

平成21年（行コ）第213号

八ッ場ダム公金支出差止等請求（住民訴訟）控訴事件

控訴人ら 深澤 洋子 外37名

被告訴人ら 東京都水道局長 外4名

国土交通大臣の訴訟参加申立てに関する理由補充書

平成24年6月21日

東京高等裁判所第5民事部御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 高 橋 利 明 代

同 大 川 隆 司 代

同 羽 倉 佐 知 子 代

同 只 野 靖 代

同 土 橋 実 代

同 西 島 和 代

同 谷 合 周 三

同（復） 島 昭 宏 代

ほか28名

本年1月27日付で提出した国土交通大臣の本件訴訟への参加申立てについて、控訴人らは下記のとおりその申立理由を補充する。

記

1 本件住民訴訟の審理における判断の枠組み

(1) 本件住民訴訟は、被控訴人らによる本件ダム建設にかかわる負担金の支出を違法として、その支出の差止め、ないしは違法支出につき責任を負う職員に対する損害賠償請求の義務づけ、を裁判所に求めるものである。

支出項目のうち河川法に基づく負担金（以下「治水負担金」）の違法事由は、本件ダム建設という国土交通大臣の河川管理行為が、東京都にとって、河川法第63条1項に定める「著しく利益を受ける場合」に該当しないので、治水負担金支払義務は発生しないということに尽きる。

原判決にはこの点に関する判断が全く欠落している。

地方公共団体の支出は必ず法令上の要件を充足しなければならない（地方自治法232条1項）のであるから、法令上の根拠を客観的に欠く支出が違法として禁止されるのは当然である。

(2) 本件ダムの建設によって自治体を受ける「利益」は、河川法16条の2の規定が河川整備計画の内容として要請する具体的利益である。従って、利根川水系河川整備計画を策定する河川管理者（本件の場合には国土交通大臣）を訴訟手続きに参加させ、その主張立証をうながした上で、これに対する反論反証の機会を控訴人に保障することは、本件治水負担金支出の違法性の有無につき、裁判所が適切な審理を遂げる上で必要不可欠である。

後述のとおり、本件ダム建設の前提となる「利根川水系河川整備計画」は、国土交通省関東地方整備局において、目下策定中である。従って同計画が確定

しなければ、それによって予定される東京都の受益の内容に関する実質的な議論が完結しないのは当然である。

- (3) 原判決は、もっぱら本件ダムの新設計画やダムそれ自体に「瑕疵がある」と言えるかどうか争点であるかのように錯覚した上で判断を進めた。被控訴人もまたこれを受けて、重大明白な瑕疵の存在は証拠による立証をする迄もないはずである、という理由により、国土交通省を本件訴訟手続きに参加させる必要性を否定する。

しかし、争点の所在をこのように理解することにそもそも根本的な誤りがある。

国が施行するダムの新設計画がいかに適法であろうとも、また仮にダム自体に特段の瑕疵があると言えない場合でも、ダムの建設によって「著しい利益」を受けない自治体に対して、国が河川法63条1項に基づく負担金支払義務を課すことは許されないのである。

ダムの瑕疵が、河川管理施設としての効用（河川法3条2項）を喪わせる程度に達すれば、当該ダムは何人の利益にもならないことになるが、その程度には至らず、ダムとしての一般的効用はあっても特定の者に対する関係で顕著な利益を生じない場合には、河川管理者はその者に対し負担金を請求することができない、ということが河川法63条の趣旨なのである。

- (4) 被控訴人は、自治体の特別受益ありとする国土交通大臣の「判断」がありさえすれば、負担金納付義務が当然に成立し、自治体がこれを否認することが許されないかのように主張する。しかし、国と自治体は別個の法主体であり、法の支配する社会においては両者の権利義務関係は、司法手続を経て客観的に確定されるべきものである。

河川法は負担金等の強制徴収制度（74条）を設けているが、このことは上

記法理を左右しない。

ちなみに国税徴収法がいかに強制徴収の制度を用意しているからと言って、課税要件を欠く課税処分は違法となり、会社取締役がこれを争わないまま漫然と法人税等を納付して会社に損害を与えれば、その責任を免れないのと同様、自治体の執行機関には、負担金納付要件を欠く納付通知に対しては、必要な場合には司法による救済を求めても支払を拒否すべき責任がある。

- (5) 被控訴人が援用する最判平成4年12月15日「一日校長事件判決」の事案は、ともに自治体の執行機関である知事と教育委員会の、行政組織法上の権限分配の定めによって、教育委員会の専権に属する事項について、知事には変更権限がなく、従って教育委員会の決定を前提とする知事の金銭支出行為につき、原則として知事の責任を問うことができないことを説いた事案であるが、この場合、両執行機関の間の紛争を司法的に処理する余地は制度上存在しない。

これに対し本件のように、自治体の受益の有無をめぐって、負担金請求権者とその支払義務者の間で見解が分かれる場合には、支払義務の有無とその程度が司法により客観的に判定されれば足り、債権者の請求内容を変更する権原が債務者側に存在する必要はない。「一日校長事件」の事案は本件の先例とはなりえないものである。

2 河川法63条にいう「著しい利益」の内容

- (1) 控訴理由書(121頁)で指摘したとおり、国土交通省河川局関係者の著書『逐条解説河川法解説』においても、河川法63条にいう「著しい利益とは、他の都府県が一般的に受ける利益を超える特別の利益である。河川は、上流から河口に至るまで連続した一の水系を成し、その管理も水系を一貫して行われるべきものであるので、ある都府県の区域内における河川の管理により、他の

都府県が多かれ少なかれ利益を受けるのは当然予想される所であり、したがって、多少なりとも利益があれば本条の負担金を課すこととするのは、本法において定められた河川の管理及びその費用負担の体系を破壊することとなる」とされている（第2版400頁）。

- (2) また、河川法63条にいう「利益」の内容は一般的・抽象的なものでなく、河川法16条の2によって定められる河川整備計画が実現を図ろうとする具体的利益である。

河川整備計画制度は河川法の平成9年改正によって導入されたものであるが、本件ダムについては改正法の附則によりそれ以前に策定済の「利根川水系工事実施基本計画」が改正法上の河川整備計画に相当するものとみなされていた。

改正河川法16条の2の規定が本件ダムについても充足されているということ、従前は、みなし規定の効力として形式的に言いうるだけだったのである。

- (3) しかし、平成22年9月28日に国土交通大臣が関東地方整備局長に対し「ダム事業の検証に係る検討」を指示し、その結果が平成23年11月30日に報告されたのを受けて、同省が本件ダム事業を継続する方針を発表した際、内閣官房長官が、利根川水系河川整備計画を新規に策定し、その中に本件ダムを位置づけることを予算執行の条件とする裁定を行ったのを契機として、国土交通省においては目下「利根川水系河川整備計画」の策定を急いでいる。

本件ダムが改正法16条の2の規定を実質的に充足する河川整備計画に照らし、東京都に著しい利益をもたらすかどうかは、当該計画の策定を待ってはじめて検討すべき問題である。

(4) 河川整備基本方針（河川法16条）が、「長期的な観点に立って定める河川整備の最終目標」（前掲『逐条解説河川法解説』83頁）であるのに対し、河川整備計画（同法16条の2）は、「ダム、堰、堤防等の河川工事、しゅんせつ等の河川の維持の両面にわたり、**主要なものに限らず河川整備の計画の全体像が明らかになるように定めるもの**」であって、計画対象期間（おおよそ20～30年程度が目安とされる）における網羅的な整備計画である（同86頁）。

河川整備計画と、その上位にある河川整備基本方針の共通の準則として、河川法施行令10条1号は「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」等を考慮することを求めている。

また、河川整備計画については、とくに、「河川管理者は、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるように特に配慮しなければならない」との規定を設けている（16条の2、第2項）。

すなわち、ダム工事によってもたらされる利益は、「このダムを造っておけば、いつか役に立つ時が来るかもしれない」という程度の漠然かつ抽象的な「利益」を意味するのではなく、現実が発生することが予測される災害の防止軽減に資するものでなければならないのであり、河川整備計画がそのような具体的利益を追求すべきことを法は要請しているのである。

(5) ちなみに原判決（68頁）は、

「八斗島の上流にも多くの市街地や農地があり、**河道整備がされる可能性が皆無ではないのであるから…八斗島の上流における将来の河道整備を考慮することが直ちに不合理であるとはいえない。**」などと判示しているが、「河道整備」も河川工事の一環である以上、それはダムと共に河川整備計画の中に具体的に位置づけられるべきものであって、抽象的な可能性のみに依拠してダムの効用を説く議論は、河川法とは無縁のものである。

3 東京都の受益の存否に関する控訴人の主張予定と、国土交通省を参加させる必要性

(1) ハッ場ダムの洪水調節便益計算は全くの仮想の計算であるので、著しい利益は不存在

ア 河川法63条の著しい利益と費用便益比計算

国土交通省が治水上の著しい利益があると定量的に示しているのが、ハッ場ダムの費用便益比計算における洪水調節便益計算である。しかし、この洪水調節便益計算は現実と遊離した全く仮想の計算であって、そのことによって逆に著しい利益が不存在であることが明らかになる。この計算の主要な問題点は、以下のとおりである。

イ ハッ場ダムの費用便益比計算の経過

ハッ場ダムの洪水調節便益の計算は今まで何度も行われている。最近では平成19年12月21日、21年2月24日、23年11月29日に計算結果の報告が行われている。それらの報告の費用便益比はそれぞれ2.9、3.4、6.3であり、計算するたびに数字が大きく変わっている。科学的な計算であれば、費用便益比は毎回ほぼ同様な数字が算出されるはずであるが、計算するたびにその数字が大きく変わっており、その計算の危うさを示している。

ウ 利根川では毎年平均で超巨額の洪水被害額が発生

ハッ場ダムの洪水調節便益計算では200年に1回の規模の洪水が来ることまで想定すると、ハッ場ダムがない場合は利根川・江戸川本川の破堤により、毎年平均で8,673億円の被害が発生することになっている。ハッ場ダムがあっても7,300億円である。50年に1回の洪水まで考えても、ハッ場ダムがない場合は毎年平均で4,820億円の被害額になる。ハッ場ダムがあっても、4,131億円の被害額である。

これが毎年平均の被害額であり、だれが見ても、これほど超巨額の被害が

毎年平均で発生するはずがない。全くあり得ない被害額が想定されているのである。

エ 氾濫の危険性が解消された利根川・江戸川

また、上記の八ッ場ダムの洪水調節便益の計算で対象とした利根川本川および江戸川では、昭和 24 年のキティ台風時に江戸川下流部が破堤したのを最後に、その後は最近 60 年間、破堤は全く起きていない。このことは衆議院の質問主意書に対する政府答弁書（内閣衆質 176 第 56 号 平成 23 年 11 月 25 日）でも認めていることである。

このように、最近 60 年間、利根川・江戸川の本川では破堤はなく、氾濫被害額はゼロであるにもかかわらず、洪水調節便益の計算では頻繁に破堤して氾濫が起き、毎年平均で何千億円という超巨額の被害が生じるというのであるから、八ッ場ダムの洪水調節便益の計算がいかにか架空のものであるかは明白である。

オ 控訴人らは、これらの点に関する主張を準備書面として追而提出する予定であるが、これらの控訴人らの主張立証に対し、「洪水調節便益計算」の内容について、主張・立証責任を第一次的に果たしうるのは被控訴人ではなく、国土交通省関東地方整備局である。

(2) 八ッ場ダムの洪水調節効果が下流に行くほど減衰するため、東京都にとって著しい利益が不存在

ア 八ッ場ダムの洪水調節効果の減衰を示す新たな資料

控訴人らは、八ッ場ダムの治水効果は小さく、八ッ場ダムは利根川の治水対策として役に立たないことを明らかにしてきた。これは治水基準点「八斗島」（群馬県伊勢崎市）について検討した結果であるが、最近になって、八斗島地点から下流部に行くほど、八ッ場ダムの洪水調節効果が顕著に減衰することが国土交通省の報告書に示されていることが明らかになった。

平成 22～23 年度に関東地方整備局により、八ッ場ダム事業の検証が行われ、治水に関して様々な計算が行われている。その計算の元資料の開示を求めたところ、今年 5 月によろやく、元資料である委託調査報告書「H23 利根川上流はん濫解析及び被害軽減方策検討業務報告書」が開示された。その資料を分析したところ、八ッ場ダムの洪水調節効果が下流に行くほど顕著に減衰していく計算結果が得られていることが判明した。

イ 八ッ場ダムの治水効果は江戸川では上流部の 1/10 程度まで減衰

八ッ場ダムの検証では、利根川の八斗島地点より少し上流から河口部までを四つの区間に分け、江戸川も含めて五つの区間について八ッ場ダムがある場合とない場合について洪水流量の計算を行っている。その計算によれば、八ッ場ダムの洪水ピーク削減量は渡良瀬川合流点より上流の利根川では 690～1,630 m³/秒あるものの、下流に行くほど小さくなり、東京都が面する江戸川では 60～210 m³/秒と小さい。この計算は、八ッ場ダムの検証で八ッ場ダムが最有力案になるように、条件をつくって行われたものであるが、それでも八ッ場ダムの効果は上流部であっても下流に行くにつれて次第に小さくなり、江戸川では上流部の 1/10 程度にまで落ち込んでいる。

ウ 江戸川の下流部に面する東京都は八ッ場ダムの治水効果の利益を受けない

八ッ場ダムがない場合における対応不足流量を求めてみると、利根川下流部、江戸川ではかなり小さくなり、洪水位に換算すると、数 cm に過ぎないことが多く、国土交通省の計算でも江戸川の下流部に面する東京都は八ッ場ダムの治水効果の利益を受けないことが示されている。東京都にとって八ッ場ダムは意味を持たない治水施設であることが判明したのである。

エ 控訴人らは準備書面において以上の事実を詳細に指摘する予定である。これに対する反論反証の責任と能力を第一義的に有するものは、国土交通省関東地方整備局を措いてない。

(3) 国土交通省の八ッ場ダム地すべり対策の全容が、ようやく明らかに

ア 貯水池地すべり問題の本訴訟での経過

八ッ場ダム予定地は地質がきわめて脆弱であるので、ダムが完成して貯水し、水位を上下させれば、貯水池周辺の各所で深刻な地すべりが惹起される可能性が高い。そうすれば、巨額の費用をかけた公共用物が機能しないことになるのは明らかである。

そして、実際に国土交通省による従来の調査でも、貯水池周辺で地すべり発生の可能性があるところは 22 地区に及んでいた。ところが、国土交通省が地すべり対策を具体化したのはわずか 3 地区のみであり、しかも、コスト縮減で合わせて 5.8 億円で済ませ、その余の地すべり問題については「事前に貯水池全域を対象に再検討を行う」というもので、問題を先送りするものであった。

原告・控訴人らは、国土交通省が予定している対策では、その対象範囲についても、また防止策においても、極めて不完全であると主張してきた。

原判決は、国土交通省の問題先送りの姿勢を追認し、地すべり対策の最終計画が示されていない時点では、地すべりの危険についての判断を示すことはできないとの判旨であった。

イ 今次、国土交通省が大規模な追加工事を計画

ダム関連工事が進む中で、八ッ場ダム貯水池周辺の地すべりの危険性がマスコミでも度々取り上げられ、地元住民から災害発生への不安の声が出されたことにより、ようやく国土交通省も重い腰を上げざるをえなくなった。そこで、平成 22 年 10 月から開始された八ッ場ダム建設事業の検証において、国土交通省は地すべり対策を検討し直し、その結果、10 地区において約 110 億円の費用をかけて対策を行うことを明らかにした。対策済みの 1 地区も含めると、対象地区は 11 地区となった。さらに、国土交通省は、地元住民が

移転しつつある代替地の地すべり対策も新たに検討し、約 40 億円の費用をかけて 5 地区で対策を講ずるとした。

ウ 貯水池地すべりの危険性の訴訟上の論議、審議は振り出しに

このように、被控訴人が原審で主張していた国土交通省の危険の認識は大きく変わり、八ッ場ダムをつくれば、ダム貯水池周辺で地すべりが多発する危険を認め、大急ぎでその対策計画をつくったのである。この点で、これまでの原告・控訴人らの主張の正当性は裏付けられたところである。それと共に、貯水池地すべりの危険性の訴訟上の論議、審議は、ほとんど振り出しから始めなければならない状況になった。

控訴人らは、国土交通省の新しい地すべり対策の詳細を示す資料を本年 5 月、情報公開請求により、ようやく入手できたので、専門家にその解析を依頼している。

エ 国交省の訴訟参加を得て主張を戦わせ、事実の解明を図る必要がある

以上のように、本訴訟の争点の一つである地すべり問題は被控訴人の主張にある「国土交通省の見解」が根本から変わったので、控訴人らは、専門家の鑑定意見や教示を得て、新たに国の対策を吟味するべく準備中である。その結果を待って、地すべり問題の準備書面を提出し、今後予想される地すべりの危険性を明らかにすることにする。

そして、地すべりの危険性に対する事業者側の安全性の反論は、国土交通省でなければなし得ないことである。上述のように、地すべり問題は、今新たに本格論争が起こったとも言えるので、当審においても十分な攻防の時間をとって審理を進めていただくことを強く希望している。

4 調査嘱託に対する関東地整の虚偽回答について国交省に釈明を求める

(1) 関東地方整備局からの虚偽回答

さいたま地裁の調査嘱託に対する関東地方整備局からの、平成 20 年 1 月の

回答（甲B第57号証の4）によれば、昭和55年の工事実施基本計画における八斗島地点毎秒2万2000m³の流出計算に用いられている流出モデルは、一次流出率を0.5とし、飽和雨量を48mmとして、これらの値は全流域一律であるとしていた。しかし、平成23年1月の学術会議における説明では、八斗島上流域を「第四紀火山岩帯」と「非第四紀火山岩帯」に区分し、前者では最終流出率を0.5とし飽和雨量は設定しない（甲B第150号証 25、33頁）、後者では一次流出率を0.5とし、飽和雨量を48mmとして計算を行ったとした（同33頁）。当然のことながら、調査嘱託に対する回答にある計算モデルの方が計算結果の流量値は大きくなる。関東地方整備局は、裁判所からの調査嘱託に対して虚偽の事実を回答したのである（控訴人第13準備書面33頁）。

（2）控訴人らが受けた実害

この虚偽データの回答の実害、即ち原告・控訴人側への影響は控訴審において現れた。即ち、原告・控訴人は、利根川上流域の降雨データなどの入力準備ができたので、流域分割は23分割ではあったが関准教授にこの流出モデルとデータを提供して、カスリーン台風洪水の再現計算を行ってもらったところ、同准教授の計算では、「毎秒2万5700m³」との解となるなど実態の解明が出来なかったことなど、原告・控訴人側の事務、業務の遂行に大きな障害を起こした。このことは、控訴人第13準備書面で述べたところである（同33～34頁）。この虚偽報告は原告側の真実究明作業を著しく妨害したものであり、許し難い行為である。

（3）控訴人らのさいたま地検への告発

原告・控訴人らは、平成23年6月10日、さいたま地裁の調査嘱託に対する関東地方整備局からの、平成20年1月の回答（甲B第57号証の4）に記

載された流出計算モデルは、明らかに刑法156条に該当する虚偽公文書作成、同第157条に規定する同行使罪に該当するとして、さいたま地方検察庁に告発状を提出した。

(4) さいたま地検での近時の対応

同地検は、控訴人らの告訴状提起に対し慎重に対応され、これを正式に受理することのないまま、地検担当検事は、関東地方整備局に対して「照会」を行ったが、同地方整備局はこれに何の応答もしなかったということである。かかる事態を迎えて、告発人代理人弁護士（控訴人代理人兼任）は、近く地検担当検事に面会し、「告訴状の正式受理」を督促する予定であり、正式受理されるものと期待している。

(5) 刑事捜査と本訴訟において早急な事案の解明を求める

関東地方整備局の担当課長が、裁判所からの調査囑託という公務の付託に対して、刑事責任を問われる危険を厭わず、何故、虚偽回答を行ったのかはその当事者の弁明を聞かなければならないが、これだけ重大な虚偽答弁をするについては、それ相応の理由があったはずであり、国民大衆に知られたくない事情があったと推察される。原告・控訴人らは、さいたま地検の捜査による事案の解明に期待すると共に、本訴訟においても国土交通省を参加させ、裁判所へ虚偽回答を行った本件事案の解明を速やかに進めたいと考えている。これを明らかにすることなく本件訴訟を終わらせることはできない。

5 まとめ

以上要するに、本件において審理されるべき主要な争点は本件ダムによる河川法63条所定の著しい利益が東京都にとって存在するかどうか、という点にあり、この点を解明するために、主張・立証能力とその責任を第一義的に有す

る国土交通省関東地方整備局を本件訴訟手続に参加させることが不可欠である。

これに加えて、関東地方整備局は、さいたま地裁からの流出モデルや流出データに関しての調査嘱託に対して、同局が使用したことのない流出モデルやパラメーターを回答したのであるが、河川管理に関する業務の中心にある河川課長が如何なる理由で虚偽回答を行ったのかについても、国土交通省を本件訴訟に参加させ、その理由を開陳させなければならない。

よって、すみやかに行政事件訴訟法23条1項に基づく決定を下されたい。

以上