

副本

平成16年（行ウ）第497号

公金支出差止（住民訴訟）請求事件

原告 深澤洋子外43名

被告 東京都知事外4名

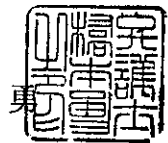
準備書面(9)

平成18年10月17日

東京地方裁判所民事第3部 御中

被告ら訴訟代理人 弁護士

橋本



被告ら指定代理人

中村次良



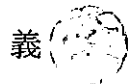
同

貫井彩



同

本多教義



同

藤本清孝



同

前田康行




同

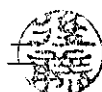






吉野正禎




被告東京都知事及び東京都都市整備局総務部企画経理課長

指定代理人	森田雅	
同	吉原信	
同	井上	


被告東京都知事及び東京都建設局総務部計理課長


指定代理人	後藤謙	
同	小谷	
同	玉田嘉喜	
同	大和田隆夫	
同	大坪安則	
同	内野祐	
同	向山公	

被告東京都財務局経理部総務課長指定代理人


鳥海正富 

被告東京都水道局長指定代理人

杉山芳 

同 徳永宏 

同 藤代将彦 

同 牧田嘉 

被告らは、原告ら18年4月11日付け原告ら準備書面(7)について、以下のとおり、反論する。

1 河川法63条に基づく負担金の支出命令について

原告らは、「流域の都県がハッ場ダムの建設によって受ける利益は全くない」から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せず、国土交通大臣の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、地方公共団体との関係では相対的に無効と評価すべきものであるから、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、信義誠実の原則に反し、違法であると主張する（同書面第7、3、88頁末行ないし89頁末行）。

しかしながら、被告ら準備書面(3)、第4、1（同書面16頁下から4行目ないし17頁13行目）で述べたとおり、河川法63条1項に基づく負担金は、国土交通大臣が行う河川の管理により、同法60条1項の規定により当該管理に要する費用の一部を負担する都府県以外の都府県が著しく利益を受ける場合に、当該利益を受ける都府県に負担させるものであるが（同法63条1項）、当該都府県が著しく利益を受けるか否かは、国土交通大臣に判断権限があり、都府県に判断権限はない。

なお、利根川及び吾妻川（河川法9条2項に規定する指定区間を除く。）は、国土交通大臣が管理する一級河川であり、その維持・整備等の責任は河川管理者たる国土交通大臣が負うものであって（同法9条1項、16条、16条の2等）、都又は都知事にはその権限も責任もない。

しかし、原告らは、準備書面(7)において本件ダムが治水対策として不要である等主張するので、念のため、手持ちの資料に基づき、原告らの主張の誤りを指摘する。

## 2 本件ダム事業の河川法上の位置付けについて

原告らは、河川法の平成9年改正は河川行政に従来の治水、利水の観点に環境保全の観点を加えるとともに、河川管理者に工事实施基本計画に代えて河川整備基本方針及び河川整備計画を定めることを義務づけたものであるから、長期間にわたって旧法時代の計画を経過規定により通用させることは平成9年改正の法改正の趣旨に反し違法であるから、改正法に基づく上位計画がないまま本件ダム事業を推進することは違法であると主張する（同書面第4、38頁1行目ないし46頁末行）。

しかしながら、この主張は経過措置を定めた改正法附則2条について、独自の解釈を述べるものであって、失当である。

すなわち、平成9年改正によって新設された河川整備基本方針、河川整備基本計画の規定は、改正法の公布の日から6月以内に施行されることとなっていたが、河川整備基本方針、河川整備基本計画は改正法施行後直ちに策定できるものではなく、調査等を含めて相当の期間を要することから、経過措置として、改正法に基づく河川整備基本方針、河川整備計画が策定されるまでの間、政令で定めるところにより、工事实施基本計画のうち、河川整備基本方針に相当する長期的な方針の部分について河川整備基本方針に、河川整備計画に相当する具体的な河川整備に関する部分について河川整備計画とみなすこととされたのである（乙105号証46頁）。

これを本件についてみると、平成7年3月に改訂された利根川水系工事实施基本計画（乙第5号証）のうち、①河川の総合的な保全と利用に関する基本方針（同工事实施基本計画1）、②河川工事の実施の基本となるべき計画に関する事項（同工事实施基本計画2）及び③河川工事の実施に関する事項のうち、主要な地点における計画高水位、計画横断形、その他河道計画に関する重要な事項（同工事实施基本計画3(1)、平成9年政令342号附則2条1項、同政令による改正前の河川法施行令10条2項1号ないし3号イ）に係る部分が利根川水系の河川整備基本方針と、また、④河川工事の実施に関

する事項のうち、主要な河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施行により設置される主要な河川管理施設の機能の概要（同工事実施基本計画3(2)、平成9年政令342号附則2条2項、同政令による改正前の河川法施行令10条2項3号ロ）に係る部分が利根川水系の河川整備計画と、それぞれみなされている。なお、平成18年2月に利根川水系河川整備基本方針（甲B第6号証）が定められた。

したがって、本件ダム事業にはその上位計画である河川整備基本方針及び河川整備基本計画が存在していることは明らかであり、原告らの主張には理由がない。

### 3 利根川水系工事実施基本計画について

原告らは、上位計画である利根川水系工事実施基本計画では上流ダム及び放水路等の建設により利根川の洪水調整を行うこととされているが、実際のところ、4ダムの建設が中止されており、今後、治水対策を目的とする新規ダムの建設は不可能であり、また利根川放水路計画も全く実現性がないものであるから、利根川治水計画は既に破綻していると主張する（同書面第3、20頁1行目ないし36頁末行）。

しかしながら、この主張が誤っていることは、以下に述べるとおりである。

#### (1) 八斗島上流における洪水調節施設について

原告らは、利根川上流の多目的ダム建設計画が、利水予定者の撤退を理由に、治水目的が残るにもかかわらず、治水ダムに変更することなく計画自体中止されていることから、新たに治水ダムの計画を策定し、建設することは不可能であり、上流ダム群で洪水調整を行うことを前提とする利根川水系工事実施基本計画は非現実的なものであると主張する（同書面第3、2、23頁5行目ないし29頁9行目）。

しかしながら、原告らが指摘するダム計画の中止は、平成12年から平成15年にかけて決定されたものであり、その後の平成16年に最終変更

された本件ダム建設計画が、これらの決定の影響を受けるものではない。

また、利根川水系河川整備基本方針（平成18年2月策定）においては、八斗島地点で洪水調節施設に配分された流量については、①既存洪水調節施設の再開発による機能向上と②烏川に設定する調節池の洪水調整容量増加とによって対応するものとされている。具体的には、①既存洪水調節施設については、利水容量の治水容量への振替も含めたダム群の連携・再編、ダムの嵩上げによることとされ、②烏川調節池については、可能な限りの掘削を行い、エリアの拡大も含めて洪水調節容量の増加を図るというものである。

同基本方針では、これに加え、洪水調整施設の治水機能を最大限活かすために、気象予測や情報技術の進展等を踏まえ、より効率的な操作ルールへの変更を行うこととされ、これらでも不足する治水容量については、新規の洪水調節施設で確保することとされている（乙第106号証の4、9頁）。

## (2) 利根川放水路計画について

原告らは、利根川水系河川整備基本方針に定められた利根川放水路計画は印旛沼を經由して花見川を經由し東京湾に分派するものであるが、印旛沼は自流域の洪水処理で手一杯で、利根川上流からの洪水まで処理することはできず、印旛捷水路、新川、花見川の拡幅には何千戸という住宅等の移転を伴うことから、利根川放水路計画には実現性がないと主張する（同書面第3、3、29頁10行目ないし34頁1行目）。

しかしながら、そもそも、利根川放水路は、利根川水系工事实施基本計画においては、花見川に繋がる新たな河川を開削し、利根川から3000 $\text{m}^3$ /秒を東京湾に分派するという計画であったが、当該放水路では、新たな河川の大規模な開削や都市部の引堤を伴い、事業費約2兆円、移転家屋数2,000棟以上と見込まれ、地域社会への影響が甚大であることから、利根川水系河川整備基本方針において、印旛沼を経て花見川を經由し東京

湾に至るものに変更されたのであり、印旛沼を洪水調節池として活用することにより、花見川の現在の改修計画を大きく変えることなく、利根川から1,000 m<sup>3</sup>/秒程度の分派が可能であり、これにより、利根川の放水路としての機能だけでなく、印旛沼周辺の内水被害の軽減が見込まれるとされている（乙第106号証の4、5頁）。

(3) 利根川本川の河道整備状況について

原告らは、八斗島から栗橋にかけての利根川中流部では、計画高水流量に近い流下能力は確保されているから、あと少しの河道整備を進めれば、大洪水への対応も可能であると主張する（同書面第3、4、34頁2行目ないし36頁末行）。

しかしながら、原告らが主張する河道整備は、八斗島より下流の治水計画の一部である利根川放水路の実現を前提とするものであるから、かかる主張は、利根川放水路の実現性がないとする原告らの主張とその前提において矛盾する。

4 利根川水系工事实施基本計画（現利根川水系河川整備基本方針）が八斗島地点の基本高水ピーク流量22,000 m<sup>3</sup>/秒と設定していることについて

原告らは、利根川水系工事实施基本計画（現利根川水系河川整備基本方針）における八斗島地点の基本高水のピーク流量には、基礎としたカスリーン台風の実績洪水量の推定方法に誤りがあるばかりでなく、計算に使用した流出モデルにも構造的な欠陥があり、さらに、現在、流域の保水力も大きく向上していることを考慮すれば、八斗島上流域においては、カスリーン台風時の八斗島地点の推測流量17000 m<sup>3</sup>/秒を5000 m<sup>3</sup>/秒も上回る氾濫はあり得ないとして、正しい値に修正すれば、本件ダムがなくともカスリーン台風並みの洪水に対応することは十分可能であり、基本高水のピーク流量は過大であると主張する（同書面第5、47頁1行目ないし67頁末行）。

しかしながら、国は、河川整備基本方針を策定するに当たり、年最大流量

等の経年変化を踏まえ、利根川水系工事実施基本計画の基本高水のピーク流量について、流量確率や既往洪水により検証している。

すなわち、利根川工事実施基本計画を策定した昭和55年以降、計画を変更するような大きな出水は発生しておらず、昭和18年から平成14年までに蓄積された流量データを確率統計処理し検証したところ、八斗島地点における1/200確率規模の流量は、20,200 $\text{m}^3$ /秒～30,300 $\text{m}^3$ /秒と推定され、さらに、基本高水のピーク流量22,000 $\text{m}^3$ /秒は、もともと観測史上最大のカスリーン台風時の実績降雨から、河川整備等による氾濫量の減少を考慮して算出されたものであることから、国は、八斗島地点における同工事実施基本計画の基本高水のピーク流量は妥当であると判断し、河川整備基本方針でもこれが採用されている（乙第106号証の3、11頁）。

また、利根川上流域（群馬県）の森林面積は、明治時代以降大きく変化していないところ、昭和55年策定の利根川水系工事実施基本計画においては、流域の過去の主要洪水の再現可能な流出モデルが設定されており、森林の存在も含めた流域の土地利用状況を前提とした治水計画とされている。

なお、日本学術会議の答申（平成13年11月「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」）によれば、森林の多面的な機能について評価する一方で、森林の水源涵養機能（洪水緩和機能等）の限界が指摘されている。すなわち、「治水上問題となる大雨のときには、洪水のピークを迎える以前に流域は流出に関して飽和状態となり、降った雨はほとんどが河川に流出するような状況となることから、降雨量が大きくなると、低減する効果は大きくは期待できない。このように、森林は中小洪水においては洪水緩和機能を発揮するが、大洪水においては顕著な効果は期待できない。」「あくまで森林の存在を前提にした上で治水・利水計画は策定されており、森林とダムの両方の機能が相まってはじめて目標とする治水・利水安全度が確保されることとなる」（乙第106号証の2、6頁）。



## 5 本件ダムの治水効果について

- (1) 原告らは、国土交通省のデータによっても本件ダムの効果はゼロであり、仮に治水効果があるとしても非常に小さいものであり、治水効果が最も求められる大洪水時においても役に立たないと主張する（同書面第6、68頁1行目ないし75頁下から2行目）。

しかしながら、本件ダムの上流域に大雨が降らなかった洪水を例にとれば、本件ダムによる効果がないのは当たり前である。

すなわち、原告らが主張の根拠とする表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））中の数値は、200年に1回の降雨がどのような降雨パターンとなるかは不明であり、数多くの降雨パターンにより、気象条件も踏まえ専門的見地から効果を検証したものであるところ、原告らは、31洪水のうち実績流量が大きい上位3洪水について、「三大洪水」などと称し、突出して大きい洪水であるかのように扱う等、その主張は、独自の論理に基づき取捨選択したデータを根拠とするものである。実際、原告らが採用していない、実績ピーク流量で3番目の洪水（昭和33年9月16日台風7号。実績ピーク流量8,730 $\text{m}^3/\text{秒}$ ）と大差ない4番目の洪水（昭和34年8月12日。実績ピーク流量8,280 $\text{m}^3/\text{秒}$ ）では、本件ダムの効果は1,487 $\text{m}^3/\text{秒}$ あるとされている。また、原告らは、本件ダムが不要であるというために、国土交通省の計算によって効果があると認められた昭和34年9月24日の洪水等、主張に沿わない事実を例外扱いし、流出モデルの特性や既設ダムによる調節を持ち出しているのである。

したがって、本件ダムが大洪水において効果がないという原告らの主張は失当である。

- (2) 原告らは、地理的・地形的特質により吾妻川流域には大雨が降りにくいと主張する（同書面第6、74頁1行目ないし75頁6行目）。

しかしながら、神奈川県鎌倉市に上陸し、茨城県に抜けた平成13年の

台風15号の際、本件ダム上流域で400mmを超える3日雨量を記録しているとおり、現に吾妻川流域には大雨が発生している（乙第82号証6頁）。

- (3) 原告らは、吾妻溪谷は自然の洪水調節作用を有しており、このことはカスリーン台風の際の吾妻川筋の洪水位の変化から明らかであると主張する（同書面第6、76頁8行目ないし77頁7行目）。

しかしながら、カスリーン台風の際の降雨は吾妻川の下流ほど多く、上流域では少なかったことや上下流の降雨量の時間経過が考慮されていないことから、カスリーン台風時のデータに基づく原告らの主張には何ら根拠がない。

仮に吾妻溪谷に治水効果があったとしても、昭和56年（台風15号）、昭和57年（台風10、18号）、平成10年（台風5号）の洪水では利根川流域の各所で甚大な被害が発生しており、吾妻溪谷の自然調節だけでは不十分なことは明らかである（乙第107号証）。

なお、吾妻溪谷は、本件ダムサイト付近からその下流にかけて約3.5kmにわたり、V字型の溪谷をなしていることから、河道における洪水流出を自然に制御する機能を有しているように見える。しかしながら、河川の縦断的な傾きが急であり、洪水時において毎秒5m以上といった大きな流速が発生することから、吾妻溪谷の狭窄（狭く絞られた河道形状をなす箇所のこと）による洪水流出の抑制効果は期待できないとされ、また、吾妻溪谷による貯留効果は期待できないことは、河道をボックス（箱）に例えてその形状から河道の貯留効果を評価する方法（河道の貯留関数）によっても確認されており、吾妻溪谷に自然のダムとしての機能を期待することはできないとされている（乙第108号証）。

利根川水系の流域は、約17,000km<sup>2</sup>と国内でも最大級の流域面積を有しており、流域全体から見た本件ダムの効果も考慮する必要がある。利根川水系のような大規模な河川において、各小流域で適切な洪水調節を

行うことは、洪水時において下流の水位を低下させ、堤防決壊などの被害を大きく軽減するものである。特に、近年の気候変動に伴い頻発する豪雨は、流域のいずれの地点でも発生しうる可能性を有するものであるから、流域全体での対策が必要かつ重要になってきている。こうした観点から見ると、本件ダムは利根川上流域の約1/4を占める流域面積を持つ吾妻川流域で初の本格的な洪水調節機能を有するものであり、治水容量は利根川上流の既設6ダムの合計1億1,484万 $\text{m}^3$ の約6割に相当する6,500万 $\text{m}^3$ で利根川水系最大となる治水上重要なダムである。

したがって、この意味でも本件ダムの効果がないという原告の主張は失当である。

副本

平成16年(行ウ)第497号

公金支出差止(住民訴訟)請求事件

原告 深澤洋子外43名

被告 東京都知事外4名

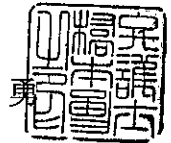
証拠説明書

平成18年10月17日

東京地方裁判所民事第3部 御中

被告ら訴訟代理人 弁護士

橋本



被告ら指定代理人

中村次良



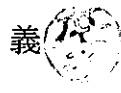
同

貫井彩霧



同

本多教義



同

藤本清孝



同

前田康行



同








吉野正禎








被告東京都知事及び東京都都市整備局総務部企画経理課長

指定代理人	森田雅	
同	吉原信	
同	井上	

被告東京都知事及び東京都建設局総務部計理課長

指定代理人	後藤謙	
同	小谷健	
同	玉田嘉喜	
同	大和田隆夫	
同	大坪安則	
同	内野祐彰	
同	向山公	

被告東京都財務局経理部総務課長指定代理人

	鳥海正富	
被告東京都水道局長指定代理人	杉山芳彦	
同	徳永宏幸	
同	藤代将彦	
同	牧田嘉人	

号 証	標 目 (原本・写しの別)	作 成 年月日	作 成 者	立証趣旨	
乙105	改正河川法の 解説とこれか らの河川行政 (抜粋)	写し	H9. 10. 10	建設省河川法 研究会	河川整備基本方針及び河川整備 計画に関する経過措置の内容
乙106 の1	社会資本整備 審議会河川分 科会第30回 河川整備基本 方針検討小委 員会議事録	写し	H17. 12. 19	国土交通省	平成17年12月19日に開催 された社会資本整備審議会河川 分科会第30回河川整備基本方 針検討小委員会において、利根 川水系の河川整備基本方針の策 定について議論がなされたこ と。
乙106 の2	社会資本整備 審議会河川分 科会第30回 河川整備基本 方針検討小委 員会 参考資料1	写し	H17. 12. 19	国土交通省	(6頁) 森林の洪水緩和機能に関する日 本学術会議の答申(平成13年 11月「地球環境・人間生活に かかわる農業及び森林の多面的 な機能の評価について」)の内容
乙106 の3	社会資本整備 審議会河川分 科会第30回 河川整備基本 方針検討小委 員会 参考資料6	写し	H17. 12. 19	国土交通省	(11頁) 利根川工事実施基本計画で設定 した基本高水のピーク流量の検 証結果
乙106 の4	社会資本整備 審議会河川分 科会第30回 河川整備基本 方針検討小委 員会 参考資料8	写し	H17. 12. 19	国土交通省	① (5頁) 利根川放水路に関する利根川 水系河川整備基本方針(平成 18年2月策定)の考え方 ② (6頁) 利根川上流の洪水調整施設に 関する利根川水系河川整備基

号 証	標 目 (原本・写しの別)		作 成 年月日	作成者	立証趣旨
					本方針(平成18年2月策定)の考え方
乙107	Q&A吾妻溪谷は自然のダムの役割を持っていると考えられるため、八ッ場ダムは必要ないのでは?	写し	H18.8.8	国土交通省 関東地方整備局八ッ場ダム 工事事務所	洪水対策として、吾妻溪谷の自然調節だけでは不十分であり、八ッ場ダムによる洪水調整が必要であること。
乙108	Q&A景勝吾妻溪谷は川幅が狭まっているため、洪水時において流水が下流に流れにくくなっているのではないですか。またこれにより、自然のダムの調節機能を有しているのではないですか?	写し	H18.8.8	国土交通省 関東地方整備局八ッ場ダム 工事事務所	洪水対策として、吾妻溪谷の自然調節だけでは不十分であること。