

平成23年（行コ）第169号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

意見書

八ッ場ダム事業の検証における費用便益分析の
基礎資料に基づく、栃木県の「著しい利益」の
不存在について

2013年11月4日

東京高等裁判所 第4民事部 御中

梶原健嗣

目次

1. はじめに	2
(1) 本意見書作成の経緯	2
(2) 本意見書の目的	3
2. 「著しい利益」は存在するか。	3
(1) 「ダム完成後」がない乙64号証	3
(2) 2011年の八ッ場ダム検証と費用便益分析	4
(3) 情報公開請求・氾濫図による栃木県の水害被害把握	5
(4) 費用便益・氾濫図における他県の水害被害把握	8
3. 結論	10

1. はじめに

(1) 本意見書作成の経緯

筆者は、東京大学大学院・新領域創成科学研究科（環境学）の修士課程の時代に、近代河川行政の研究をはじめ、博士課程では、利根川流域を主要な考察対象にした学位論文「戦後ダム開発の論理と構造～利根川水系を中心に」で、博士号を取得した（2006）。同論文は、その後の経緯を踏まえた改稿を行い、現在出版作業に入っている。

新領域創成科学研究科は、東京大学が「文理融合」「インターディシプリン（学問の垣根を越えた研究）」をめざして創設した大学院で、筆者も学部時代の専攻だった日本史学から始まり、政治学、行政学、法律学、経済学といった社会科学系のみならず、河川工学の指導を受け、流出解析においても貯留関数法の概説を書き、実際に専門ソフトを使って洪水計算もできる。その成果は前記博士論文や改訂原稿にも反映されており、社会科学・自然科学を越境した河川行政研究として高い評価を受け、出版作業に入った次第である。

本件訴訟においては、既に東京高裁に2012年7月1日付け意見書「八ッ場ダム費用便益比計算の誤り」（甲B197号証）を提出している。今回の意見書は、同意見書の栃木版の続編ともいえるべきもので、前回意見書では入手できなかった基礎資料を情報公開請求で入手できたこともあり、原告団・弁護団の求めに応じて、今回の意見書を作成した経緯である。

【略歴】

1976年生まれ

2000 東京大学文学部歴史文化学科（日本史学専修過程）卒

2003 同大学院・新領域創成科学研究科（環境学）修士課程修了

2006 同大学院・新領域創成科学研究科（環境学）博士課程修了、
学位論文は「戦後ダム開発の論理と構造～利根川水系を中心に」

(2) 本意見書の目的

栃木県の八ッ場ダム事業建設負担金は、同ダムが栃木県に「著しい利益」（河川法63条1項）をもたらすものとして、課されている。しかし、利根川本川が貫流せず、最も近いところでも約5kmも離れている栃木県に、利根川・八斗島上流域に建設されるダムが「著しい利益」をもたらすことはありえない。その証拠の1つとして、原審終了（2010年9月30日）後の2011年11月に公表された八ッ場ダム検証の費用便益分析の基礎資料（情報公開請求により入手）があげられる。本意見書は、同資料に基づき、八ッ場ダムが栃木県に「著しい利益」をもたらすものではないことを示すものである。

2. 「著しい利益」は存在するか。

(1) 「ダム完成後」がない乙第64号証

この「著しい利益」については、河川法研究会編著の『改訂版・逐条解説 河川法解説』（大成出版社、2006年）に解説されるとおりだが、およそ、ダム事業がもたらす利益の有無・程度を判断するにおいて、最も常識的な把握方法は、ダム完成前（現状）の想定被害とダム完成後の水害被害を比較することである。そして、全国のダム事業において、「ダムの効果」を示す際に、この方法がとられている。

ここで、乙第64号証「想定氾濫区域図」は八ッ場ダム完成前の水害被害状況を示すものであるから、ダム完成前の水害被害状況に当たる。もっとも、同図は「計画高水位の標高以下にある堤内地は全て浸水する」という想定であり、かかる場合は一般論としては計画規模を超える超過洪水の場合であるから、現実の利益を前提とする建設負担金を算出するための合理的な水害被害把握方法とはいえないが、それよりももっと重大な点は、同図に対応する「ダム完成後」の水害被害図がないことである。これでは、八ッ場ダムが栃木県に「著しい利益」をもたらすかどうか、把握できない。方法論として、致命的な欠陥があり、重大・明白な瑕疵があるといえる。

(2) 2011年のハッ場ダム検証と費用便益分析

ハッ場ダムの建設中止をめぐって揺れた民主党政権は、その後、今後の治水のあり方に関する有識者会議を設置し（2009年11月20日）、同会議はダム検証のスキームを答申した。それが『今後の治水のあり方 中間取りまとめ』（2010年9月27日）であり、これに基づくダム検証が2010年秋から始まった。ハッ場ダムも、このダム検証の対象となり、国土交通省は、2011年11月に検証報告書を公表した（ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書、http://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_content/content/000050255.pdf）。

このダム検証においては、第5章で「費用対効果の検討」が行われた。この費用便益分析の検討結果がおよそ信頼に値しないものである点は、控訴人ら提出の控訴審最終準備書面・第5章の「10」で述べたとおりであり、①政府答弁でも利根川本川の治水安全度は1/30～1/40が確保されているという（塩川鉄也議員提出「ハッ場ダムの費用対効果に関する質問に対する質問主意書」答弁、H23年11月25日）のに、わずか1/5洪水で破堤するブロックが存在するという試算結果や、②水害統計による利根川流域の過去50年間の水害被害額（年平均、2005年価格換算）は約175億円であるのに、試算の結果は、現状（ハッ場ダムなし）で約8,643億円、ハッ場ダム完成後で約7,300億円（同様にいずれも年平均である）になるなど、数多くの現実離れした試算が示されている。

その背景には、(a)洪水流量が過大に想定されていること (b) スライドダウンという方法で、現況堤防高（ひいては現況の流下能力）を過小評価していること、(c) 各ブロックにおいて堤防高の評価値が特異的に小さい地点で全体を代表させていること、(d) 同時多発的に氾濫するという仮定をしていること、という不合理な計算上の過程がある。

このように、同資料では洪水被害が大きく水増しされる要因を含ん

でいるが、それでも、洪水被害額を算定するために、破堤幅を算定し、堤内地に越流する洪水流量を把握し、その氾濫水がどの地域に広がるかをメッシュ上に把握する（結果、水害被害状況の把握は浸水面積と浸水深で示される）という点で、「計画高水位の標高以下にある堤内地は全て浸水する」という乙第64号証の方法論よりは、合理性が認められる。また、想定する洪水は、最大1/200流量で22,000 m³/秒であり（これは過大推計と筆者も考える）、国や被控訴人の主張との整合性が認められる。

つまり、八ッ場ダム検証における費用便益分析においては、22,000 m³/秒洪水を計画洪水として想定し、その水害被害を最大限水増しして大きく見積もった把握といえる。そして重要なのは、この把握が「ダム完成前」「ダム完成後」の比較によってなされていることである。

（3）情報公開請求・氾濫図による栃木県の水害被害把握

では、この八ッ場ダム検証の中で、栃木県の水害被害はどのように把握され、そしてその被害が八ッ場ダムにより、どのように変わると把握されているだろうか。国土交通省は、八ッ場ダム検証の「費用便益分析」を行うにあたり、基礎資料として想定浸水区域図（以下「費用便益・氾濫図」という。）を作成した。

ダム検証結果報告では、この基礎資料をとりまとめた結果が掲載されているのみで、想定氾濫図は公表されていない。そこで本件訴訟の控訴人の高橋比呂志が国土交通省に情報公開請求を行い、想定半裸図を入手した（開示決定日2013年6月17日、費用便益・氾濫図のうちAブロック及びBブロックに係る想定浸水区域図、以下「情報公開請求・氾濫図」）。この氾濫図によれば、栃木県が八ッ場ダムにより「著しい利益」をうけることは、まずないといえる。

例えば、問題のカスリーン台風洪水が1/200洪水=22,000 m³/秒となって、利根川流域を襲った場合をしてみる。その推定被害（現状、八ッ場ダムなし）は下記のとおりで、わずかに旧藤岡町（現

栃木市)の一部が浸水するのみである。

ここで図の見方について確認すれば、白地図のままになっている部分は浸水なしの区域であり、黄色・緑色・水色・青色・紺色で彩色されている部分が浸水区域である。浸水深は色によって表されており、

黄色 = 50 cm 未満

緑色 = 50 cm 以上 1 m 未満

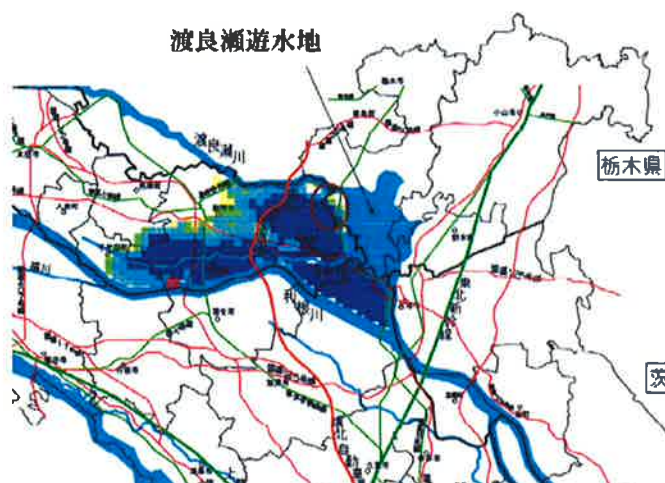
水色 = 1 m 以上 2 m 未満

青色 = 2 m 以上 3 m 未満

紺色 = 3 m 以上

である。

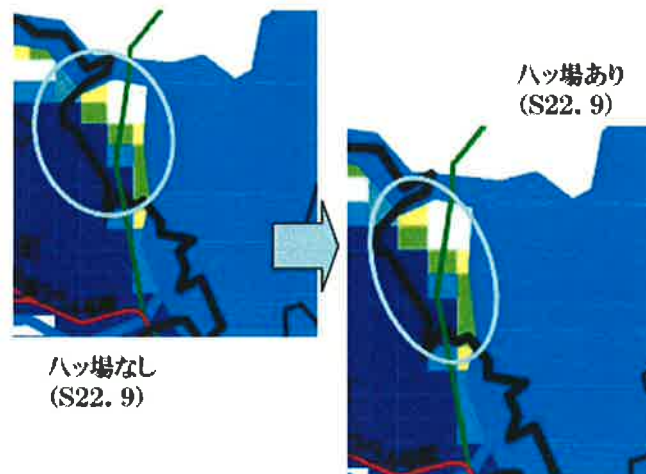
例1) S22.9洪水を1/200に引き伸ばし
(ハッ場ダムなし)



【図1】 S22.9カスリーン台風洪水、1/200引き伸ばし後の想定被害

上記のように、青色を中心に彩色されている浸水区域は、国土交通省がハザードマップとして作成した浸水想定区域図（2005年3月28日、甲B63号証）とほぼ同一であるが、情報公開請求・氾濫図は、ハッ場ダムの洪水調節便益を定量的に把握するための試みであるから、「ダム完成後」の浸水区域図がある。

図1でみたように、栃木県の想定浸水区域は旧藤岡町の一部であるから、図2では、この場合（S22.9カスリーン台風洪水を、 $1/200 = 22,000 \text{ m}^3/\text{秒}$ に引き伸ばし）の「ダム完成前／完成後」の浸水区域を、ズームアップして掲載する。なお、図中の緑線は鉄道である。



【図2】 S22.9カスリーン台風洪水、 $1/200$ 引き伸ばし後の旧藤岡町の被害・ズームアップ図（ダム完成前とダム完成後）

図2にみるように、ダム完成前とダム完成後で、旧藤岡町の浸水被害の面積及び浸水深は、5段階の浸水深の色区分で見る限り全く変わらず、ダム完成後も3m以上となる浸水区域が存在する。そしてダム完成の前後で浸水深の区分が変化しないのは、S22洪水の場合だけではない。情報公開請求・氾濫図では、S22、S23、S24、S33、S34、S57.7、S57.9、H10の8洪水が選ばれているが、いずれの洪水においても、 $1/200$ 洪水で想定された浸水区域の面積及び浸水深（ダム完成前、完成後）は図2と同一である。それらを別紙にて示す。

即ち、情報公開請求・氾濫図では、被害区域は旧藤岡町の一部（面積にして約 $2.5 \text{ km} \times \text{約} 1 \text{ km} = \text{約} 2.5 \text{ km}^2$ ほどの田園地帯）であ

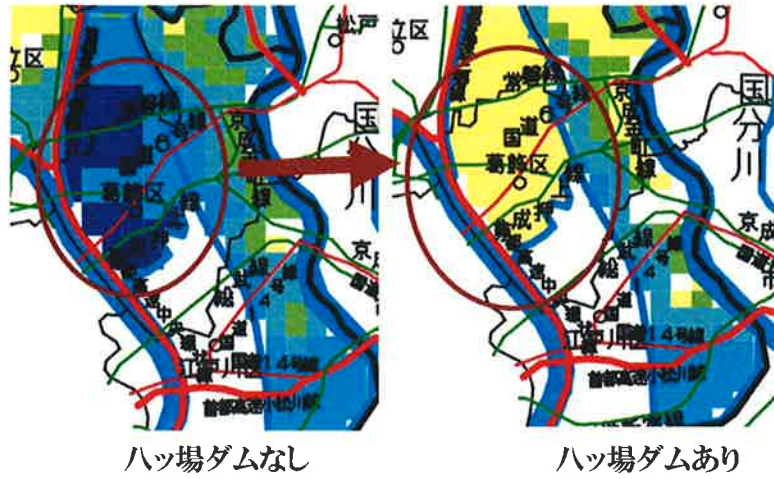
り、その上、想定浸水区域の面積及び浸水深は、5段階の浸水深の色区分で見ると限り全く変わらず、八ッ場ダムによる洪水調節効果は全くないという試算結果となっている。情報公開請求・氾濫図は、栃木県が八ッ場ダムから「著しく利益を受ける」ことがないことを示しており、国は八ッ場ダム検証（2011年11月）の中で、このことを把握しているのである。

（４）費用便益・氾濫図における他県の水害被害把握

図2および別紙（1/200の洪水のみ）で見ると、栃木県においては想定8洪水の全てで、八ッ場ダムによる被害軽減効果は殆どない。しかし、2（2）で見たように八ッ場ダム検証では、洪水被害・ダム治水便益が水増しされる仕組みを持っているので、他県においては八ッ場ダムが「著しい利益」を示している場合がある。

それが東京都の場合である。図3は、情報公開請求・氾濫図のH10洪水の場合で、観測流量9,220 m³/秒（戻し流量10,590 m³/秒）のH10洪水を1/200 = 22,000 m³/秒に拡大した場合である。ちなみに、同洪水は統計上（1951～2012）、利根川の最大観測洪水（カスリーン台風は統計期間外）である。そして、同洪水は八ッ場ダムの洪水調節効果が1,820 m³/秒（八斗島地点、水位にして39 cm）という、同ダムが最大に効果を発揮する場合である。

H10年洪水(1/200)



【図3】 H10年洪水、1/200引き伸ばし後の東京都の被害



【図4】 図3エリア拡大図

東京都で利根川水系河川の外水氾濫被害が予想されうるのは、隅田川（荒川水系）以東の葛飾区、足立区、江戸川区の3区で、この3区が東京都の想定受益区域である。そして図3は、その1つ、葛飾区の想定被害図である。

ダムなし（現状）では最も大きな被害を受けているのは青色になっている地域で、京成本線のお花茶屋駅から葛飾菖蒲園駅にかけてである（常磐線以南、京成押上線以北、隅田川以東、中川以西）。同地域は、八ッ場ダム完成時に黄色にまで被害が減少すると想定されており、この場合には「ダムによる洪水調節利益」を認めることができる。

とはいえ、図3は情報公開請求・氾濫図で、最も八ッ場ダムの効果が高く算定される場合であり、繰り返すが、2（2）で見たような、様々な洪水調節便益の水増しの仕組みを施した場合である。以上からすれば、適正な把握をすれば、八ッ場ダムがもたらす利益はほとんどなきに等しい。

3. 結論

冒頭に述べたように、国が下流都県に建設負担金を課すことができるのは、ダムによる「著しい利益」を当該都県にもたらす場合であって、その場合でも、負担金は「受益の限度」にとどまる（河川法63条1項）。

そして、およそダム事業による利益を検討するには、ダム完成前とダム完成後の比較を行い、想定浸水区域がどのように変化するかで判断するしかない。これは常識である。しかし、国が栃木県の治水費負担割合（1.44%）を定めた資料（乙64号証）は、ダム完成前の水害被害把握のみであるから、同図が「計画高水位の標高以下の地域は全て水没する」という現実にはありえない算定方法を用いていること以前に、「ダム完成前後の比較によって利益の存在及び程度を把握する」という方法論のレベルで重大・明白な瑕疵があり、到底、著しい利益の存在も、1.44%が「受益の限度内」であることも根拠付け

られない。

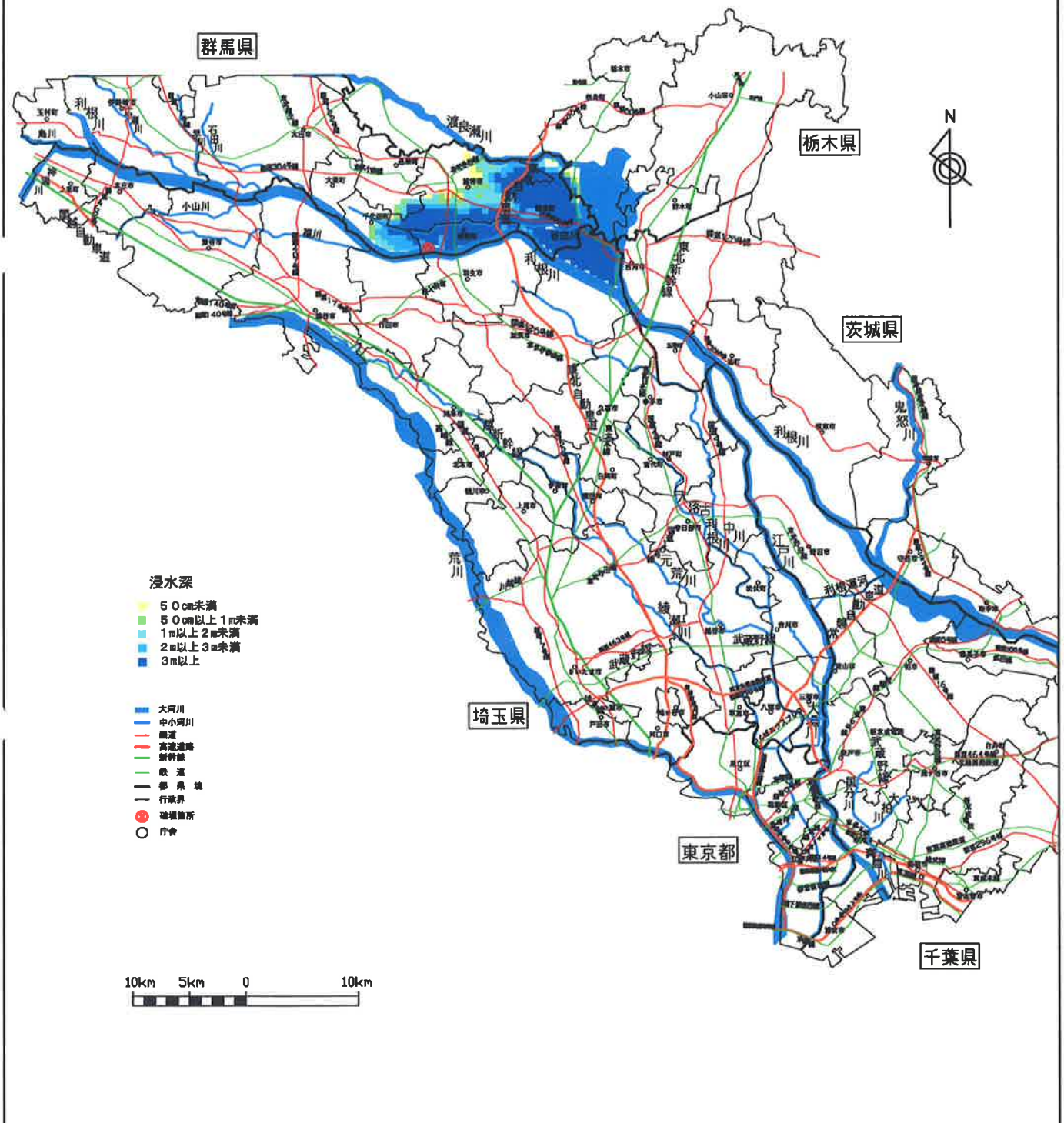
その点で、注目すべきは八ッ場ダム検証（2011年11月）の中で示された費用便益分析の基礎資料（本意見書では、「費用便益・氾濫図」と呼んだ）である。情報公開請求・氾濫図は、S22年洪水ほか8洪水を最大1/200=22,000 m³/秒洪水に引き伸ばし、それぞれの場合の「八ッ場ダム完成前/完成後」の水害被害を比較している。

これによると、八ッ場ダムがない場合の栃木県の被害は、8洪水全ての場合で、旧藤岡町が浸水するのがせいぜいである。これは2（2）で述べた氾濫水増しの仕組みによるものであるが、重要なことは、そうした立場に立ったとしても、八ッ場ダムによる洪水調節後の想定被害と比べて、全く変化がないことである。つまり、栃木県に八ッ場ダムによる洪水調節効果はないのであり、到底、河川法63条1項で言う「著しい利益」など認められない。

そして、これは国の試算結果であるから、国は八ッ場ダムが（少なくとも）栃木県には「著しい利益」をもたらすものではないことを知っている。国からの納付通知（河川法64条1項、河川法施行令38条1項）が河川法63条1項の要件を満たさない違法請求であることは明らかである。

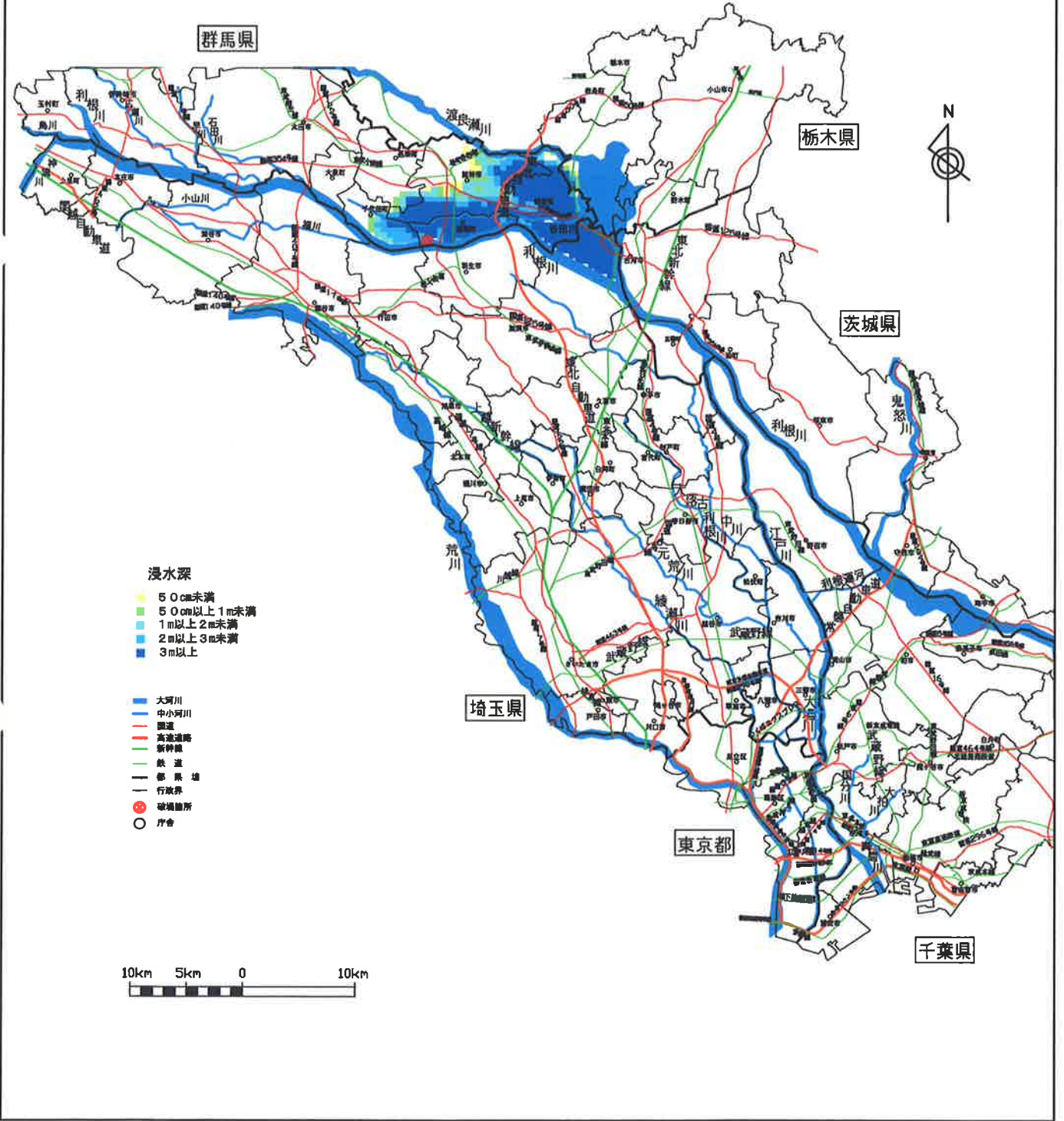
以上

昭和22年9月洪水 ハッ場ダムなし 1/200 利根川 Aブロック L151.5k

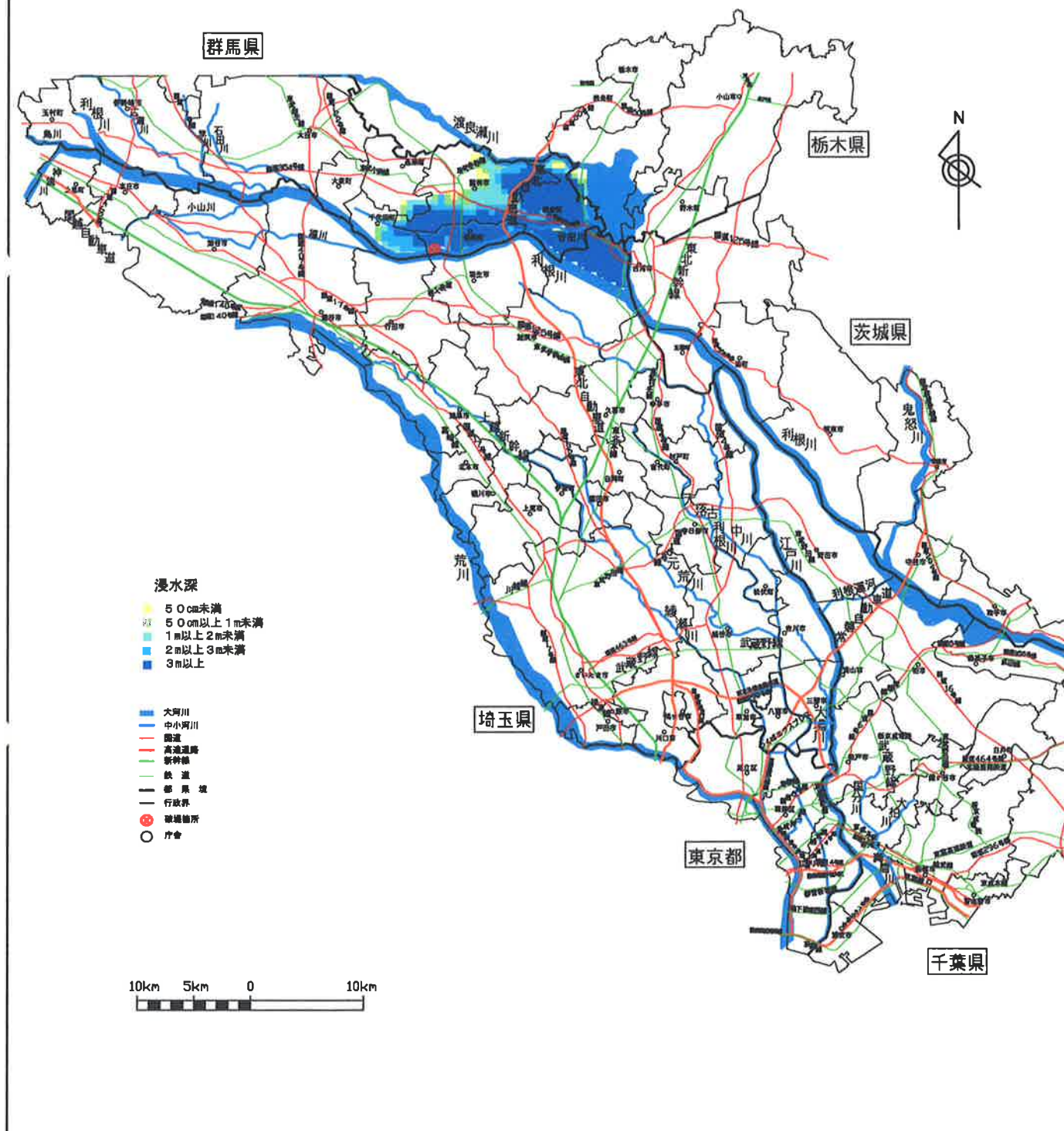


図面-4

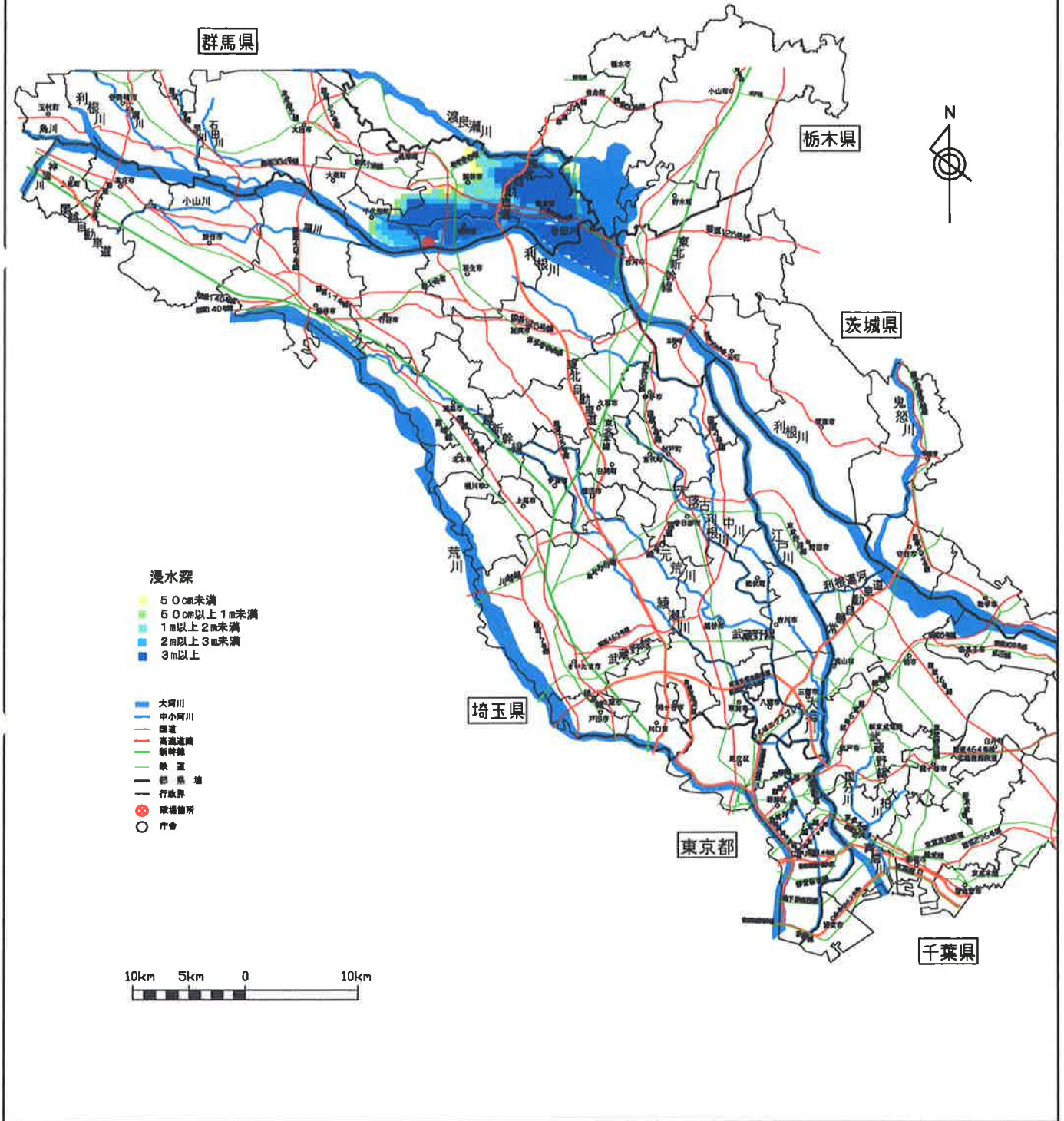
昭和22年9月洪水 ハッ場ダムあり
1/200 利根川 Aブロック L151.5k



昭和23年9月洪水 ハッ場ダムなし 1/200 利根川 Aブロック L151.5k

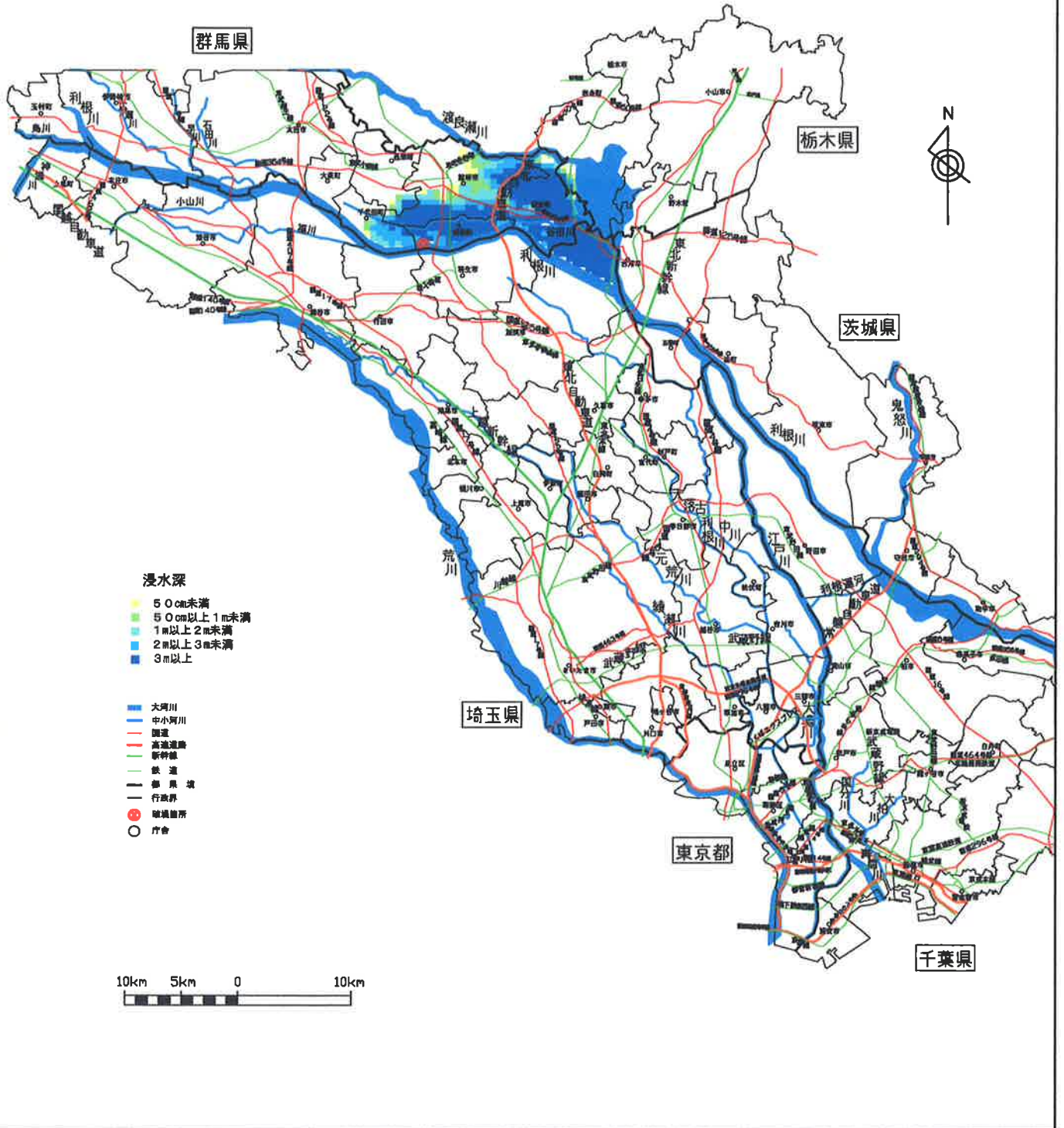


昭和23年9月洪水 ハッ場ダムあり
1/200 利根川 Aブロック L151.5k

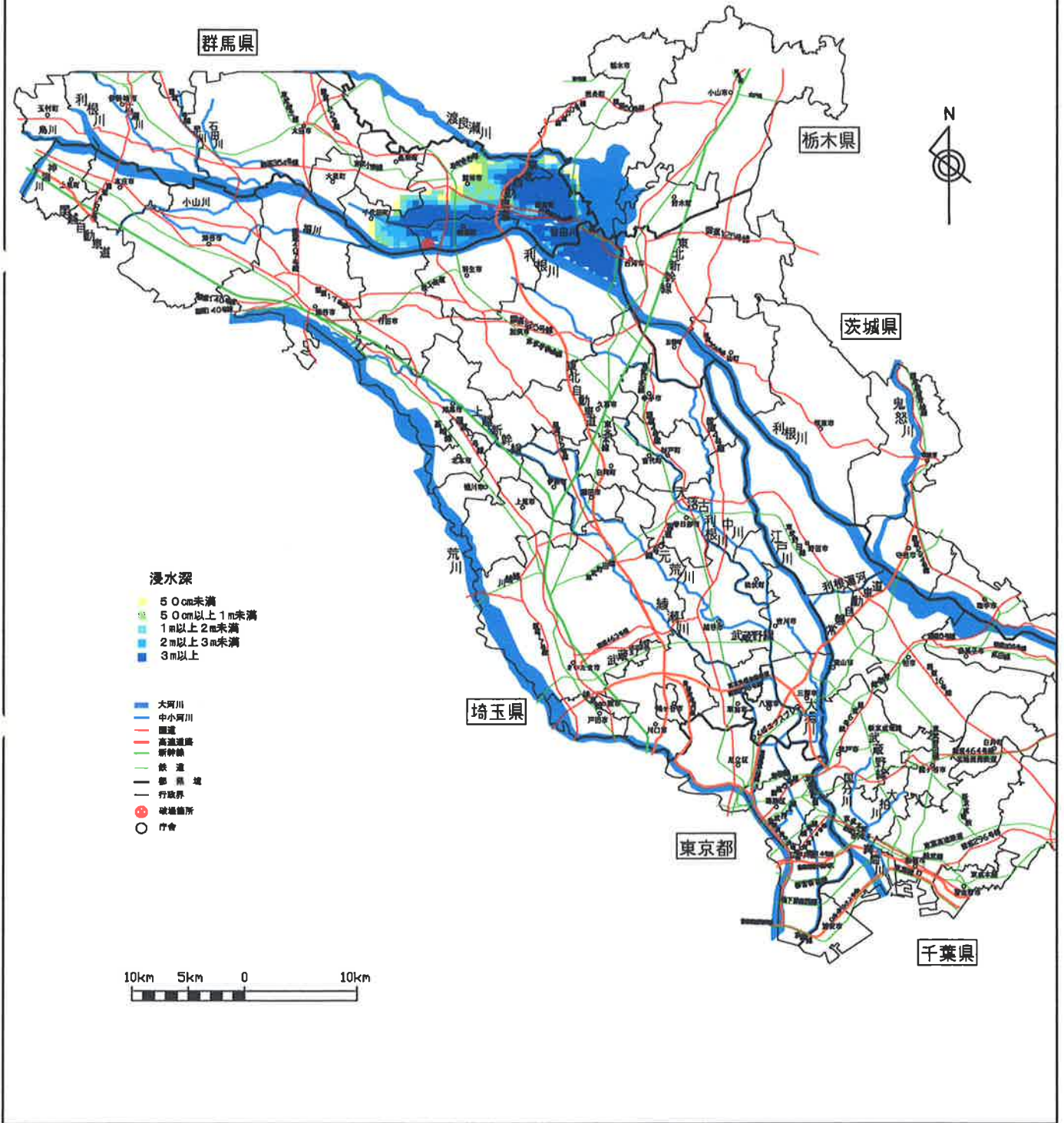


図面 - 121

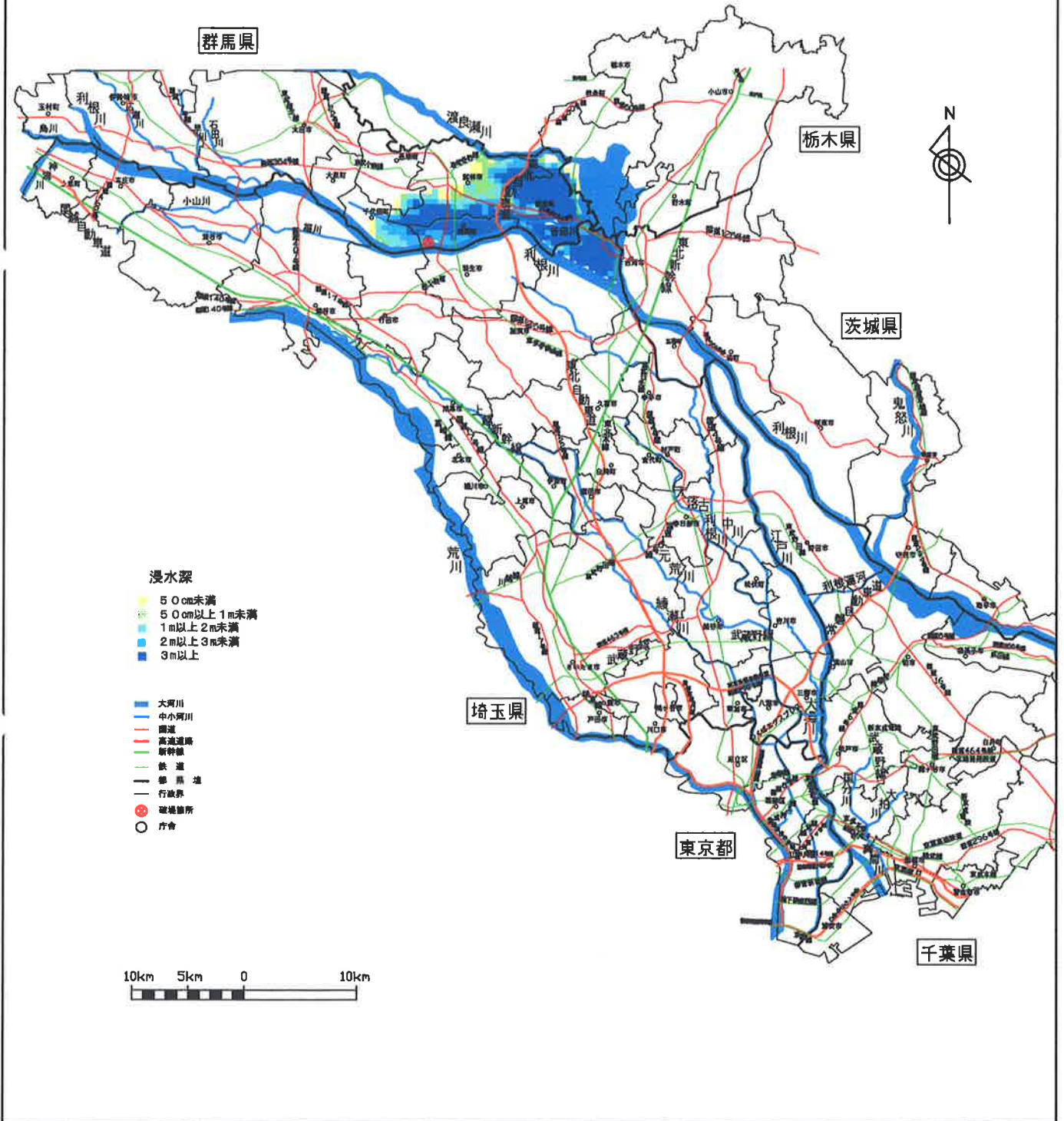
昭和24年8月洪水 ハッ場ダムなし
1/200 利根川 Aブロック L151.5k



昭和24年8月洪水 ハッ場ダムあり
1/200 利根川 Aブロック L151.5k

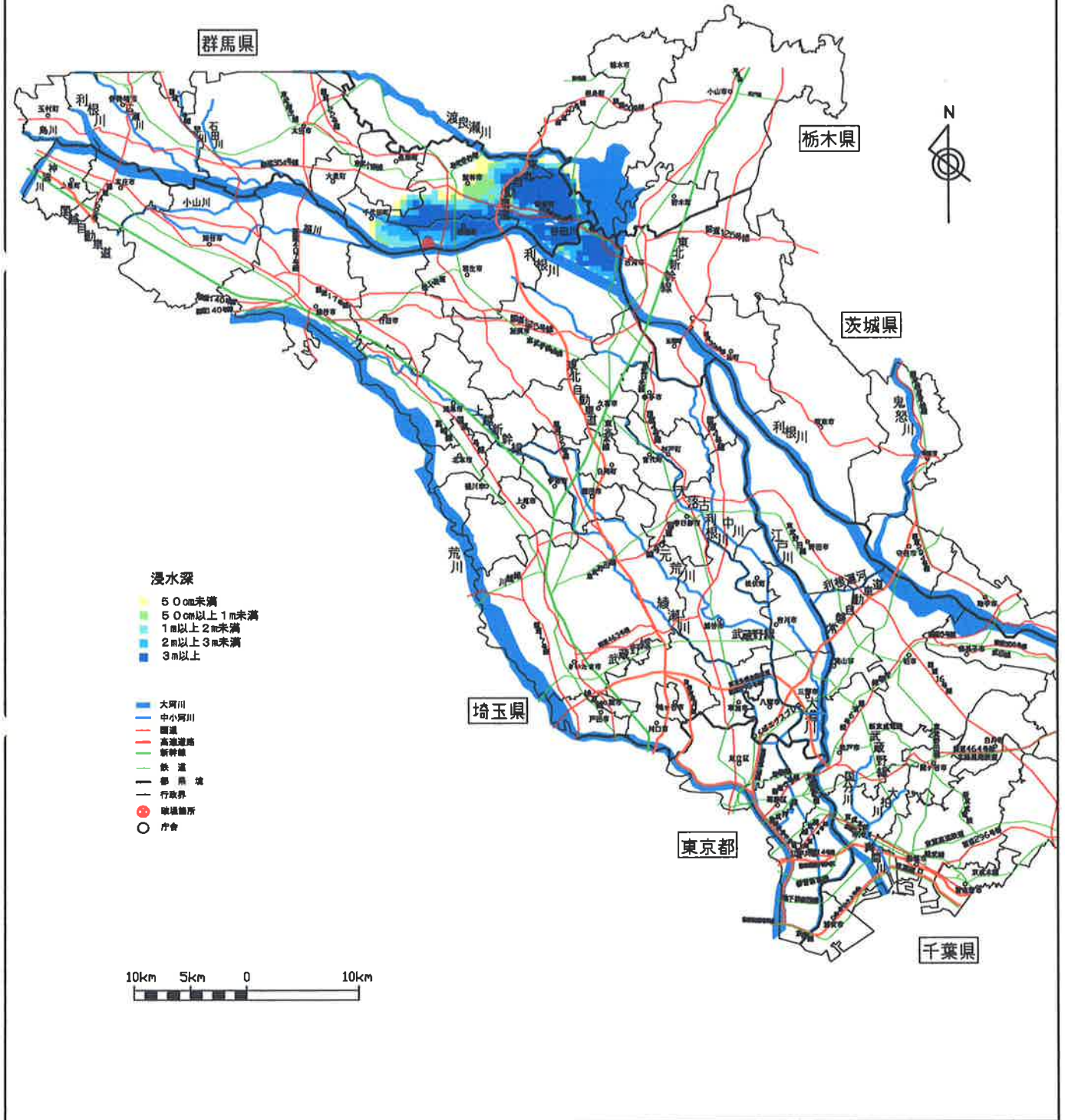


昭和33年9月洪水 ハッ場ダムなし
1/200 利根川 Aブロック L151.5k

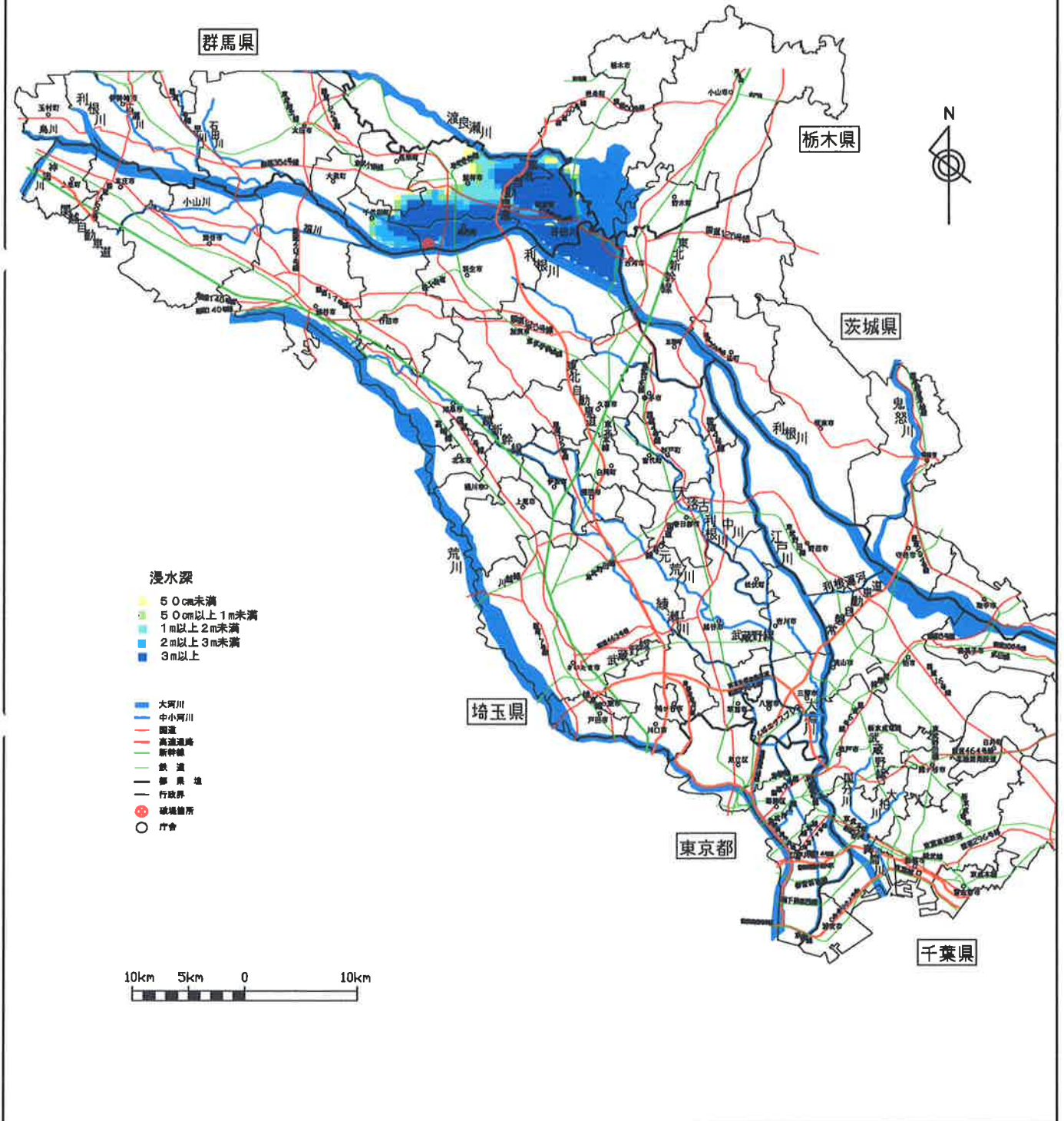


昭和33年9月洪水 ハッ場ダムあり

1/200 利根川 Aブロック L151.5k

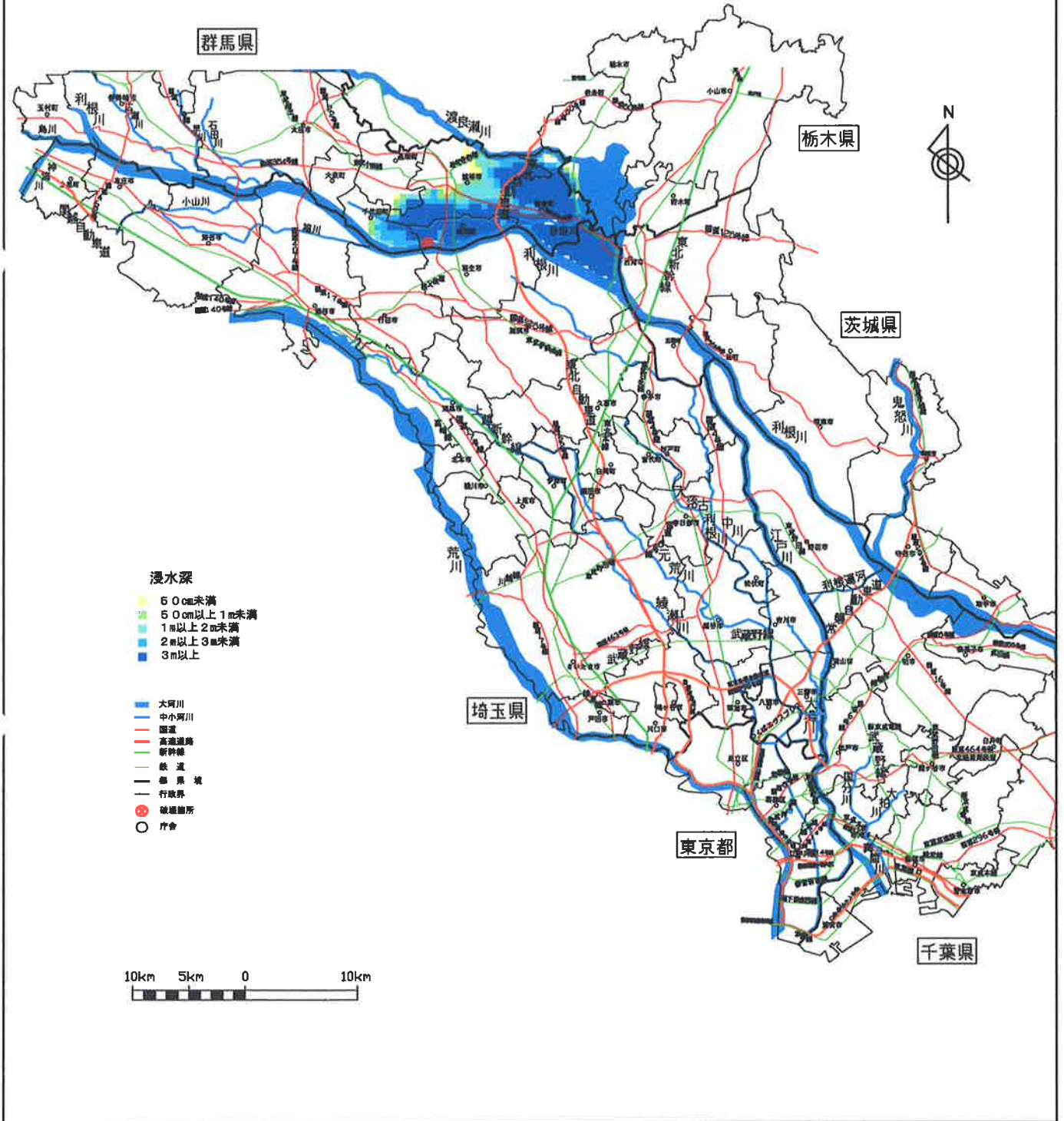


昭和34年8月洪水 ハッ場ダムなし 1/200 利根川 Aブロック L151.5k

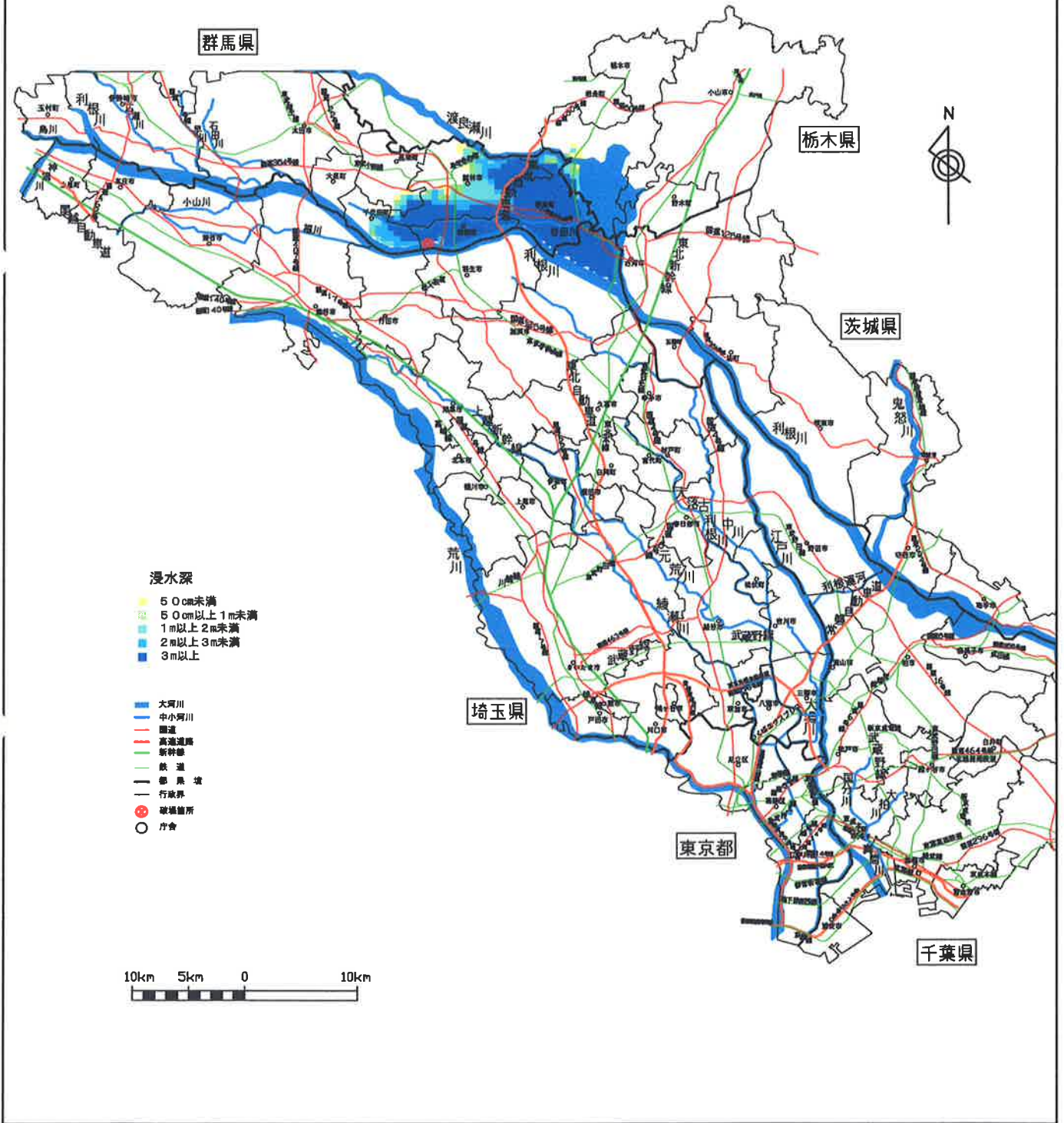


昭和34年8月洪水 ハッ場ダムあり

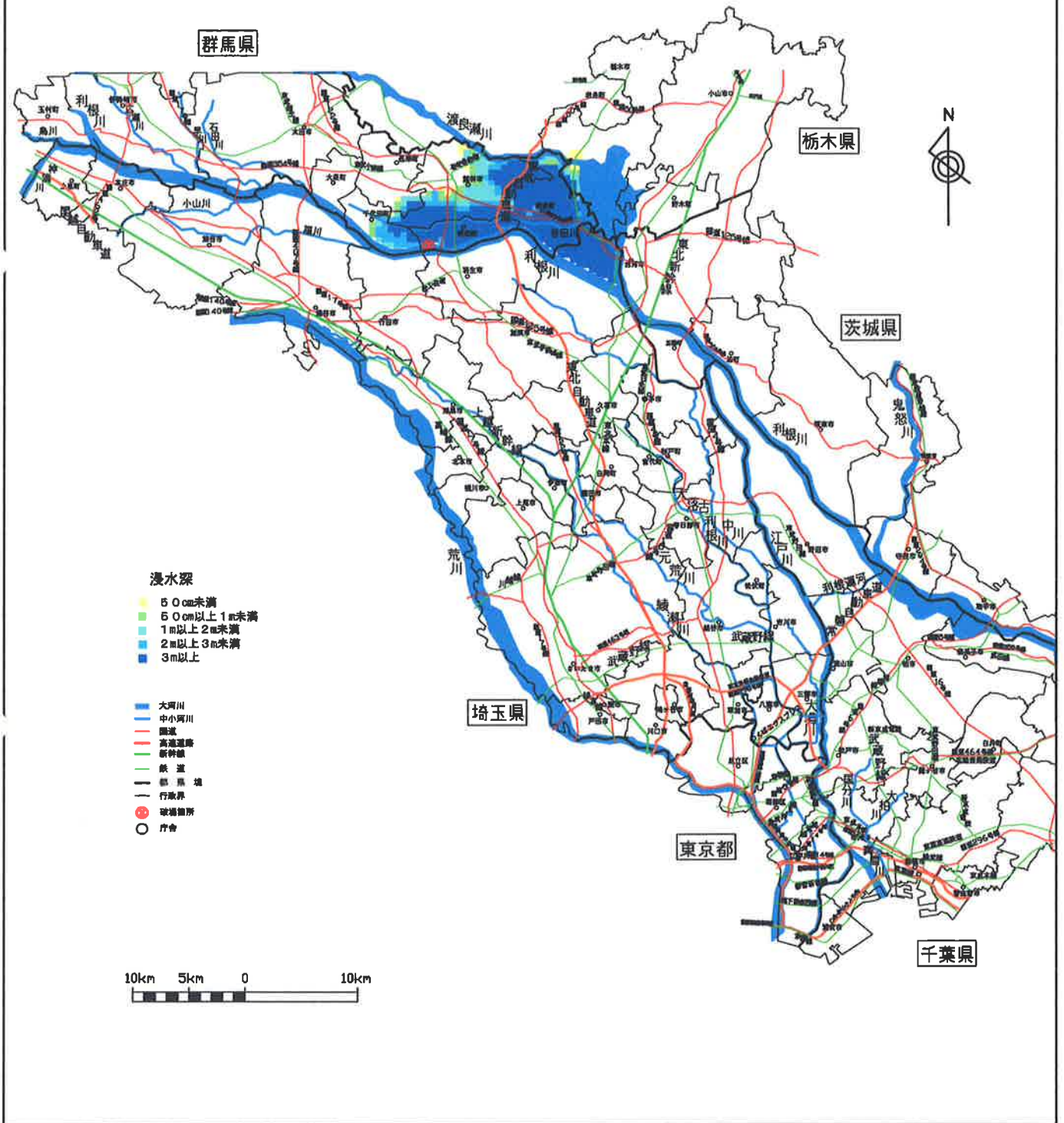
1/200 利根川 Aブロック L151.5k



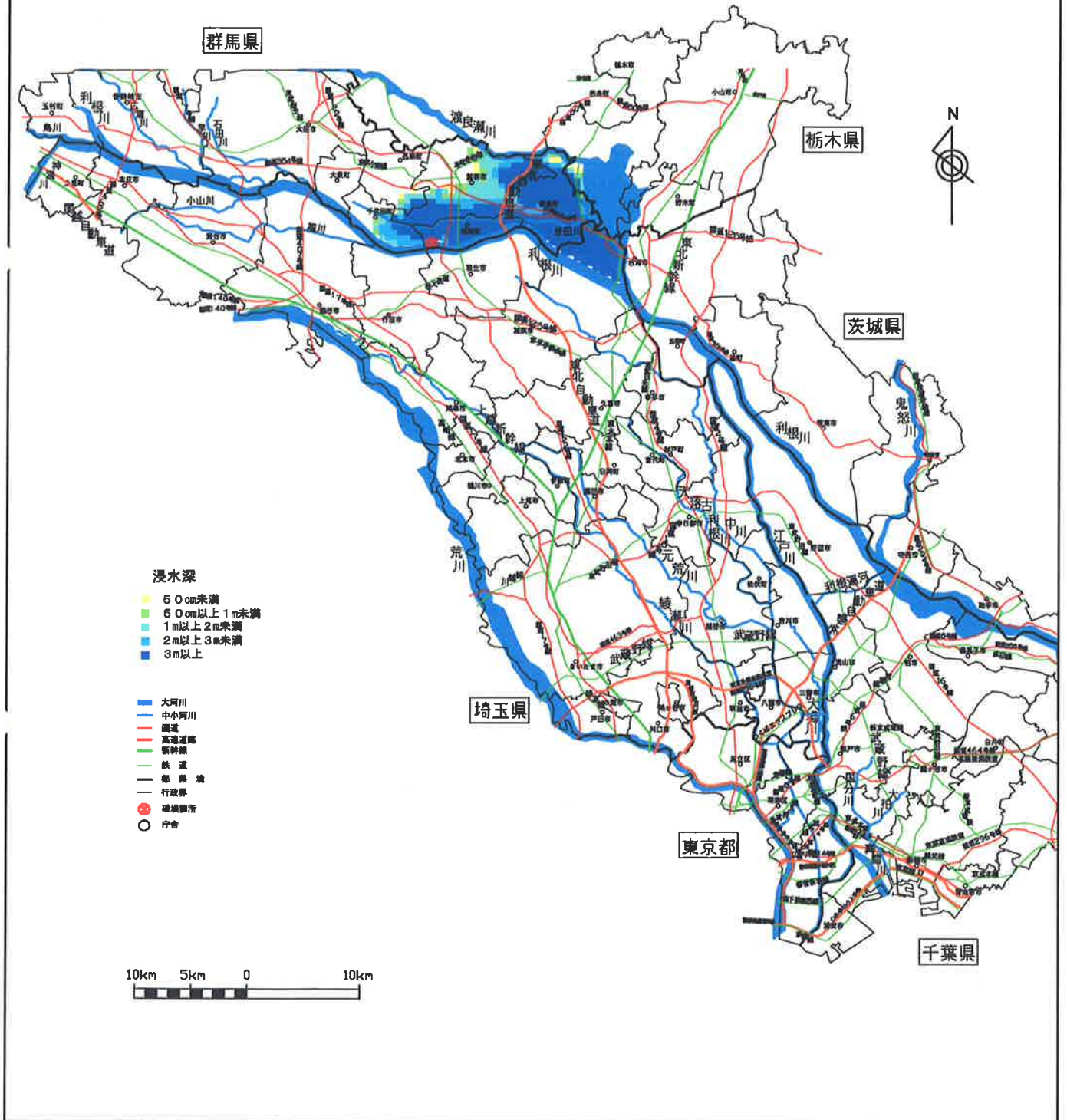
昭和57年7月洪水 ハッ場ダムなし
1/200 利根川 Aブロック L151.5k



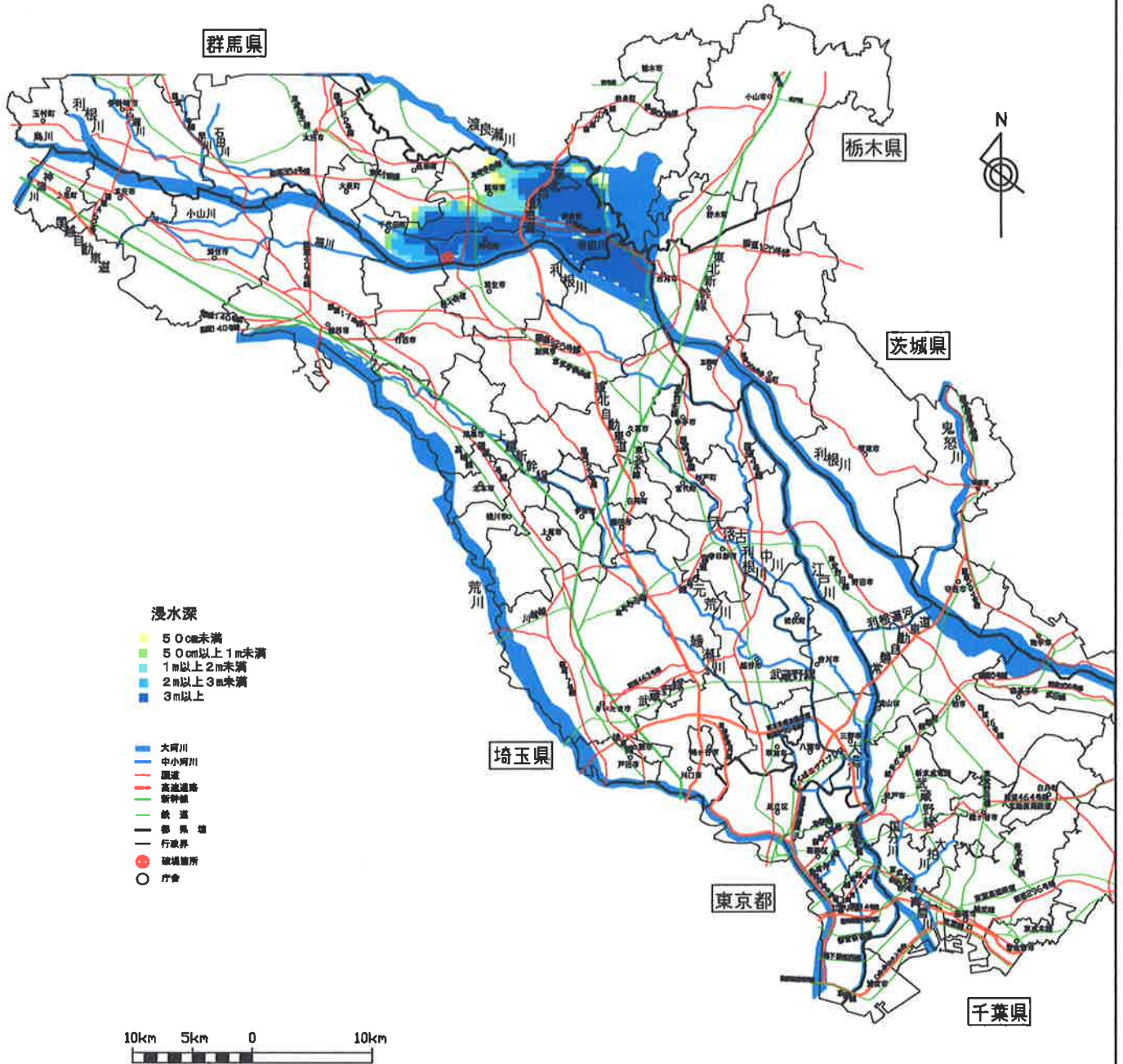
昭和57年7月洪水 ハッ場ダムあり
1/200 利根川 Aブロック L151.5k



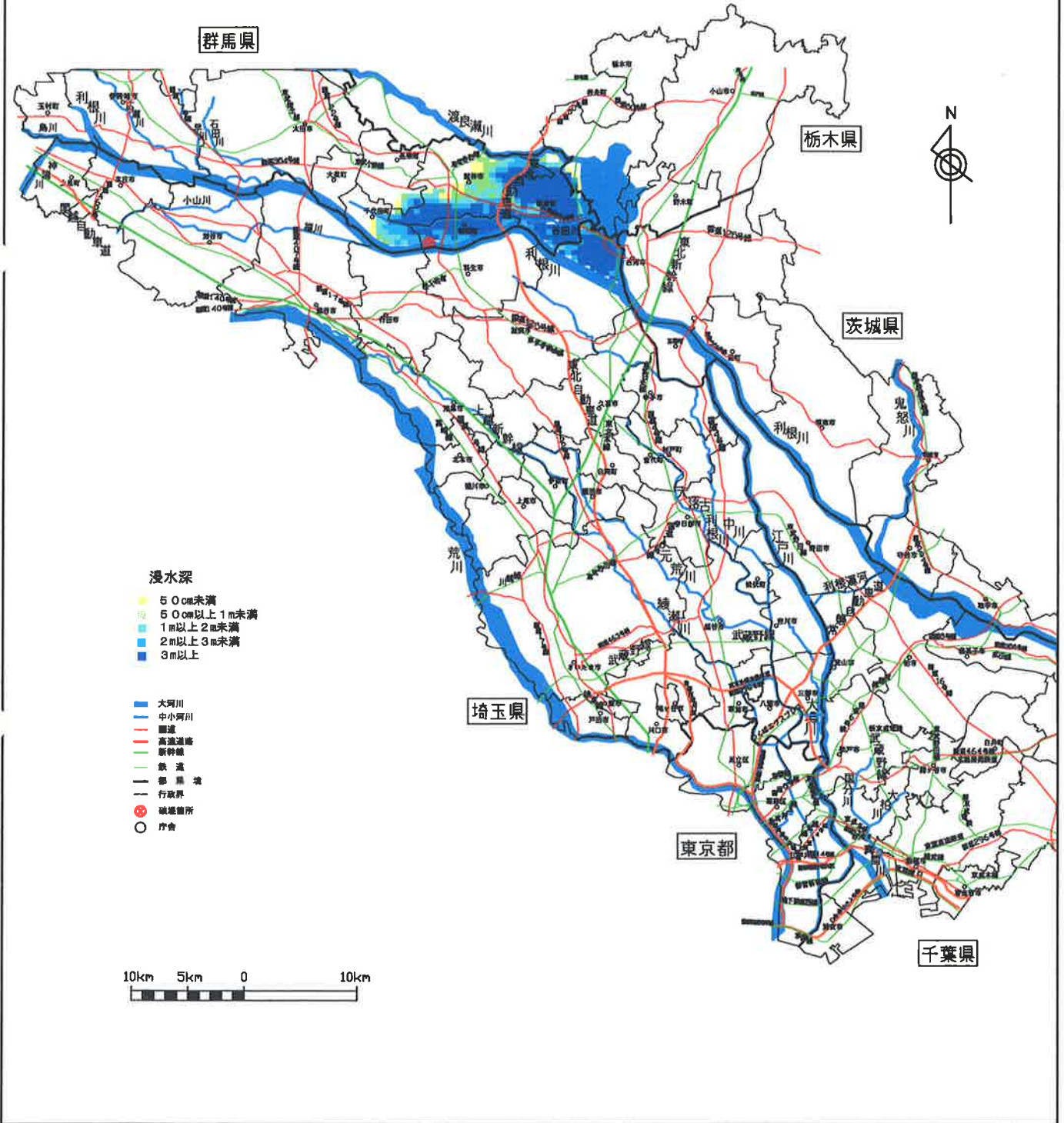
昭和57年9月洪水 ハッ場ダムなし 1/200 利根川 Aブロック L151.5k



昭和57年9月洪水 ハッ場ダムあり
1/200 利根川 Aブロック L151.5k



平成10年9月洪水 ハッ場ダムなし
 1/200 利根川 Aブロック L151.5k



平成10年9月洪水 ハッ場ダムあり
1/200 利根川 Aブロック L151.5k

