

平成21年(行コ)第213号

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

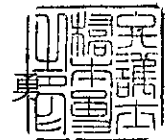
被控訴人ら 東京都知事外4名

被控訴人ら準備書面(4)

平成24年 3月30日

東京高等裁判所第5民事部 御中

被控訴人ら訴訟代理人弁護士 橋本



被控訴人ら指定代理人 和久井 孝太郎



同 江村 利明



同 村木 健司



(本件連絡担当)

被控訴人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


池内 光



川 上 直 

田 中 卓 

被控訴人東京都知事及び東京都建設局総務部
企画計理課長指定代理人


新 垣 真世貴 

今 井 徳 彦 

加 賀 美 

堀 口 賢 治 

舛 原 邦 明 

富 澤 房 雄 

青 木 大 輔 

被控訴人東京都財務局経理部総務課長指定代理人

鈴 木 裕 

江 畑 直 人 

被控訴人東京都水道局長指定代理人

尾 関



市 橋



芦 田 裕 志



松 富 佳奈子



被控訴人らは、本準備書面においては、治水上の利益を理由とする負担金の関係について、控訴人らの控訴理由に対する認否及び被控訴人らの主張を述べる。

第1 はじめに

1 控訴人らの主張が住民訴訟の基本を理解しないものであること

控訴人らは、本件受益者負担金の支出については（１）河川法６３条の要件を充足しなければ大臣納付通知は無効であり、八ッ場ダムによって東京都が「著しく利益を受ける」か否かについて判断する必要がある、（２）受益者負担金支出の適法違法については、八ッ場ダムが河川管理施設としての性状と機能を具備しているか否かという判断基準に基づかなければならない、（３）八ッ場ダム建設計画には治水対策上の合理性が認められることが必要であり、当該合理性の有無について具体的な判断をしなければならず、（４）八ッ場ダム事業について環境保護法令への適合の有無の判断が必要であるとし、その違法性の有無は上記四点の判断によって決されるべきであるとして（控訴理由書１１２～１２１頁）、これに関連する種々の主張を展開する。

しかしながら、これらの主張は、地方自治法２４２条１項に基づく当該地方公共団体における財務会計上の非違行為を正すための住民訴訟である本件訴訟において、財務会計上の非違行為ではなく、国が管理する区間の吾妻川に国が自らの責任で建設する八ッ場ダムの建設の是非自体を論じようとするものであり、住民訴訟の基本を理解しないものと言わざるを得ない。すなわち、東京都が果たすべき財務会計上の義務は、河川法６３条１項の規定に基づき国土交通大臣の納付命令が発せられた場

合に、当該命令が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するか否かを検討し、それがなければ、当該命令を尊重し、その内容に応じて負担金を納付することなのであり、当該命令に係る河川管理行為の妥当性ではない。

また、当該管理行為（本件における八ッ場ダム建設）自体の妥当性、有効性については、河川管理者であり、かつ、当該河川管理行為の実施主体である国が責任を有するのであり、国と地方公共団体との役割分担、二重行政の回避という観点からも、被控訴人は国がなすべきことを二重に行うようなことは避けなければならないのである。

2 本件負担金の法律的根拠

河川法63条1項に基づく負担金は、国土交通大臣の行う河川の管理により、同法60条1項の規定に基づき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、当該都府県に負担させるものであるが、当該都府県が著しく利益を受けるか否かの判断は、国土交通大臣の権限であり、都府県に権限はない。

このことは、河川法63条2項が、国土交通大臣は同条1項の規定により当該利益を受ける都府県に河川の管理に要する費用の一部を負担させようとするときは、あらかじめ、当該都府県を統轄する都府県知事の意見をきかなければならないことを規定するものの、当該意見照会は負担すべき金額及び納期限について意見を求めるだけのものであって、当該都府県が著しく利益を受けるか否かについて意見を求めるものではないこと、また、河川法74条は、国土交通大臣からの納付命令を受けたにもかかわらず、当該都府県がこれを納付しない場合、国土交

通大臣は当該都府県に対して強制徴収することができることを規定していることから明らかである。

3 本件ダム事業に係る計画に明らかな瑕疵がないこと

本件ダム建設事業は、利根川水系工事実施基本計画（平成7年3月改定・乙第5号証）の「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」及び「河川工事の実施に関する事項」に位置づけられているが、当該基本計画は、河川法の一部を改正する法律（平成9年法律第69号）附則2条の規定により「河川整備基本方針」（河川法16条）及び「河川整備計画」（同法16条の2）が定められるまでの間、各々これらの方針及び計画とみなされるものである。

また、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（乙第143号証）における「河川の総合的な保全と利用に関する基本方針」では、主要な工事として吾妻川の中流域において洪水調節と利水を目的とした本件ダムが建設中であることが明記されている（同書証6頁）。

もとより、この利根川水系河川整備基本方針は、治水安全度の全国バランス等を考慮しつつ、長期的な視点に立って定める河川整備の最終目標であることから、その客観性及び公平性を十分確保するとともに経済的な効果等を総合的に考慮するために、河川法16条3項の規定に基づき社会資本整備審議会（同法80条）の意見を聴いているものであり、同審議会では当該基本方針は適当であるものと認められている（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と社会資本整備審議会河川分科会における議決（社会資本整備審議会運営規則8条2項）・乙第144号証4～19頁）。

すなわち、本件ダム事業は、国土交通大臣が作成した利根川

水系河川整備基本方針等に基づき行われているものであって、国土交通大臣は本件ダムが利根川水系全体の洪水被害の軽減及び首都圏の各自治体の新たな水源確保に資すると判断したからこそ当該方針等を策定したのであり、当該方針等自体から看取し得る瑕疵は見当たらない。

したがって、被控訴人には何ら財務会計上の義務に反する違法な点はなく、控訴人らの主張は失当である。

第2 控訴理由に対する認否及び反論

控訴人らは、本件ダムが治水上の効果を有しないとして種々の主張をするが、それらはいずれも河川管理者かつ本件ダムの建設主体である国が判断すべき事項であり、それについて何ら権限を有しない都が論評すべき事柄ではないが、本件訴訟の進行に鑑み、必要かつ可能な範囲において認否・反論する。

1 利根川の治水計画（基本高水流量と流出モデル）について

控訴人らは、利根川水系工事实施基本計画において定められた利根川八斗島地点における基本高水流量のピーク流量22,000 m³/秒は過大な計画であると主張し、また、国土交通省が行ったピーク流量の算出において用いられた流出計算モデルには科学性がないと主張する。

はじめに、基本高水流量の意味を確認しておく。基本高水流量とは、洪水を防止・軽減するための河川計画を立案する際に基準となる流量であり（河川法施行令10条の2参照）、将来の流域の市街化、土地利用等を勘案した上で計画規模（利根川水系河川整備基本方針ではおおむね200年に一回程度発生する確率）の降雨を対象流域に与え、ダム等による洪水調節をせずに全て河川整備により洪水を流下させる場合に計画基準点（利根川では八斗島地点）を流れる洪水のピーク流量（最大となる

流量をいう。以下同じ。)のことをいう。

控訴人らは、利根川上流での河道改修計画は存在せず、八斗島地点における基本高水のピーク流量 $22,000\text{ m}^3/\text{秒}$ は起こりえない洪水であると主張しているが(控訴人準備書面(1)4~27頁)、このピーク流量は都市化の進展に伴う治水安全度の向上等の社会的要請や将来の河川整備の状況等についての検討を行った上、将来的な洪水防御の計画値として、カスリーン台風と同程度の規模の降雨があった場合に八斗島基準地点に押し寄せるであろう計画上の流量として設定されているものである(現実に押し寄せた流量を意味しているものではない。)。すなわち、昭和55年以降の計画高水のピーク流量 $22,000\text{ m}^3/\text{秒}$ は、利根川(八斗島)上流での氾濫を許容せず、そのうちの $5,500\text{ m}^3/\text{秒}$ を上流の洪水調節施設等で調節し、 $16,500\text{ m}^3/\text{秒}$ を河道が分担する計画としているものである。

また「 $22,000\text{ m}^3/\text{秒}$ 」は、「利根川水系河川整備基本方針」に掲げられている基本高水のピーク流量であるが、「河川整備基本方針」は基本高水流量や計画高水流量等の河川整備の基本となる事項を定めるものであり、具体的な施設計画(堤防の規模やダム配置及びそれらの組み合わせ)を定めるものではない。これらの施設計画は基本方針の目標に沿って、段階的に整備を進めるために定める「河川整備計画」に盛り込まれて今後整備されていくものであり、現時点で利根川上流において基本方針を満足するような改修計画が存在しないことと基本高水流量とは関係がない。

なお、国土交通省は、昭和22年のカスリーン台風以降、利根川上流の各支川の災害復旧工事や改修工事により洪水流下能力が徐々に増大し、従来上流で氾濫していた洪水が河道により多く流入しやすくなり、下流部における氾濫の危険性が高まっ

たこと、また都市化による流域の開発が上流の中小都市にまでおよび、洪水流出量を増大させることになったことなど、カスリーン台風からおよそ30年が経過して利根川流域を取り巻く情勢が一変したため、これらに対応した治水計画とするべく、昭和55年に利根川水系工事実施基本計画を改定し、基本高水流量を変更した（乙第89号証）。

その際、国土交通省が利根川水系工事実施基本計画において基本高水流量の算定に用いた流出計算モデルは、雨量から洪水流量を計算する一手法となっている「貯留関数法」である。「貯留関数法」は国土交通省が管理する河川の洪水の流出計算で一般的に使用されている手法で、流域に降った雨がその流域に貯留され、その貯留量に応じて流出量が定まると考えて、流出量を推計するものである。

また、この流出計算モデルは、支川の合流なども考慮して流域をいくつかの小流域に分割し、小流域毎に貯留関数法による流出計算を行い、それぞれの小流域から流出してくる時差を考慮しながら合流させて基準地点（利根川では八斗島地点）の洪水流量を計算するものである。

利根川水系におけるこの流出計算モデル（貯留関数法）の採用に当たっては、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性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変化）は実績値に近似して実績洪水を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に検証ができているものであると理解している。

このように利根川水系河川整備基本方針の基本高水流量22,000 m³/秒は、利根川が将来有するべき1/200という治水安全度（おおむね200年に一回程度発生する洪水の氾濫を

防ぐ計画)を前提に定められているものであり、控訴人らが主張する基本高水のピーク流量22,000 m³/秒が過大な計画であるとか、流出モデルの科学性がないという主張には根拠がないと言わざるを得ない。

2 基本高水流量の妥当性について

利根川水系河川整備基本方針の基本高水流量についての被控訴人の理解は上記のとおりであるが、その妥当性は、日本学術会議及び社会資本整備審議会河川分科会においても承認されているところであり、その概要は次のとおりである。

まず、平成22年10月から、国土交通省は、現行の計画に用いられた貯留関数モデル(以下「現行モデル」という。)の妥当性等について、自ら検証することとした。かかる検証では、データを点検及び整理し、現行の流出解析手法の問題点を整理するとともに、蓄積されてきたデータや知見を踏まえ、貯留関数法による新たな河川流出モデル(以下「新モデル」という。)を構築し、当該モデルを用いて、基本高水流量22,000 m³/秒の妥当性を検証することとした。

もとより、その検証は国土交通省自らが行うものであるが、その際には学術的な評価が行われることが重要であるとし、同省は、客観性と中立性が確保され、第三者的かつ独立性の高い日本学術会議にその評価を依頼することとした(甲B第139号証)。

しかして、国土交通省から依頼を受けた日本学術会議は、土木工学・建築学委員会の下に設置されている河川流出モデル・基本高水評価検討等分科会(以下「分科会」という。)において依頼事項を検討することとした。

分科会は、平成23年1月19日から平成23年6月20日

までの間に計11回開かれ、次のとおり種々の審議がなされた。

はじめに、分科会は、現行の基本高水流量の設定に用いられた貯留関数モデルを理解することを開始する一方、現行モデルに含まれる問題点を整理した。

また、分科会は、国土交通省に対し現行モデルの問題点を提示した上で、新たな貯留関数モデルの開発方法を推奨し、これを受け同省は新モデルを構築した。

次に、分科会は、現行モデルと新モデルの双方について、プログラムの内容を確認した。その過程では、両モデルの基礎方程式や数値計算手法について誤りがないことを確認するとともに、感度分析やシミュレーション結果の整理により、新モデルの物理的意味合いを検討した。

その上で、観測データのない場合や、計画策定へ適用する場合に必要なモデルの頑健性を確認するとともに、そのような場合に適用したときの不確定性を評価した。

さらに、その評価は、現行モデルと新モデルの双方のみならず、分科会が持つ独自のモデル（東大モデル及び京大モデル）も使って実施した。

上記のような検討の結果、分科会は、国土交通省が構築した新モデル及び旧モデルによって計算された八斗島地点における昭和22年の既往最大洪水流量の推定値は、 $21,000 \text{ m}^3/\text{秒}$ の -0.2% から $+4.5\%$ の範囲であり、200年超過確率洪水流量（おおむね200年に一回程度発生する洪水規模）は $22,200 \text{ m}^3/\text{秒}$ が妥当であると判断し、平成23年9月1日に日本学術会議は、かかる旨を国土交通省に回答した（乙第145号証ii～iii、20頁）。

また、上記のような国土交通省による利根川水系河川整備基本方針の基本高水流量の再検証の結果は、平成23年9月5日

の社会資本整備審議会第44回河川分科会において承認されている（乙第146号証1～25頁）。

なお、控訴人らは、国土交通省の貯留関数法による計算や日本学術会議の回答を批判するが（控訴人準備書面（2）21～29頁、控訴人準備書面（8）4～22頁及び控訴人準備書面（9）4～22頁）、これらの批判は控訴人ら独自の主張であり、もとより都が論評すべき事柄ではなく、認否・反論の限りではない。

3 本件ダムの治水効果について

控訴人らは、昭和22年のカスリーン台風が再来したシミュレーション計算において八斗島地点における本件ダムの洪水調節効果はゼロであるから、国土交通省が本件ダムを建設しても意味がないと主張する。

また、控訴人らは過去の31の洪水パターンから計算された本件ダムの治水効果は効果がゼロか小さいものが大半を占めており、本件ダムの効果はないと主張する（控訴理由書215～223頁）。

しかしながら、本件ダムは、利根川上流域の既設6ダム（①藤原ダム、②相俣ダム、③菌原ダム、④矢木沢ダム、⑤奈良俣ダム及び⑥下久保ダム）と同様にダム上流域に降った雨を調節し、下流への放流量を低減することにより、利根川の洪水ピーク時の最大流量を抑制し、洪水氾濫を防ぐ効果を発揮することになるものである。

すなわち、利根川上流域は、奥利根流域（約1,700km²）、烏川・神流川流域（約1,800km²）及び吾妻川流域（約1,400km²）の3流域からなるが、昭和22年のカスリーン台風では烏川・神流川流域に雨が集中し、本件ダム建設地を含む吾

妻川流域には強い雨が降っていないのであるから、当時、本件ダムがあったと仮定した場合にその貯留効果が小さいというシミュレーション結果は当然のことといえる。

しかし、利根川上流域の過去の降雨パターンを見ても、降雨は一部地域に集中するとは限らないのであり、利根川水系の治水計画においては、利根川上流域の様々な地域に降雨が偏っても対応できるように洪水調節施設を配置する計画とされている。

現在、利根川上流域の約4分の1を占める吾妻川流域には洪水調節機能を持つ大規模なダムがない状況であり、現在建設中の本件ダムは同ダム1基で吾妻川流域の約半分の708km²に降った雨を集めて洪水調節するため、この流域においては極めて効率のよい施設となっている。

さらに、本件ダムは集水面積及び治水容量ともに利根川上流域のダム群の中でも最大規模であり、その意味においても利根川の治水対策上、重要な役割を果たすことになる。

したがって、本件ダムは効果がないという控訴人らの主張は失当である。

4 本件ダム事業の妥当性について

(1) 事業の検証

我が国が、人口減少、少子高齢化、莫大な財政赤字という三つの大きな不安要因に直面している現状を踏まえ、税金の使い道を大きく変えていかなければならないという認識の下、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を進めるとの考えに基づき、平成21年12月3日に「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）が発足した。

この有識者会議は、今後の治水対策について検討を行う際

に必要となる、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸及び総合的な評価の考え方等を検討するとともに、更にこれらを踏まえて今後の治水理念を構築し、提言することを目的とするものである。

有識者会議は、平成21年12月3日から平成22年9月27日までの間に計12回に及ぶ討議を重ねるとともに、その間、平成22年7月13日に「今後の治水対策のあり方について中間とりまとめ（案）」（乙第147号証。以下「とりまとめ（案）」という。）を作成し、国民の意見を募集するとともに、都道府県等に意見照会を行い、これらの意見を参考に修正を行い、同年9月27日に「今後の治水対策のあり方について中間とりまとめ」（乙第148号証。以下「とりまとめ」という。）を作成した。

とりまとめは、これまで完成を目指してきたダムが本当に必要なものかどうかをもう一度見極め、国民の安全を守る上で合理的なインフラ整備を進めていく必要があるという認識の下、現在事業中の個別のダム事業について検証し、事業の必要性や投資効果の妥当性を改めてより厳しいレベルで検討するとともに、目標とする治水・利水の安全度を確保するためのより低コストで早急に効果が発現できる治水対策を見出す努力が必要であるとした上で、検証に当たっての基本的な考え方や個別ダムの検証の進め方等を示し（乙第148号証12～18頁）、ハッ場ダムを検証の対象とするダム事業（直轄）に位置づけた（同書証66頁）。

この有識者会議のとりまとめに基づき、平成22年9月28日に国土交通大臣は関東地方整備局長に対し、同日付国河計調第6号「ダム事業の検証に係る検討について」（乙第149号証）によりハッ場ダム事業の再評価を指示し、あわせて

国土交通省河川局長は同日付国河計調第7号により「ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目」（乙第150号証。以下「検証要領細目」という。）を関東地方整備局等のダム事業検討主体あて通知した。

なお、当該検証要領細目では、検証に係る検討の手順や再評価の視点が示されている。

(2) 関係地方公共団体からなる検討の場

関東地方整備局は、とりまとめ（案）18頁に基づき、平成22年9月27日に「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」（以下「検討の場」という。）を設置するとともに、検討の場における会議の円滑な運営を図るため幹事会を設置した（検討の場規約1条、5条）。

検討の場は、平成23年9月13日に1回、幹事会は平成22年10月1日から平成23年11月21日までの間に計10回開催された。

幹事会では、①過去の洪水実績など計画の前提となっているデータ、総事業費、工期、堆砂計画等について点検するとともに、複数の治水対策案を立案し、概略評価により案を抽出した上でこれを評価軸ごとに評価し、洪水調節に係る目的別の総合評価を行うとともに、②利水参画者に対し、ダム事業参画継続の意思及び必要な開発量の確認や水需給計画の点検及び確認を要請するなどした上で、利水対策案の抽出、当該案について利水参画者等の意見を聴取し、評価軸ごとの検討を踏まえ、新規利水に係る目的別の総合評価を行い、更に③流水の正常な機能の維持の観点からの検討、目的別の総合評価を行った。

また、これら三つの目的別の総合評価を踏まえ、八ッ場ダ

ム建設事業の総合的な評価を行った（平成23年9月13日第1回検討の場、第9回幹事会合同）。

さらに、関東地方整備局は第10回幹事会（平成23年1月21日）において「八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書（原案）案」を示した。

(3) 検討報告書

ア. 作成の経過

関東地方整備局は、検討の場及び幹事会における検討、関係地方公共団体の長、関係利水者、関係住民及び学識経験者の意見並びにパブリックコメントを踏まえ、「八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」（以下「報告書」という。）の原案を整理した上で、これについて平成23年1月29日に開催された関東地方整備局事業評価監視委員会（関東地方整備局長の委嘱により、直轄事業の再評価及び事後評価の実施に当たり、第三者の意見を求める諮問機関として学識経験者等から構成される委員会である。）に対して意見聴取を行い、報告書（「対応方針（案）」を含む。）を作成した（乙第151号証及び同第152号証）。

イ 洪水調節の観点からの検討

治水事項に係る検討は、検証要領細目第4（乙第150号証3～33頁）に基づき、複数の治水対策案の立案、概略評価による治水対策案の抽出、治水対策案の評価軸ごとの評価及び目的別の総合評価（洪水調節）により行われた。

ところで、検証要領細目では、複数の治水対策案は、河川整備計画において想定している目標と同程度の目標を達成することを基本として立案することが規定される一方、当該計画が策定されていない水系においては、当該計画に

相当する整備内容の案を設定することとされている。

利根川水系は、「河川整備計画が策定されていない水系」に該当するため、河川整備計画に相当する整備内容の案を設定する必要があるが、①利根川水系の社会・経済的重要性に考慮し、他の直轄河川における水準と比較した場合に、相対的に高い水準を確保することが適切である、②その際、河川整備計画が河川整備基本方針に沿った段階的な中期的な計画であることから、その目標流量については、20年間から30年間の河川整備の実現可能性等を考慮するといった考え方にに基づき検討が行われた。その結果、利根川水系河川整備計画相当の目標流量は、年超過確率 $1/70 \sim 1/80$ （おおむね70年から80年に一回程度発生する規模）に相当する $17,000 \text{ m}^3/\text{秒}$ （八斗島地点）とすることとされた。

しかして、複数の治水対策案は、河川整備計画相当の目標流量である $17,000 \text{ m}^3/\text{秒}$ を達成することを基本として立案され、一つは八ッ場ダムを含む治水対策案（八ッ場ダムの建設、既設ダムの再編（容量の再編、操作ルールの変更）及び遊水地の新設、並びに既設遊水地の改築に伴う機能向上により、洪水時のピーク流量を低減させるとともに、堤防整備及び河道掘削を実施し河道の流下能力を向上させ、目標流量を計画高水位以下で安全に流下させる治水対策案）、その他に八ッ場ダムを含まない方法による治水対策案が作成された。

八ッ場ダムを含む治水対策案は、利根川の下流区間（江戸川分派～河口）が全区間の中で相対的に流下能力が低い状況にあることや渡良瀬川などの支川改修が利根川の下流区間への負担増大を生じさせていることを踏まえ、適正な

上下流・本支川バランスの確保を基本とするとともに、あわせて、既存ストックの有効活用、現在実施中の主なプロジェクトにおける残事業の実施による所要の効果発現を図ることが基本とされた。

第一に、適正な上下流・本支川バランスの確保の見地からは、破堤による氾濫の影響が首都圏中枢部に及ぶ上流区間における安全度の向上と、適正な上下流・本支川バランスの確保とを両立させるために、上流区間では分担流量増加をできるだけ抑える手段により安全性を向上させつつ、その間に下流部の整備を進めることが適切であると考えられた。

第二に、既存ストックの有効利用の見地からは、これまでの利根川上流ダム群再編事業における検討内容も踏まえ、奈良俣ダムと藤原ダムの容量振替えや洪水調節方式の見直し、烏川における広大な河川空間の調節池化、更に八ッ場ダムの洪水調節方式の見直しにより、八斗島上流部において、ダム等がない場合の流量である $17,000\text{ m}^3/\text{秒}$ に対して $3,000\text{ m}^3/\text{秒}$ 程度の洪水調節が可能であるとの結論が得られた。

第三に、主な継続事業の実施プロジェクト(ダムを除く。)の所要の効果発現の見地からは、残事業分を完成させることにより所要の効果が得られることを考慮して、継続して実施することが適切であると考えられた。

他方、八ッ場ダムを含まない治水対策案は、検証要領細目に示されている方策を参考にして、遊水地、放水路、河道の掘削など様々な方策を組み合わせ、できる限り幅広い治水対策案を立案することとし、①河道改修を中心とした対策案、②ダムを含む既存ストックを有効活用した対策

案、③ダム以外の大規模治水施設による対策案、④流域を中心とした対策案の四種計20案が立案された。

なお、これら四種の八ッ場ダムを含まない治水対策案は、検証要領細目に従って概略評価が行われ、分類別に治水対策案が抽出された（①河道掘削案、②渡良瀬遊水地案、③新規遊水地案、④流域対策案）。

ウ 洪水調節の観点からの評価

八ッ場ダムを含む治水対策案と概略評価により抽出された八ッ場ダムを含まない四種の治水対策案を合わせた五案は検証要領細目に示されている七つの評価軸（①安全度、②コスト、③持続性、④柔軟性、⑤実現性、⑥地域社会への影響及び⑦環境への影響）により評価が行われ、当該評価結果を踏まえた洪水調節の見地からの目的別の総合評価は次のとおりとされた。

- ① 一定の「安全度」（河川整備計画相当の目標流量（八斗島地点）17,000 m³/秒）を確保することを基本とすれば、「コスト」について最も有利な案は「八ッ場ダムを含む治水対策案」である。
- ② 「時間的な観点から見た実現性」として10年後に最も効果を発現していると想定される案は「八ッ場ダムを含む治水対策案」である。
- ③ 「持続性」、「柔軟性」、「地域社会への影響」、「環境への影響」の評価軸については、上記①及び②の評価を覆すほどの要素はないと考えられるため、洪水調節において最も有利な案は「八ッ場ダムを含む治水対策案」である。

エ 八ッ場ダム建設事業の総合的な評価

八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討では、「事業の必

要性等に関する視点」のうち、「事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業の進捗状況（検証対象ダム事業等の点検）」に関して、流域及び河川の概要、検証対象ダム事業の概要について整理し、検証対象ダム事業等の点検を行い、「事業の投資効果」に関して費用対効果分析が行われた。

また、「事業の進捗の見込みの視点、コスト縮減や代替案立案等の視点」から、複数の治水対策案の立案、概略評価による治水対策案の抽出、評価軸ごとの評価が行われたほか（上記ウのとおり）、新規利水の観点及び流水の正常な機能の維持の観点からの検討及び目的別の総合評価が行われた。

その結果、八ッ場ダム建設事業の総合的な評価は、最終的に次のとおりとされた。

- ① 洪水調節、新規利水について、目的別の総合評価を行った結果、最も有利な案は現行計画案（八ッ場ダム案）である。
- ② 流水の正常な機能の維持の目的について、目的別の総合評価を行った結果、八ッ場ダムによる利水放流を考慮する場合に最も有利な案は現行計画案（八ッ場ダム案）であり、八ッ場ダムによる利水放流を考慮しない場合に最も有利な案はガイドライン案（発電ガイドライン（昭和63年7月14日付建設省河政発第63号建設省河川局水政課長及び同日付建設省河開発第80号建設省河川局開発課長共同通知「発電水利権の期間更新時における河川維持流量の確保について」）に基づき、吾妻川における流水の正常な機能の維持と増進を図るために必要な流量の放流を2.1 m³/秒とする案）である。
- ③ ①及び②の結果を踏まえると、流水の正常な機能の維

持の目的について、最も有利な案は現行計画案（八ッ場ダム案）である。

- ④ ①から③までの結果を踏まえると、総合的な評価としては、最も有利な案は現行計画案（八ッ場ダム案）である。

オ 対応方針（案）

関東地方整備局は、八ッ場ダム建設事業の総合的な評価及び平成23年11月29日の関東地方整備局事業評価監視委員会の「事業評価監視委員会としては、八ッ場ダム建設事業については継続することが妥当であるものと考え」との意見に基づき、同事業の「対応方針（案）」は、「検証要領細目に基づき、検証に係る検討を行った八ッ場ダム建設事業は継続することが妥当であると考えられる。」とした（乙第151号証）。

また、関東地方整備局はこれらの検討の経緯、検討結果及び対応方針（案）等を記載した報告書を平成23年11月30日に国土交通本省に提出した（乙第151号証及び同第152号証）。

(4) 国土交通大臣による事業継続の決定

平成23年12月1日に開催された第20回有識者会議（乙第153号証）では、関東地方整備局から国土交通本省に報告された八ッ場ダムの検討結果が、とりまとめで示す共通的な考え方に沿って検討されたかについて意見が述べられ、当該考え方に沿って検討がなされているものと認められた（同書面28頁）。

なお、国土交通大臣は、八ッ場ダムの対応方針を決定する際には、平成23年3月11日に発生した東日本大震災（以

下「3. 1 1 震災」という。)の教訓を踏まえる必要があるとしたことから、国土交通省では、国土交通事務次官をトップに、技監、国土交通審議官及び総合政策局長の四名で構成するタスクフォースが設置された。

当該タスクフォースは、今後の治水システムの充実を図る観点から3. 1 1 震災の教訓をとりまとめるとともに、豪雨や地震などの事象ごとに「想定外」の事態が発生した場合に起こり得る状況について、八ッ場ダムや利根川流域を題材として、その地域の特性や国内外における過去の災害の発生状況、ダムや堤防の被災事例を整理した「3. 1 1 震災を踏まえた今後の治水システムに関連する知見・情報の整理」(乙第154号証)を作成し、平成23年12月7日に開催された第21回有識者会議で報告した(乙第155号証)。

なお、当該資料では、1783年の浅間山噴火時のように総流量約1億 m^3 の泥流が八ッ場ダムの存する吾妻川に流入した場合、八ッ場ダムは貯水位を事前に下げておくことによって泥流の大半を捕獲し、安全装置として機能すると考えられることなどが記されている(乙第154号証23～27頁)。

また、国土交通大臣は、八ッ場ダム建設事業の対応方針の判断のため、当該資料についての有識者会議の示唆を求めたところ、同会議では俯瞰的に見てよく整理されているとされた(乙第155号証30頁)。

しかして、これらの検討結果及び検証結果を踏まえ、平成23年12月22日に国土交通大臣は八ッ場ダム建設事業の継続を決定した(乙第156号証)。

5 本件ダムの必要性について

(1) 利根川水系における洪水の歴史

控訴人らは、計画降雨（洪水予報河川、（水防法10条2項、11条1項）及び水位情報周知河川（同法13条1項、2項）の洪水防御に関する計画の基本となる降雨をいい、基本高水（河川法施行令10条の2第2号イ）の設定の前提となる降雨である（水防法施行規則1条1項。）があったとしても、現況の断面、現況の洪水調節施設を前提にした、八斗島地点におけるピーク流量は16,750 m³/秒であり、八斗島下流部では計画高水流量である16,500 m³/秒までの河道が概成していることから、利根川の治水安全性は確保されており、その差250 m³/秒は、誤差の範囲ともいふべきものであり、八斗島地点の下流での洪水調節をする本件ダム必要性はないと主張する（控訴理由書136～158頁）。

しかしながら、この主張は、以下に述べるように、利根川のような大河川における浸水被害の影響と治水対策の進め方を全く理解しないでする失当なものである。

すなわち、国土交通省は平成17年3月28日に利根川水系利根川浸水想定区域図（平成18年7月6日改定。乙第157号証）及び利根川水系江戸川浸水想定区域図（乙第158号証）を公表している。浸水想定区域図とは、流域に住む市民に対して浸水のおそれのある範囲を公表し、注意を喚起することを目的とするものであるが（水防法14条1項（旧10条の4第1項））、それぞれ現在の利根川又は江戸川の河道整備状況、ダムや遊水地等の洪水調節施設の整備状況、流域の市街化状況を前提としておおむね200年に一回程度起こる大雨が降ったことにより、利根川又は江戸川が氾濫した場合に想定される浸水範囲、浸水深さをシミュレーションにより求めて作成されている。

これらの浸水想定区域には都、千葉、埼玉、茨城、栃木、

群馬の1都5県87市区町村が含まれ、区域の面積は1,800㎏、区域内の人口、家屋数はそれぞれ約377万人、約137万戸となっている。中でも被害が最大となるのは、利根川右岸136km付近（埼玉県大利根町）において堤防が決壊した場合であり、その被害額は約34兆円、浸水面積は最大で約530㎏に達するものと想定されており、うち都に係る内訳は被害額約18兆円、浸水面積77㎏となっている。

(2) 都における水害対策の重要性

ア 都の地勢

都は、関東平野南部の東京湾岸地域に広がり大市街地を構成する区部、区部の西部に位置し地形的には主として台地・丘陵及び山岳からなる多摩地域並びに島しょ地域を区域とする。都区部のうち、東部区域には海拔0メートル以下の低地が広がり、江戸川区は江戸川の下流を隔てて千葉県と接しているとともに、同地域北部の足立区及び葛飾区は埼玉県と接している。

また、足立区、葛飾区及び江戸川区の大部分は東京湾満潮時の水面より低い地域であるとともに、荒川及び江戸川を始めとしたその他の中小河川も天井川化しており、水害の危険度が著しく高い地域である（乙第81号証）。

なお、都区部東部を流れる河川のうち、江戸川は、千葉県野田市で利根川から分派し東京湾に注ぐ、利根川水系を構成する一級河川である。

イ 防災対策の重要性

昭和22年9月のカスリーン台風は、都区部東部地域を水没させ、人的・物的な大被害をもたらした（乙第11号証の2）。

もし、カスリーン台風並みの台風に襲われ、利根川が当時と同じ箇所が決壊した場合、その被害は氾濫面積約500km²、浸水区域内人口約200万人、被害総額約33兆円と予測されている（乙第82号証5頁）。

いうまでもなく、東京は日本の首都であり、日本の政治・経済上の中枢施設が存在する都市である。政治行政、金融機能及び商業取引等に携わる諸官庁、情報通信の拠点、銀行、取引所、その他一般会社の本社機能が高度に集積した都市である東京が大水害による被害を受けた場合、日本経済に与える影響は図り知れない。

さらに、世界経済に占める日本の地位及び国際金融センターとしての重要性に鑑みると、東京の都市機能に大きな打撃があった場合、その影響は日本経済に止まらず、東京発の経済不安として世界各国に影響が及ぶことも懸念される。

そのため、都は、河川の改修をはじめ、調節池の設置や防潮堤の整備などの治水対策を積極的に進めるとともに、防災訓練の実施や国及び隣接県との相互協力体制を強固にし、防災対応能力の向上に努めてきた。

しかし、現在、都市部では、市街地の拡大に伴い地域の持つ保水、貯留、浸透機能が低下し、河川や下水道に大量の雨水が流れ込むことから生ずる河川の氾濫や下水管からの雨水の吹き出しなど、いわゆる都市型水害といわれている浸水被害にたびたび見舞われている。

特に都区部では、近年、大規模地下街等の地下施設、情報ネットワーク設備の増加など、水害に弱い都市施設の増加も顕著となる一方で、地球温暖化の影響ともいわれる局地的な集中豪雨や巨大台風の発生がみられ、これらの災害

対策の充実が喫緊の課題となっている。

また、100年に一度、200年に一度という大雨があった場合、荒川、江戸川等の大河川が氾濫し、広範囲の浸水被害が発生することも懸念され、さらに、強い台風が東京湾を直撃した時に満潮を迎える等最悪の条件が重なり、利根川上流域への豪雨、都区部への集中豪雨及び東京湾の水位上昇が同時に発生した場合には伊勢湾台風時のような甚大な被害が発生する恐れもある。

(3) 洪水対策の基本

こうした洪水による災害の発生防止・軽減は、河川管理者の重要な責務である（河川法1条、2条）一方で、治水対策は多大な費用と長い時間を要するものであり、長期的な目標を設けて段階的に進めていかざるをえないものである。

そのため、河川整備基本方針のもと、河川整備計画（これが策定されるまでの間、これとみなされる工事実施基本計画を含む。）に基づき、次のような河川整備の基本を踏まえた治水対策を計画的に進める必要がある（同法16条、16条の2）。

第一に、河道整備は、下流から順次上流へと進めることが基本である。上下流の整合を考慮せずに、下流部に先んじて上流部の河道整備をすることは、下流部における洪水流量を増加させ、堤防から越流し、最終的には破堤を引き起こすなど、治水の安全性が大きく損なわれるものである。

第二に、河道から人々が生活する堤内地に洪水が氾濫した場合の被害の甚大さを踏まえ、壊滅的な被害を防ぐためには、河道整備と併せて上流ダム群等の洪水調節施設を整備し、水位を安全かつ適切に低下させる必要がある。

利根川流域は、江戸川を含む下流域に洪水時の河川水位よりも地盤の低い低平地が広がっており、ひとたび利根川が氾濫した場合の影響の甚大さは前述したとおりである。

そのため、利根川水系の河川整備を進めていく上で効率的かつ効果的に同水系全体の治水安全度を高めていくためには、上下流の治水バランスの状況、限られた期間における整備の実現可能性等を考慮し、堤防整備や河道掘削などの河道対策とダムや遊水地などの洪水調節施設をバランスよく配置することが重要である。

(4) 本件ダムの必要性

現在の国の治水計画である「利根川水系河川整備基本方針」（平成18年2月策定）では、基準地点の八斗島において、基本高水のピーク流量22,000 $\text{m}^3/\text{秒}$ のうち上流ダム群で5,500 $\text{m}^3/\text{秒}$ を調節することとしており、本件ダムは同計画の一環をなすものである。

また、利根川上流域は、大きく奥利根流域、吾妻川流域及び烏川・神流川流域の3流域に区分され、洪水調節機能をもつダムは、奥利根流域には5ダム（①藤原ダム、②相俣ダム、③菌原ダム、④矢木沢ダム及び⑤奈良俣ダム）、烏川・神流川流域には1ダム（下久保ダム）あるが、利根川上流域の全流域面積の約4分の1を占める吾妻川流域には、本件ダム以外のダムはなく、本件ダムがその機能を果たすことになっている。しかも、本件ダムの洪水調節容量（6,500万 m^3 ）は、利根川上流域の既設6ダムに比して最大であるとともに、既設6ダムを合計した洪水調節容量（1億1,484万 m^3 ）の約6割に相当する規模であることから（乙第82号証6頁及び7頁）、本件ダムは既設6ダムと相まって八斗島上流で

の効果的な洪水調節を可能とし、利根川水系全体の治水上の安全確保に寄与するものである。

さらに、利根川水系の治水計画においては、利根川上流域の降雨量、降雨量の時間分布及び地域分布を考慮して洪水調節施設を配置する必要がある、これまで吾妻川流域にも過去に多くの降雨が発生していることから（乙第82号証6頁）、同流域においては洪水調節施設が必要である。

こうしたことから、上流域からの洪水を貯留し、洪水時の下流域における水位上昇を抑制する役割を果たす本件ダムは、利根川治水の一翼を担う重要な施設として、その効果は、利根川水系利根川浸水想定区域図及び利根川水系江戸川浸水想定区域図において、洪水氾濫が起きると想定されている区域にも広く及ぶものであるため、都が本件ダムの建設により受ける治水上の利益は大きく、そのため都にとっても必要不可欠な施設なのである。

6 まとめ

利根川は、日本最大の流域面積を有し、日本の中枢地域である首都圏を貫流する大河川である。流域内人口は国内全人口の約1/10に当たり、その他にも社会、経済、流通、産業等の基盤が集積しているため、一度氾濫を起せば、日本の社会経済活動にも大きな影響を及ぼすことになる。

これらのことを考えれば、利根川における堤防の決壊は絶対に起こしてはならないことである。

さらに近年、大雨の発生回数が増加する傾向が見られる（乙第122号証）が、このことはIPCC（気候変動に関する政府間パネル）の第4次評価報告書において、「今後予測される気候変化として、極端な大雨の頻度が引き続き増加する可能性

が高く、さらに熱帯低気圧の強度が上昇する可能性が高い」として報告されている。

こうした社会条件や自然条件の変化を踏まえれば、一刻も早く利根川水系の治水安全度を高めていかなければいけないことは明白であり、本件ダムの効果を検討すれば、建設の必要性は益々高まっており、一刻も早く完成されることが望まれる。

以上