「現状でカスリーン台風が再来し、利根川が破堤すれば、210万人、30兆円の被害」？—国土交通省の説明とその欺瞞性

国土交通省は、八ッ場ダム計画の説明資料において、上記見出しのようなタイトルの氾濫予想図を載せている。そして、八ッ場ダムができれば、カスリーン台風が再来した場合に、洪水による被害を大きく軽減できるかのような印象を与えようとしている。

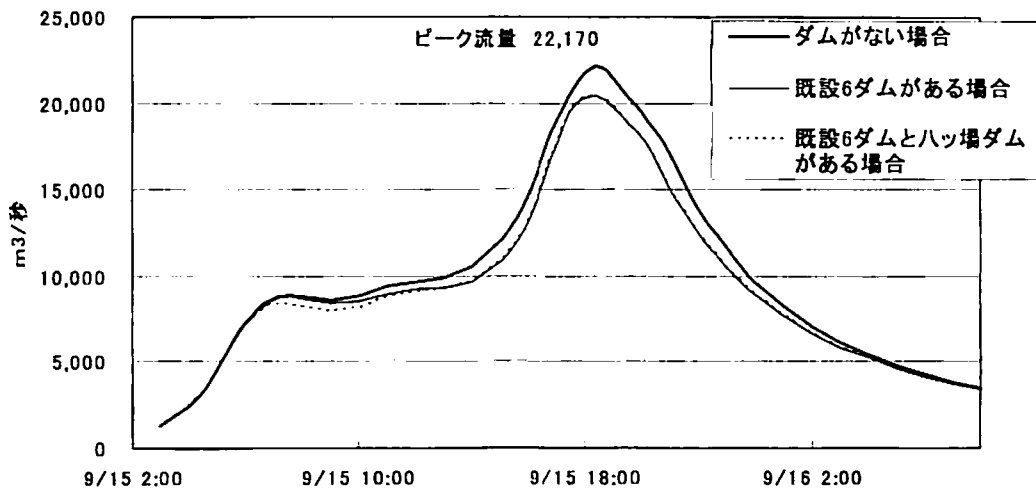
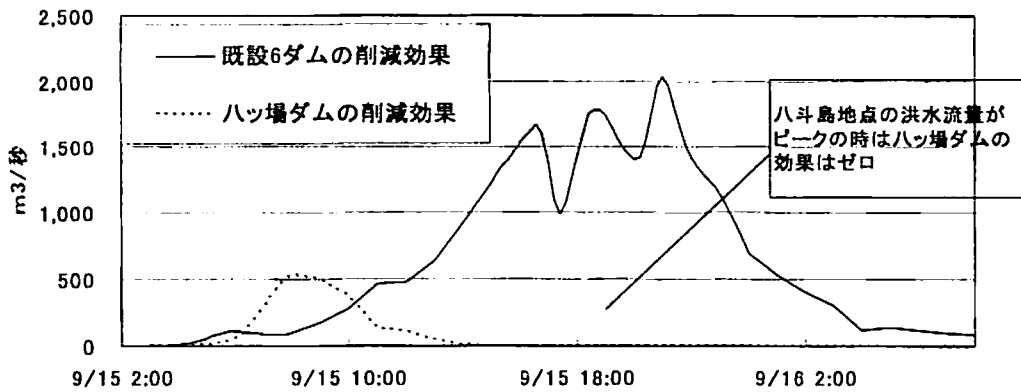
しかしながら、これは住民・国民に誤った印象を与え、同ダムの必要性について誤導しようとするものであって、欺瞞に充ちたものと言わざるを得ない。なぜならば、ほかならぬ国土交通省のデータと計算によっても、基準地点である八斗島における八ッ場ダムの治水効果はゼロとされているからである。

(2) 八ッ場ダムの治水効果はゼロ

ア 国土交通省は、カスリーン台風洪水について、既設6ダムと八ッ場ダムのそれぞれの治水効果を計算している。それによると、八斗島地点における洪水流量の計算結果、並びに、同地点におけるダムの洪水流量削減効果は、下図のとおりである（「国会議員への国土交通省の回答 2004年3月」より作成〔甲B第9号証〕）。

イ この国土交通省の計算によって、仮にカスリーン台風と全く同様の台風が再来した場合には、八ッ場ダムによる治水（洪水調節）効果はゼロであることが明らかになった。

八斗島地点におけるダムの洪水流量削減効果 1947年9月



その最大の要因は、カスリーン台風のときには吾妻川上流の雨量が少なかったことと、吾妻川上流の降雨の時間がずれていたこと（降雨の時刻が約9時間早かったこと）による。

ダムはどのような場合にも治水効果があるわけではないのである。治水効果の不確実性と限界を具体的に示す好例でもある。

2 国土交通省の計算によるハッ場ダムの治水効果とその欺瞞性
 —— いわゆる「引き伸ばし洪水」の実証的検討から

(1) 国土交通省の計算と主張— 平均で600m³/秒削減効果？

ア 国土交通省は、八ッ場ダムを建設することによって、八斗島地点での洪水ピーク流量を平均で約600m³/秒削減する効果があるとしている(表6-1「八ッ場ダムの効果」の「平均」欄)(「国会議員への国土交通省の回答 2004年3月」〔甲B第9号証〕)。

これは、31の洪水について、引き伸ばし計算を行った結果の平均値を用いたものである。すなわち、200年に1回の3日雨量319mmを過去の31洪水でも降ったものとして、雨量と洪水流量の「引き伸ばし計算」を行い、それによる八ッ場ダムの治水効果を平均したものである。

イ ところで、国土交通省(当時は建設省)がこの計算を実施した時に依拠すべきであった「建設省河川砂防技術基準(案)」によると、「引き伸ばし率(計画降雨÷実績降雨)は2倍程度に止めるのが望ましい」と明記されており、その範囲を超えるものは不適切とされている。

しかるに、上記国土交通省の計算では2倍を大きく超えているものが過半数を占めている。すなわち、国土交通省は自らが定めた基準に違反して引き伸ばし計算をし、八ッ場ダムの治水効果を作為的に大きく見せかけようとしているのである。これは、自らが策定した基準を自らおかさすものである。

(2) 「建設省河川砂防技術基準」に基づく削減効果

— 500m³/秒以上は5洪水のみ

ア そこで、「建設省河川砂防技術基準」に基づき、引き伸ばし率が2倍以下となっている12洪水だけを取り出し、実績流量が大きい順序に並

表6-1 31洪水についての八斗島地点洪水ピーク流量の計算結果(国土交通省) (200年確率の3日雨量 319mmへの引伸ばし計算)

年	ダムなし 単位 m3/秒	既設6ダム 単位 m3/秒	既設6ダム+ ハツ場ダム 単位 m3/秒	既設6ダムの 効果 単位 m3/秒	ハツ場ダムの 効果 単位 m3/秒	実績ピーク流量 単位 m3/秒	実績3日雨量 mm	雨量の引伸 ばし率
1937	14,904	14,206	14,121	698	85		184	1.73
1938	25,154	25,133	25,133	21	0		111	2.87
1940	27,669	26,007	25,166	1662	841		110	2.90
1941	12,185	10,999	10,346	1186	653		102	3.13
1941	24,263	23,642	22,568	621	1,074		153	2.08
1943	24,607	23,158	23,117	1,449	41		122	2.61
1944	19,820	19,070	18,187	750	883		137	2.33
1945	12,828	11,633	10,787	1,195	846		170	1.88
1946	10,405	10,257	9,221	148	1,036		112	2.85
1947	22,170	20,421	20,421	1,749	0	17,000	318	1.00
1948	17,524	16,503	16,388	1,021	115		204	1.56
1949	22,961	22,766	22,542	195	224	10,500	204	1.56
1949	19,418	18,829	18,822	592	4		111	2.87
1950	10,674	10,032	9,850	642	182	2,520	170	1.88
1950	21,222	19,785	19,137	1,437	648	6,320?	151	2.11
1953	15,086	12,831	11,480	2,255	1,351	3,800	114	2.80
1958	24,341	21,623	21,459	2,718	164	8,730	168	1.90
1958	20,257	19,509	18,560	748	949	5,860	149	2.14
1959	16,607	15,665	14,178	942	1,487	8,280	214	1.49
1959	18,885	17,491	16,122	1,394	1,369	5,890	169	1.89
1961	8,718	8,212	7,677	506	535	2,950	175	1.82
1964	11,586	11,507	11,033	79	474	1,040	114	2.80
1965	15,763	14,412	13,305	1,351	1,107	2,130	116	2.75
1965	19,224	18,520	18,148	704	372	4,510	116	2.75
1966	23,735	22,162	22,161	1,573	1	6,040	162	1.97
1966	26,531	23,767	23,574	2,764	193	6,040	190	2.45
1968	6,088	6,087	5,343	1	744		113	2.82
1971	15,302	13,995	13,094	1,307	901	2,560	147	2.17
1971	9,446	8,415	7,545	1,031	870	1,260	123	2.59
1972	16,840	15,852	14,913	988	1,039	5,370	168	1.90
1974	22,890	22,890	21,986	0	904	5,550	119	2.68
平均	17,971	16,948	16,332	1,023	616	5,546	150	2.27

カスリーン台風
キティ台風
台風7号

びかえると、表6-2のとおりとなる。

イ 実績雨量の2倍までという大きな引き伸ばし計算を行うこと自体に、どれほどの科学的根拠があるかの点については疑問の点があるが、この問題はさておき、同表によれば、八ッ場ダムの効果が500m³/秒を超えるのは、12洪水のうち5洪水だけであり、7洪水は224m³/秒以下となっている。また、3で述べるように、500m³/秒を超える5洪水も八ッ場ダムを必要としない洪水である。

ウ このことから明らかなように、平均で600m³/秒の削減効果があるとの主張は、欺瞞以外の何ものでもない。そればかりか、八ッ場ダムの治水効果は、あったとしても非常に小さなものにすぎないことが分かる。

表6-2 引き伸ばし率2倍以下の12洪水についての八斗島地点洪水ピーク流量の計算結果(国土交通省) (200年確率の3日雨量 319mmへの引伸ばし計算)

		引伸ばし計算をした場合の洪水流量		引伸ばし計算をした場合の効果		実績3日雨量の引伸ばし率と実績ピーク流量		
		ダムなし 単位 m ³ /秒	既設6ダムによる調節後 単位 m ³ /秒	既設6ダムの効果 単位 m ³ /秒	八ッ場ダムの効果 単位 m ³ /秒	実績3日雨量 mm	雨量の引伸ばし率	実績ピーク流量 単位 m ³ /秒
1947	9月13日	22,170	20,421	1749	0	318	1.00	17,000
1949	8月29日	22,961	22,766	195	224	204	1.56	10,500
1958	9月16日	24,341	21,623	2718	164	168	1.90	8,730
1959	8月12日	16,607	15,665	942	1487	214	1.49	8,280
1966	6月26日	23,735	22,162	1573	1	162	1.97	6,040
1959	9月24日	18,885	17,491	1394	1369	169	1.89	5,690
1972	9月14日	16,840	15,852	988	1039	168	1.90	5,370
1961	6月26日	8,718	8,212	506	535	175	1.82	2,950
1950	7月27日	10,674	10,032	642	182	170	1.88	2,520
1948	9月14日	17,524	16,503	1021	115	204	1.56	
1937	7月14日	14,904	14,206	698	85	184	1.73	
1945	10月3日	12,828	11,633	1195	846	170	1.88	
平均		17,516	16,381	1,135	504	192	1.72	

(3) 八ッ場ダムは大洪水には役に立たない

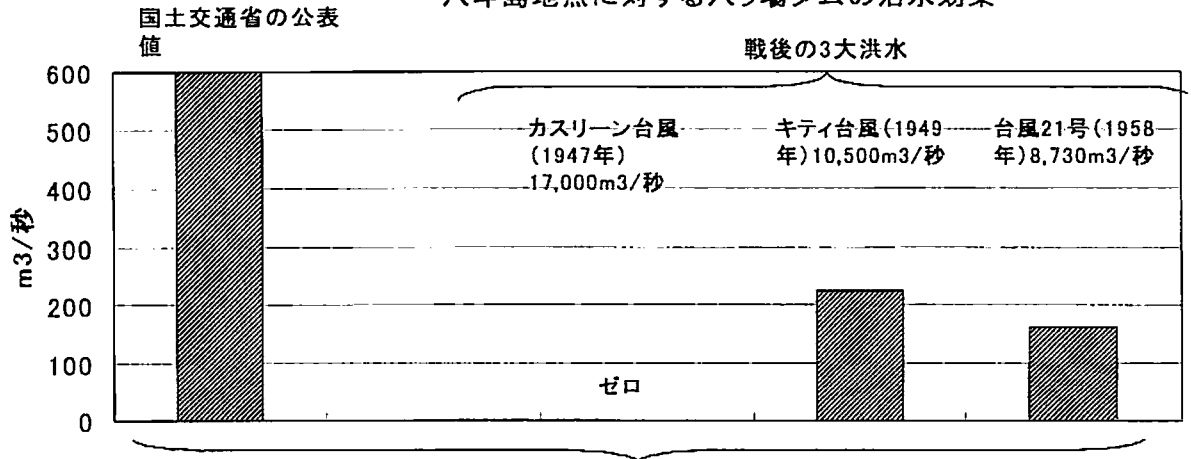
ア 三大洪水についての具体的検討

次に、31洪水のうち実績流量が大きいものから上位3洪水についてみると、下表と下図に示すとおり、国の計算でも八ッ場ダムの治水効果は0～224m³/秒にとどまっている。これを水位低減効果に換算すると、0～4cm程度のものである。水深が7m程度もある洪水においてこの水位低減効果は計測誤差程度のものにすぎない。すなわち、治水効果が最も強く求められる大洪水時に、八ッ場ダムは役に立たないことが明らかなのである（「国会議員への国土交通省の回答 2004年3月」〔甲B第9号証〕より作成）。

順位	洪水の年月日	実績ピーク流量 (m ³ /秒)	引伸ばし計算をした場合の八斗島 地点に対する八ッ場ダムの効果	
			流量低減効果 (m ³ /秒)	水位低減効果 (cm)
1	1947・9・13 (カスリーン台風)	17,000	0	0
2	1948・8・29 (キティ台風)	10,500	224	4
3	1958・9・16 (台風21号)	8,730	164	3

〔注〕水位低減効果は1998年洪水の水位流量曲線を使って求めた。

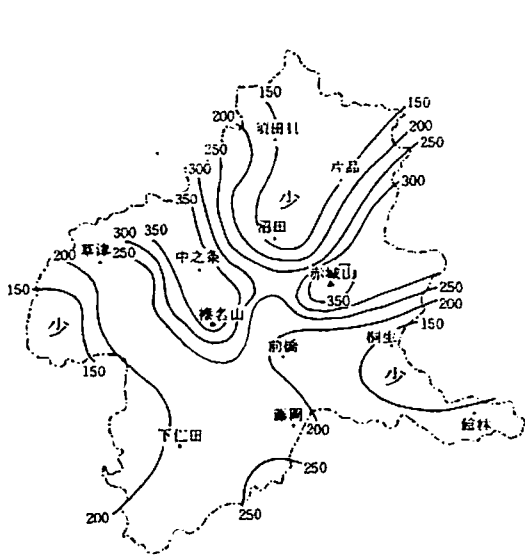
八斗島地点に対するハッ場ダムの治水効果



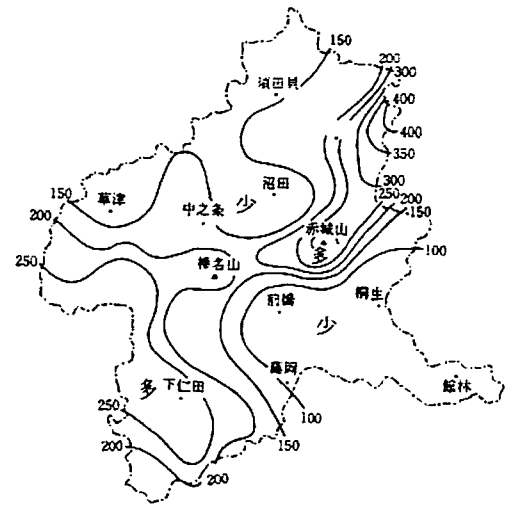
200年に1回の雨量に引き伸ばした場合の治水効果(国土交通省の計算)

イ 地域的、地形的特性によるもの

このように、大洪水の場合にハッ場ダムが役に立たないことは、決してカスリーン台風だけの特異現象ではないことが分かる。第2位のキティ台風も、第3位の台風21号でも同様の傾向を明確に示している。その



1947年9月14~15日のカスリーン台風



1949年8月31日~9月1日のキティ台風

原因は、南からきた台風の前線が、榛名山と赤城山にぶつかって大雨を降らせるため、吾妻川上流域には大雨が降らないことが多いという地理的・地形的特質によるものであると考えられる。参考までにカスリーン台風等における群馬県の雨量分布をみると、上図のとおり、吾妻川上流域の雨量はかなり少ない（群馬県林務部治山課「群馬県の治山史」〔甲B第27号証〕291～292頁）。

(4) 計算上も八ッ場ダムはほとんど役に立たない

さらに、八ッ場ダムの効果が $500\text{m}^3/\text{秒}$ を超える5洪水についてみると、1959年洪水を除く4洪水については、既設ダムによる調節後の洪水流量は、 $1\text{万}6000\text{m}^3/\text{秒}$ を下回っている。すなわち、国土交通省自身の計画によって、 $1\text{万}6000\text{m}^3/\text{秒}$ については河川改修だけで対応可能とされているのであるから、これらの4洪水については八ッ場ダムは全く不要ということになる。

このように、国土交通省の計算によったとしても、八ッ場ダムが意味を持ち得るのは、12洪水のうちわずか1洪水にすぎないことになる。以上のとおり、八ッ場ダムの治水効果が計算上も意味を持つのは確率的に極めて小さなことなのである。さらに、この計算に用いた流出モデルが過大な値を算出する傾向があることを考慮すれば（1959年8月洪水に関しては実質流量に対して計算流量は13%も過大）、残りの1洪水も、既設ダムによる調節後の洪水流量は $1\text{万}6000\text{m}^3/\text{秒}$ 以下となるから、八ッ場ダムは不要となる。

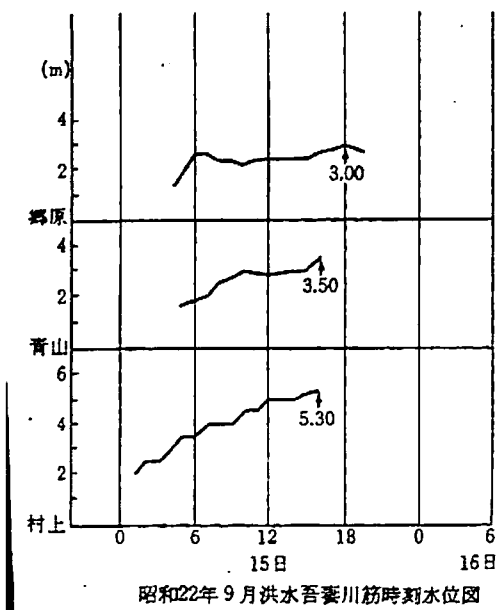
3 吾妻溪谷がもつ洪水調節機能に照らすと実際の治水効果はさらに小さい

(1) 吾妻溪谷の洪水調節作用

ダムの建設適地である河川狭窄部は、それ自体として洪水を調節する機能を有している。これをハッ場ダムにあてはめると、吾妻川は兩岸の山が接近した狭窄部が約2 kmも続く。洪水は、そこで遮られて、その上流の河道に一時貯留される。こうした自然の洪水調節が行われるため、吾妻川上流の洪水の影響は下流に対して小さなものになる。

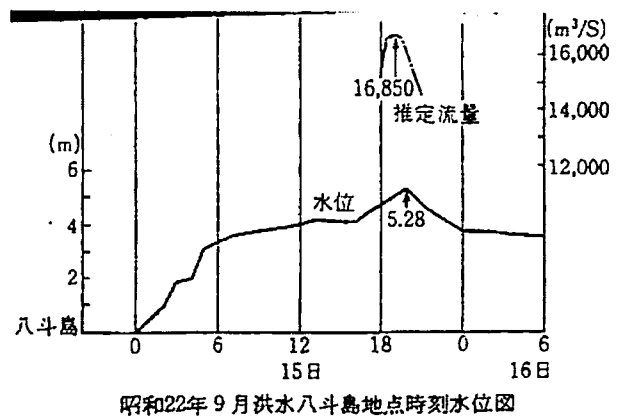
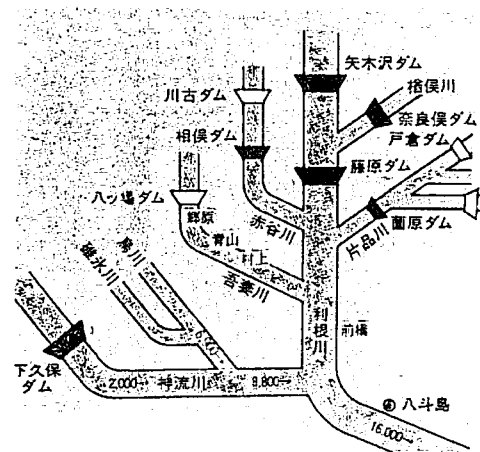
(2) 過去の洪水にみる実際の作用

下図は、カスリーン台風について、ハッ場ダム地点下流の吾妻川について、洪水位の時間変化をみたものである。これによると、吾妻溪谷に最も近い郷原地点は、洪水位のピーク発生時刻がその下流の青山、村上のそれ



(大熊孝「利根川治水の変遷と水害」より)

よりも遅く、また、洪水位の



変化がなだらかである。これは吾妻溪谷による洪水調節作用が働いたことを示唆している（大熊孝「利根川治水の変遷と水害」〔甲B第2号証〕353頁）。

国土交通省による八ッ場ダムの治水効果の計算でも、吾妻溪谷自体が持つ洪水調節機能を全く考慮していない。いわば、机上の計算にすぎない。したがって、これを考慮に入れて算定し直すならば、実際の八ッ場ダムの治水効果はさらに小さなものとなる。

4 小 括

以上のとおりであって、八ッ場ダムは洪水防止機能を全くといってよい程有していない。とくに、ダムの治水効果が最も期待されるはずの大洪水に対しては、無用の長物にすぎないことが明らかである。

第7 総括—八ツ場ダムの必要性は皆無

以上の論証によって、利根川治水計画は破綻しており、治水面での八ツ場ダムの必要性は皆無であることが明らかになった。その要点は次のとおりである。

1 河川法を逸脱した八ツ場ダム計画

1997（平成9）年に河川法が改正され、水系ごとに河川整備基本方針と河川整備計画の策定が義務付けられた。河川整備基本方針は長期的な河川整備の目標を、河川整備計画は今後20～30年間に実際に行う河川整備の内容を定めるものである。前者は主として長期的な数値目標と基本的考え方を、後者は具体的な整備の内容を示すものであって、具体的なダム名を記載するのは後者の河川整備計画である。河川法が改正されてからすでに8年が経過して、利根川水系ではようやく河川整備基本方針が策定されようとしているが、ダムの上位計画である河川整備計画については未だに策定の見通しさえ明らかにされておらず、八ツ場ダム事業は法律で定められた上位計画がなく、法律を逸脱した状態で進められている。

河川法では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河川整備計画としてみなすことになっているとはいえ、工事实施基本計画と河川整備計画とでは内容も目的も大きく異なるから、8年も経過して今なお、このみなし規定を使い続けるのは許されることではない。それは、河川法改正時に想定された範囲外のことであり、河川法改正の趣旨を無視している。すなわち、第一に新河川法の目的に河川環境の整備と保全が加えられ、河川整備計画ではその実現が求められ

ているのに対して、従前の工事实施基本計画は環境という視点がない。第二に、工事实施基本計画は、達成年次が定められていないこともあって、実現が困難な事項が数多く記載されているのに対して、河川整備計画は今後20～30年間に実際に行う事項についての計画であるから、実現性のない事項を多く含む工事实施基本計画で代行させることには基本的に無理がある。

この二点において工事实施基本計画は河川整備計画の代わりにはなりえないのであって、河川整備計画策定の見通しも明らかでない利根川水系では、新河川法に基づく現実的な治水計画が存在しない状態が続いていると言ってよい。このように、八ッ場ダム事業は河川法を逸脱した状態で進められているのである。

2 現実性のない過大な基本高水流量

1980（昭和55）年に策定された利根川水系工事实施基本計画は、八斗島地点の基本高水流量を毎秒2万2000 m^3 とし、そのうち、6000 m^3 を上流ダム群で調節し、残りの1万6000 m^3 を河道で対応することになっている。この6000 m^3 を調節するために、既設6ダムと八ッ場ダムの他に、数多くの新規ダムが必要とされている。八ッ場ダムが治水上必要だという根拠は、この6000 m^3 の一部を担わなければならないということにあるが、しかし、この計画の基本的な前提である毎秒2万2000 m^3 は現実性のない過大な洪水流量である。毎秒2万2000 m^3 は、200年に1回の洪水とされる1947（昭和22）年のカスリーン台風が再来した場合の計算流量であるが、その計算に用いた流出モデルは構造的に欠陥があるモデルであって、非常に過大な値を算出するものになっている。

そもそも、カスリーン台風の実績洪水流量は毎秒1万7000 m^3 とされてい

るけれども、それは観測流量ではなく、近傍の複数の観測地点の観測値を単純に合算した推定流量であり、その推定方法に誤りがあるので、それを修正すれば、約1万5000 m^3 であったと考えられる。国土交通省は、「カスリーン台風洪水の時は八斗島上流で氾濫があったが、現在は上流部の堤防整備で氾濫がないから、同じ雨が降れば、八斗島地点の流量が増大して毎秒22,000 m^3 になる」としている。国土交通省の主張からすれば、八斗島上流において毎秒5000 m^3 から7000 m^3 の氾濫があったことになる。しかし、八斗島上流域は谷合を流れており、河道の流量の30%とか50%もの河道に戻らない氾濫があるはずがない。諸状況を総合しても氾濫流量は、せいぜい1000 m^3 である。それ故、氾濫した流量を加算しても、カスリーン台風の洪水流量は毎秒1万6000 m^3 程度である。

しかも、当時は戦後間もないころで、戦時中の森林乱伐により、利根川流域の山の保水力が著しく低下していた時代であった。その後、植林が盛んに行われ、森林が生長してきたから、現在は当時と比べれば山の保水力が大きく向上している。最近50年間、八斗島地点で毎秒1万 m^3 を超える洪水が来ていないのは、山の保水力の向上を物語っている。したがって、現在、カスリーン台風が再来しても最大洪水流量は毎秒1万6000 m^3 より小さな値になることが確実に予想される。

国土交通省の計画でも、毎秒1万6000 m^3 までは、河道整備だけで対応可能となっているのであるから、利根川においては河道整備さえ計画通りに実施すれば、ダムがなくてもカスリーン台風並みの洪水が来ても氾濫することはない。まして、治水目的をもつ既設ダムが6基あるのであるから、十二分の安全が確保される。このように、利根川においては基本高水流量が非常に過大で非現実的な値に設定されているから、八ッ場ダムが必要となるのであって、正しい値に直せば、八ッ場ダムなどなくて

も、カスリーン台風並みの洪水に対応することは十分に可能である。

3 破綻した利根川治水計画

利根川治水計画は上述のとおり、きわめて過大な洪水流量が設定されているため、達成することが事実上不可能となっている。八斗島地点上流においてダムによって調節しなければならない流量は毎秒6000 m^3 となっている。しかし、国の計算では既設6ダムの効果は合計で平均1000 m^3 であり、八ッ場ダムと合わせても同1600 m^3 であるから、残りの4400 m^3 を調節するためにはこれから数多くのダムを建設しなければならない。これらの数字から比例計算で新規ダムの必要基数を求めると、19ダムにもなる。既設ダムより治水容量が大きい目のダムをつくるとしても、今後、利根川上流に新規ダムを十数基以上建設しなければならない。

ところが、現実には利根川上流で治水目的を含む多目的ダム計画が次々と中止されてきている。中止になったダム計画は4基で、その合計貯水容量は約2億 m^3 にもなる。既設6ダムと八ッ場ダムの合計治水容量は1億7700万 m^3 であるから、治水ダムがどうしても必要ならば、中止した4ダムを治水専用にしてダム計画を再構築し、利根川上流のダム治水容量の大幅増強を図るはずである。ところが、国土交通省はそのような検討もすることなく、4基のダム計画をあっさりと中止した。この事実は、ダム治水容量の増強には緊急の必要性がないことを物語っている。

ダム計画の中止が相次ぐ利根川上流においては新たに治水ダムを計画して建設することは1基でもきわめて困難になっており、十数基以上の新規ダムの建設は全く不可能なことであると言ってよい。このように、利根川治水計画はすでに破綻しているのである。

4 治水効果が乏しい八ッ場ダム

八ッ場ダムは、ダムの治水効果が最も期待されるはずの大洪水に対して役に立たないことが多い。その端的な例がカスリーン台風洪水である。利根川治水計画の基本となっているのは、1947年のカスリーン台風であり、その再来に備えるために計画が策定されている。ところが、国土交通省の計算によれば、カスリーン台風が再来した場合の八斗島地点に対する八ッ場ダムの治水効果はゼロとなっている。他の大洪水においても、八ッ場ダムは治水効果が非常に小さく、カスリーン台風だけの特異現象ではない。その理由は、大洪水を引き起こすような台風の場合、南から来た雨雲が赤城山や榛名山にぶつかって雨を多く降らし、その結果、吾妻川上流域の雨量が少なくなるという構造的な気象現象にある。

その他に、狭窄部が数kmも続く吾妻渓谷そのものが自然の洪水調節作用を持っており、すでに自然の力が吾妻川上流から来る洪水をなだらかにする効果を発揮している。この点でも八ッ場ダムをつくる意味合いが薄い。

国土交通省は八斗島地点での八ッ場ダムの治水効果を平均で毎秒600m³としているが、それは「建設省河川砂防技術基準案」のルールをも逸脱して単なる机上の計算を行った結果にすぎない。実際の八ッ場ダムの治水効果は非常に小さく、最も重要な洪水であるカスリーン型洪水については効果がゼロなのである。

5 利根川の治水のあり方

2で述べたように、利根川においては河道整備さえ計画どおりに実施すれば、200年に1回の洪水とされるカスリーン台風が再来しても、十分に対応することができる。利根川の河道整備は着実に進められてきてい

る。たとえば、八斗島～栗橋の利根川本川中流部についてみると、国土交通省の計算でも栗橋付近で毎秒1万4000m³程度、八斗島付近では毎秒1万6000m³以上の流下能力がすでに確保されている。カスリーン台風の再来による最大洪水流量は実際には毎秒1万6000m³以下であるから、あと少しの河川整備を行えば、それへの対応が可能となる。さらに、利根川上流には治水目的を持つダムがすでに6基あって、その洪水調節の効果も加わるから、残されたあと少しの河川整備を実施すれば、利根川は治水面での安全性を十分に確保することが可能である。以上の点から判断して、八ッ場ダムは治水面において無用の存在である。

第8 河川法上の受益者負担金を支出することの違法性

1 本件財務会計行為の違法事由

本件住民訴訟において問題になっている治水関係の財務会計行為は、
河川法第63条に基づく負担金に係わる知事（その委任を受けた者
を含む、以下同様）による支出命令

である。

この支出命令の先行行為として、国土交通大臣による「納付通知」が存在するが、本件では、この納付通知が著しく合理性を欠き、納付義務を課せられる地方公共団体の健全な財政運営の見地から看過し得ない瑕疵を有している。

したがって、その効力を否認することが、執行機関として地方財政法第4条第1項を遵守し、地方公共団体に対する誠実義務（地方自治法第138条の2）を全うする所以である。

地方公共団体としては、必要に応じて公法上の義務不存在確認訴訟（行政事件訴訟法第4条後段）を活用することもできるのに、執行機関がかかる処置をとらないまま、漫然として納付通知に従って支出命令を発することは違法と評価される。

2 納付通知の前提となる基本計画の適法要件

- (1) 本件各納付通知の前提となるのは、1997（平成9）年改正前の河川法第16条に基づく利根川水系工事实施基本計画（昭和55年12月19日付の第1次改訂以降の一連の改訂計画を総称する。以下、単に「基本計画」という）であるが、この基本計画を策定し、維持するについては、

以下のような客観的要請が満たされなければならない。

- (2) そもそも「ダム」は河川管理施設の一つであるから、河川法第3条にいう、「河川の流水によって生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設」に該当しなければならない。

ダムの有する「公利の増進」、「公害の除却・軽減」の効用の具体的内容については、河川法自体においてはこれを補完する規定がないが、特ダム法4条3項がこれを明らかにしていると解される。

すなわち同項によれば「公利の増進」とは、「水道又は工業用水道の用途に係る水の需要が十分にあり、かつ当該ダムによりその供給をする必要があること」と敷衍されており、「公害の除却・軽減」とは、「当該ダムにより、洪水等による災害の発生を防止し、若しくは軽減し、又は流水の正常な機能を維持し若しくは増進する必要があること」をいうものとされている。

- (3) したがって、河川管理者たる国土交通大臣が河川法第63条に基づいて負担金の納付を求めるにあたっては、関係都道府県が当該ダムによって治水上「著しい利益」を受けること、言いかえれば、上記の必要性が客観的に存在していなければならない。

ちなみに、都市計画法第13条の定める「都市計画基準」のうち、道路などの「都市施設」に関しては、「土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めること」と規定されているが、東京高裁2005（平成17）年10月20日は、

「当該都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くために土地利用、交通等の現状の認識及び将来の見通しが合理性を欠くにも

かかわらず、そのような不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠して都市計画が決定されたと認められるとき」等においては、当該都市計画は違法となる、と判示している。

(4) 河川法に基づく基本計画を策定するに際し、当該ダムにより、洪水等による災害の発生を防止し若しくは軽減する必要がある」と客観的に評価できるか否かを判断するにあたっては、上記判例の判断基準と同様、

① 洪水等による災害の発生を防止・軽減するために、そもそもダムが必要であるのか

② 当該ダムは、想定される洪水等の災害の防止・軽減につき有効性があるのか

ということが、基礎的調査に基づき、客観的・実証的に証明されていなければならない。

(5) また、これらの要件は、基本計画策定時に存在すれば足りる、というものではなく、計画が維持されている間は継続的に存在していなければならない。

別言すれば、計画が維持されている間は、計画の前提条件の存在が随時再確認され、そのことを通じて計画には所要の見直し（場合によっては中止の選択）が施されなければならないわけである。

このように政策の効果を評価し、その結果を政策に反映することは、今日においては行政機関に共通する法的義務とされている。「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成 13 年法律 86 号、略称「政策評価法」）がそれである。

同法において「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために、企画及び立案をする

行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」(第2条第2項)のであるから、本件基本計画は国土交通大臣という行政機関が企画・立案する「政策」の一種である。

同法により、行政機関は、

- ① 「その所掌に係る政策について適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から自ら評価する」とともに
- ② 「その評価の結果を当該政策に適切に反映させる」

ことが義務付けられている(第3条第1項)。

ここで「政策効果」とは、

「当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響」

という意味であり(1項カッコ書)、

その把握の方法については、

「政策の効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること」

が求められている(2項)。

後者の規定にいう「定量的把握」は、都市計画法13条1項18号が、同項各号の都市計画基準を適用するについて「基礎調査の結果」に基づくことを求めているのに類似する。

- (6) 政策評価法の施行(平成14年4月1日)以前の時期に属する横浜地裁2001(平成13)年2月28日判決(判例地方自治255号54頁)は、河川管理施設としての取水堰建設事業の主体となる行政機関が、水需要の予測値と実績値が乖離した場合に、「予測値を再検討すべき義務」を負

うことを認めた。

政策評価法は、特定の事業に限らず、すべての行政機関の政策につき、その政策効果を随時、実証的に再検討し、その結果を当該政策に反映させることを義務づけたものであるという点において、上記判決の考え方を普遍的なものに展開したと言える。

- (7) 以上の一般的法理に加え、河川法の場合は1997（平成9）年の法改正により立法目的が大幅に修正（「河川環境の整備と保全」を含む総合的管理）され、これに対応する「河川整備基本方針」と「河川整備計画」の作成が求められるところとなった。

「基本方針」、「整備計画」の作成の準則として同施行令第10条第1号は、

「洪水、高潮等による災害の発生の防止又は軽減に関する事項については、過去の主要な洪水、高潮等及びこれらによる災害の発生の状況並びに災害の発生を防止すべき地域の気象、地形、地質、開発の状況等を総合的に考慮すること」

を挙げている。

過去の洪水およびそれによる災害の発生状況や原因に関する知見は日進月歩するものであるから、国土交通大臣が上記考慮事項にかかわる基礎事実の調査に基づき、基本計画を適時に再検討すべき義務は、1997年の法改正後の今日においては特に顕著である。

3 ハッ場ダムによる治水上の利益の欠如と負担金支出命令の違法性

- (1) 既に述べたとおり、本件基本計画は利根川の八斗島地点における基本

高水流量を毎秒2万2000 m³/秒と設定している点において非現実的であり、カスリーン台風規模の洪水でも同地点の流量は毎秒1万6000 m³/秒以下と推定しうるところ、これまでの河道整備事業等の進展により、同地点の流下能力は既にそれに近い水準に達していて、上流におけるダムを増設する必要性それ自体がそもそも存在しない。

- (2) また、本件基本計画は八ッ場ダムによる八斗島地点での洪水調節効果を毎秒600 m³/秒と想定しているが、実際には治水上の効果は皆無かまたは水位差にしてせいぜい3～4 cm程度である。
- (3) したがって、流域の都県が八ッ場ダムの建設によって受ける利益は全くない以上、国土交通大臣が関係都県に負担金の支出を求める根拠は客観的には存在しない。すなわち、負担金にかかわる納付命令は、「地方公共団体の健全な財政運営の見地から看過し得ない瑕疵」を有しており、地方公共団体との関係において、相対的に無効と評価すべきものであって、地方公共団体の執行機関が、漫然とこれに従って支出命令を発することは、その誠実義務に違反することになる。

以上のとおり、本件住民訴訟において問題となっている治水関係の財務会計行為が違法であることは明らかである。

第8 被告に対する求釈明

被告は、第4準備書面において、「被告は、国土交通大臣の意見照会（乙39）に対し、栃木県の区域の一部が前記のとおり想定氾濫区域に含まれることから、八ツ場ダムの建設により同県が著しく利益を受けるとの同大臣の判断は是認すべきであり、その示された費用負担に特に異を唱える理由はないと判断して、異議はない旨の回答（乙40）をしたものである。」（4頁）とする。

ここでいう想定氾濫区域とは乙第64号証の太い線で囲まれた区域をいうものと思料される。

そこで、以下の事項について、釈明されたい。

- 1 この想定氾濫区域は、どういう前提条件の下に想定されたものなのか。
- 2 その場合、栃木県内でこの区域に含まれる地域は、どの程度の氾濫が生じるとされているのか。
- 3 その場合の被害はどの程度になるとされているのか。
- 4 被告は、この氾濫想定図の正確さの検証を、何時、誰が、どのように行ったのか。