

副本

平成30年(行コ)第35号 石木ダム事業認定処分取消請求控訴事件

控訴人 岩下和雄 ほか105名









被控訴人 国

第2準備書面

平成31年2月28日

福岡高等裁判所第4民事部ト係 御中

被控訴人指定代理人

- 石井 崇 史 
- 堀田 佳 輝 
- 岡田 佳 子 
- 後藤 英 司 
- 新嘉喜 まり子 
- 井浦 義 典  代
- 渡邊 雅 彦  代
- 紙谷 晴 子  代

森 本 伸 一  代

前 田 智 明  代

第1	はじめに	4
第2	費用便益比の算定方法について	4
1	費用便益比の算定方法は、法令等により具体的な方法が定められているわけではなく、長崎県は国が作成したマニュアル等に基づき適切に算定していること	4
2	長崎県は、川棚川河総事業の費用便益比を適切に算定していること	6
第3	河道整備による便益とダム建設による便益を峻別していない旨及び確率規模1/40年に対応する累加年平均被害軽減額をダム建設による被害軽減期待額から差し引いてダム建設による便益を算定すべきである旨の控訴人らの主張は理由がないこと	8
1	控訴人らの主張	8
2	被控訴人の主張	8
(1)	事業評価に当たっては、河道整備とダム建設という治水事業を一連のものとして評価することが妥当であること	8
(2)	川棚川河総事業における洪水調節容量の便益の算定に当たり、長崎県は河道整備による便益とダム建設による便益とを峻別して算定していること	9
第4	河道整備によりダム建設による現実的な便益が存在しない旨の控訴人らの主張は理由がないこと	11
1	控訴人らの主張	11
2	被控訴人の主張	11
第5	不特定便益の算定が不合理である旨の控訴人らの主張は理由がないこと	12
1	控訴人らの主張	12
2	被控訴人の主張	13
第6	結語	14

第1 はじめに

被控訴人が、控訴審における答弁書（以下「控訴答弁書」という。）第6（81ないし83ページ）で主張したとおり、そもそも費用便益比（総便益を総費用で除したもの）は起業者（事業実施者である地方公共団体）の行う公共事業評価における評価要素の一つであり、事業認定処分の法20条3号該当性判断においては一つの判断資料にとどまる上、平成25年になされた本件事業認定処分の適否を判断するに当たり、その後実施された平成27年度の長崎県公共事業評価を判断資料とすることなく適法である旨判断した原判決に誤りはない。

したがって、そもそも控訴人らの主張は失当であるが、その点をおくとしても、控訴人らの費用便益比に関する主張（控訴理由書（その2）の第5〔31ないし37ページ〕及び控訴人らの2018年（平成30年）12月13日付け控訴審第2準備書面〔以下「控訴人ら第2準備書面」という。〕〔同書面で引用する甲C第34号証を含む。〕）には理由がないから、以下において必要と認める範囲で反論し、控訴人らの主張が到底認められないことを明らかにする。

なお、略語は、本準備書面で新たに定めるもののほかは、従前の例による。

第2 費用便益比の算定方法について

1 費用便益比の算定方法は、法令等により具体的な方法が定められているわけではなく、長崎県は国が作成したマニュアル等に基づき適切に算定していること

(1) 控訴答弁書第6の1(2)（81及び82ページ）で述べたとおり、公共事業評価は、起業者が、公共事業の実施に係る意思決定に際して、かかる意思決定プロセスにおける透明性を向上するなどの観点から行うものであり（乙A第33号証2ページ）、公共事業評価においては、費用便益比の算定結果

を重要な指標とするものである（乙A第33号証6及び8ページ）。

もつとも、費用便益比の算定方法については、法令等において、その具体的な分析方法が定められているわけでも、正しいとされる唯一の手法が確立されているわけでもなく、現状において、一応の正確性をもって数字でシミュレーションすることが可能とされている限定された項目に関するものにとどまっている（たとえば、後述のとおり、洪水調節による便益の算定においては、考えられる便益の一部である被害防止便益の一部を算定することとしている。）。

そのため、費用便益比の算定結果を唯一の証拠として、それのみによって行政処分の違法性を判断するなどということは、およそ法の予定しないところといわざるを得ず、法20条3号の要件該当性判断に際しては、一つの判断材料にとどまるのである（東京高裁平成24年7月19日判決・裁判所ホームページ〔135ないし138ページ〕登載）。

(2) 他方、公共事業評価においては、費用便益比の算定結果が総合的な評価指標の一つとなるため、その評価（算定の過程）については、客観性、透明性が求められる。そこで、国土交通省河川局（現在の水管理・国土保全局）は、平成17年4月に「治水経済調査マニュアル（案）」（乙C第17号証）を作成し、また、「ダムの不特定容量の便益算定について」（平成22年11月24日付け国土交通省河川局河川計画課長，同河川環境課長，同治水課長通知〔国河計第127号，国河環第74号及び国河治第95号〕〔甲C第35号証の3〕）を発出したものである。

そこで、起業者である長崎県は、川棚川河川総合開発事業（石木ダム）（以下「川棚川河川総合事業」という。なお、長崎県は、①洪水調節及び②流水の正常な機能維持を目的として本件事業を行っている〔佐世保市は、水道用水の確保を目的として行っている。〕ことから、ここでいう「川棚川河川総合事業」は、本件事業のうち、洪水調節及び流水の正常な機能維持を目的とした事業

を指す。)についても、上記治水経済調査マニュアル(案)及び上記課長通知(以下、両者を合わせて指す場合は「治水経済調査マニュアル等」という。)に基づき、後記2で述べるとおり、川棚川河総事業の費用便益比を適切に算定したものである。

2 長崎県は、川棚川河総事業の費用便益比を適切に算定していること

- (1) 川棚川河総事業に限らず、広く河川総合開発事業として都道府県が実施している事業における総便益については、同事業が、洪水調節と流水の正常な機能の維持を目的とする場合は、その事業評価に当たっては、洪水調節における便益と流水の正常な機能の維持における便益を足し合わせて総便益を算出する必要がある。

そして、河川総合開発事業を実施するための費用及び施設の維持管理に必要とされる費用を算出し、上記のとおり算定した総便益と比較することにより、かかる事業の経済性を評価することを目的としている。

- (2) まず、洪水調節における便益は洪水調節容量の便益であり、水害によって生じる人命被害と直接的または間接的な資産被害を軽減することによって生じる可処分所得の増加(便益)、水害が減少することによる土地の生産性向上に伴う便益、治水安全度の向上に伴う精神的な安心感などがある。

次に、流水の正常な機能の維持における便益は、不特定容量の便益であり、原審における答弁書第6の5(2)ア(イ)a(62ないし63ページ)で述べたとおり、不特定容量(動植物の保護、漁業、景観、流水の清潔の保持等を考慮して定められた維持流量及び水利流量から成る流量を総合的に考慮して定められた流量を補給することができる容量をいう。)によって河川の安定的な流況をもたらすことにある。

しかし、そのいずれについても市場財としてその効果を計測することは困難である。そこで、洪水調節における便益としては、考えられる便益の一部である被害防止便益(水害によって生じる直接的または間接的な資産被害

を軽減することによって生じる可処分所得の増加)とされている(乙C第17号証1ページ)。また、不特定容量の便益としては、不特定容量のみを貯水するための施設を建設する費用(身替りダム建設費)をもって算定することとされている(甲C第35号証の3・4枚目)。

- (3) これを、費用対効果分析資料(甲C第31号証)に基づいて検討された川棚川河総事業についてみると、洪水調節における便益は、石木ダム建設地点の下流において、年超過確率1/100までの洪水が発生した場合に、ダム事業を実施した場合と実施しない場合の氾濫解析を発生確率ごとに実施し、それぞれの想定被害額の算定を行い、この差と発生確率から年平均被害軽減期待額を算定し、これをダム完成後から50年間の期間(同号証5枚目の表の下半分の平成35年から同84年)に計上することとしている。

また、流水の正常な機能の維持の便益は、不特定容量のみを貯水するための施設を建設する費用(身替りダム建設費)を推定し、石木ダムの整備期間である昭和50年度から平成34年度までの各年度(同号証5枚目の表の上半分の各年度)に割り振って計上することとしている。

さらに、評価対象期間終了時点における施設の残存価値を算定し、これらを社会的割引率等により現在価値化したものの総和を総便益としている。

一方、総費用の算定については、施設の整備完成までに要する費用と、その施設の完成から50年間の維持管理費を社会的割引率により現在価値化したものの総和としている。

以上のとおり算定した結果、川棚川河総事業の費用便益比が「1.25」となり(同号証5枚目の表の右下の数値)、「1」を超えているから便益が費用を上回ることが明らかとなったものである。

- (4) したがって、長崎県は、国が定めた治水経済調査マニュアル等に基づき、川棚川河総事業の費用便益比を適切に算定している。

以上を前提として、被控訴人は、前記費用便益比の算定結果に関して控訴

人らがるる主張している点について、以下、必要な範囲で反論することとする。

第3 河道整備による便益とダム建設による便益を峻別していない旨及び確率規模

1 / 40年に対応する累加年平均被害軽減額をダム建設による被害軽減期待額から差し引いてダム建設による便益を算定すべきである旨の控訴人らの主張は理由がないこと

1 控訴人らの主張

控訴人らは、事業認定処分の対象となる事業は「ダム建設」であって河道整備はこれに含まれないなどとして、原判決が河道整備による便益とダム建設による便益を峻別しなかったのは誤っている旨主張する（控訴理由書（その2）第5の2及び3・32ページ）。

また、控訴人らは、川棚川本川における石木川合流地点から河口までの区間（甲C第31号証の被害額表等において「A区間」とする区間。以下「A区間」という。）のみの便益を算定することを前提に、平成14年度までに行われた河道整備により、川棚川の治水安全度が、石木ダムがなく、かつ、更なる河道整備を行わなくとも、確率規模1 / 40年の治水安全度は確実に確保されているため、ダム建設による被害軽減期待額を検討する際には、確率規模1 / 100年に対応する累加年平均被害軽減額から確率規模1 / 40年に対応する累加年平均被害軽減額を差し引いて考えるべきである旨主張する（控訴理由書（その2）第5の5(1)及び(2)・33及び34ページ）。

2 被控訴人の主張

(1) 事業評価に当たっては、河道整備とダム建設という治水事業を一連のものとして評価することが妥当であること

ア 川棚川河総事業と河道整備は、事業としては別のものであるが、いずれも川棚川の治水対策を目的とした事業である点は共通している。そして、控訴答弁書第5の2(2)イ及びウ（51及び52ページ）で述べたとおり、

長崎県は、昭和50年度から一連の事業として河道整備とダム事業の最適な組合せの最適な組合せによる治水対策を進めてきたことから、川棚川水系基本方針の策定（平成17年度）においても、昭和50年当時の河道を前提として想定氾濫区域を算出し、同方針策定時点の区域内の資産等を算出した上で、控訴答弁書第5の3（52ないし65ページ）のとおり計画規模を1/100と決定したものであり、これは中小河川の手引き（乙C第12号証）における手順に添うものである。

そして、原審における被告第6準備書面第2の4(2)（8及び9ページ）で述べ、原判決も正当に判示する（108及び109ページ）とおり、当初定めた計画規模に基づき治水事業を行っていけば、事業が進むほどに洪水による氾濫等の危険及び浸水想定区域が減少していくこととなるが、それは、治水事業の実施により目標達成に至る過程で生じる当然の効果であって、かかる効果を理由として当初設定した目標である計画規模を変更するのは本末転倒というほかなく、現に治水事業を行っている最中の平成17年度に川棚川水系基本方針を策定するに当たり、計画規模の設定の際に用いる河道状況を、当初設定した時点（昭和50年度）から変更する必要がないことは明らかである。

イ このように、川棚川河総事業が、昭和50年度から年超過確率1/100の計画規模を目標に、河道整備とダム事業の最適な組合せにより一連の事業として治水対策を進めてきたことから、その事業評価を行うに当たっても、一連の事業として評価することは妥当である。

したがって、ダム建設による被害軽減期待額を検討する際には、確率規模1/40年に対応する累加年平均被害軽減額を差し引いて考えるべきである旨の控訴人らの主張は、理由がない。

(2) 川棚川河総事業における洪水調節容量の便益の算定に当たり、長崎県は河道整備による便益とダム建設による便益とを峻別して算定していること

ア 長崎県が行った洪水調節容量の便益の算定方法を具体的に述べると、まず、事業着手した昭和50年当時の河道を基に氾濫シミュレーションを行い、川棚川本川のうちA区間（石木川合流地点から河口までの区間）、川棚川本川合流地点からダム建設地点までの石木川の区間（以下、A区間と同様、甲C第31号証の被害額表等の記載のとおり、「B区間」という。）、川棚川のうち石木川合流地点より上流の館橋までの区間（以下、A区間及びB区間と同様に、「C区間」という。）に分け、確率規模毎の想定被害額を一般資産被害額、農作物被害額、公共土木被害額、間接被害額に分けて算定した上、これらの被害額を合算して各区間の年平均被害軽減期待額を算定した（甲C第31号証2及び3枚目）。

その後、石木ダムの下流に当たるA区間とB区間については、河道整備による便益とダム建設による便益とを、流下能力の向上分とダムによる洪水調節によるそれぞれの効果割合（「便益配分率」〔甲C第31号証4枚目〕の「河川分便益配分率」及び「ダム分便益配分率」欄記載のもの。両率は合計で「1.000」である。）に応じて按分し、ダム分の年平均被害軽減期待額を算定している（甲C第31号証4枚目「ダムと河道の便益配分」表の③「ダム分年平均被害軽減期待額＝①×②」の合計欄参照。）。

イ このように、石木ダムの下流にあり、石木ダムの建設により洪水調節効果が現れるA区間とB区間について、河道整備による便益とダム建設による便益を、流下能力の向上分とダムによる洪水調節によるそれぞれの効果割合に応じて按分している。これは、川棚川河総事業と河道整備が、本来的には別の事業であり、川棚川河総事業の費用便益比を算定するに当たっても、河道整備による便益を除く必要があるから行っているのであって、河道整備による便益とダム建設による便益を峻別して算定していることにはほかならない。

したがって、河道整備による便益とダム建設による便益を峻別していな

い旨の控訴人らの主張は、理由がない。

(3) 以上のとおりであるから、河道の整備によって生じる便益と、ダム建設によって生じる便益とを峻別していないとする主張及びダム建設による被害軽減期待額を検討する際には、確率規模1/40年に対応する累加年平均被害軽減額を差し引いて考えるべきとする控訴人らの主張には、何ら理由がない。

第4 河道整備によりダム建設による現実的な便益が存在しない旨の控訴人らの主張は理由がないこと

1 控訴人らの主張

控訴人らは、川棚川の河道整備さえ行われれば、100年に一度の豪雨が生じたとしても想定される水位は堤防高を超えないのであるから、川棚川において、ダム建設による現実的な便益は存在しない旨主張する（控訴理由書（その2）第5の4・33ページ）。

2 被控訴人の主張

(1) しかしながら、前記第3の2(1)(8ページ)で述べたとおり、長崎県は、昭和50年度からの一連の事業として河道整備とダム事業の最適な組合せによる治水対策を進めてきたものである。

そして、控訴答弁書第5の5(2)ア(75及び76ページ)で述べたとおり、計画高水位は、技術基準等に基づき、左右岸の堤内地盤高、既往洪水の最高水位等を勘案して、計画高水流量を安全に流下させることができるように、各地点の計算水位を包絡するように直線近似で設定している。また、技術基準によれば、既に工事实施基本計画や河川改修計画により既往の計画高水位が設定されている場合には、堤防高や橋梁の桁下高、支川の河道計画や内水処理計画など現状を踏まえ、計画高水位を踏襲するのが一般的であるとされている。そこで、川棚川水系では、工事实施基本計画において、左右岸の堤内地盤高、既往洪水の最高水位等を勘案して計画高水位を設定し、堤防

や各種構造物が築造されているため、この計画高水位を踏襲することとしている。

このように、川棚川においては、前記のとおり計画規模を年超過確率1/100と定めた上で、河道整備と石木ダム建設による一連の事業として洪水調節効果を発揮することで、控訴答弁書第5の5(2)ア(76ページ)のとおり計画高水流量1130立方メートル/秒を計画高水位以下で安全に流下させることができるとされているのである。

(2) そして、前記第3の2(1)イ(9ページ)で述べたとおり、事業評価に当たっては、治水事業を一連の事業として評価するとされており、川棚川については前記(1)のとおり定められているため、長崎県は、昭和50年度から進めてきた河道整備とダム事業の最適な組合せによる一連の事業として評価することとしているのである。

(3) したがって、川棚川の河道整備さえ行えば被害は生じないとする控訴人らの主張は理由がなく、そのことを前提として本件事業においてダム建設による現実的な便益は存在しない旨の控訴人らの主張は失当である。

第5 不特定便益の算定が不合理である旨の控訴人らの主張は理由がないこと

1 控訴人らの主張

控訴人らは、長崎県が「不特定便益は流量の維持をするという点を便益として加算しているが、治水の検討の側面からは無関係なものであるため、本質的には考慮対象とはすべきではない。」(控訴理由書(その2)第5の5(4)・35及び36ページ)、「長崎県の設定したこの不特定便益とされる『流水の正常な機能の維持』は現実的な公共の利益ではない。そもそも川棚川や石木川における自然流量にて何らの問題も生じていないのであるから、何ら住民らに利益をもたらすものではない。」(控訴人ら第2準備書面第2の2・2ページ)などと主張する。

また、控訴人らは、不特定便益について、長崎県による算定では、将来発生するはずの便益が過去に生じたかのような算定となっており、便益の現在価値化を行うと便益が増加するという不合理かつ異常な便益算定である旨主張する（控訴理由書（その2）第5の6・36及び37ページ、控訴人ら第2準備書面第2の2・2及び3ページ）。

2 被控訴人の主張

(1) しかしながら、原審における答弁書第6の5(2)ア(イ)（62及び63ページ）で述べたとおり、本件事業は、洪水調節及び水道用水の確保のほか、流水の正常な機能の維持の必要性が認められることから、これをも目的とするものであり、流水の正常な機能を維持するためには、動植物の保護、漁業、景観、流水の清潔の保持等を考慮して定められた維持流量及び水利流量から成る流量等を総合的に考慮して定められた流量を補給することができる容量（不特定容量）を確保することが必要である。

したがって、不特定便益が治水の検討の側面からは無関係なものであり、考慮対象とはすべきではない旨の控訴人らの主張は、失当である。

(2) また、長崎県は、不特定容量の便益を算定するに当たっては、治水経済調査マニュアル等にとり、適切に算定している（甲C第35号証の3、乙C第17号証11ページ）。

具体的には、不特定容量のみを貯水するためのダムを建設する費用（身替りダム建設費）を整備期間（石木ダムの整備期間である昭和50年度から平成34年度まで）の各年度に割り振って計上し、これらについて、社会的割引率¹¹を4%として現在価値化したものの総和をもって、不特定容量の便益

¹¹ 費用便益分析において、将来の便益や費用を現在の価値として統一的に評価（現在価値化）する際に割り引くための比率をいう。国土交通省所管の公共事業の費用便益分析において適用される社会的割引率は、全て4パーセントとされている（乙C第17号証11ページ）。

を算定しているのである。

したがって、長崎県が算定した不特定容量の便益が、不合理かつ異常な便益算定である旨の控訴人らの主張は、理由がない。

(3) 以上より、控訴人らの前記1の主張は、いずれも理由がない。

第6 結語

以上のとおり、そもそも平成27年に長崎県により算定された費用便益比から、それ以前の平成25年にされた本件事業認定処分が違法であることには直ちにはならないし、仮にその点をおくとしても、長崎県は、川棚川河総事業における費用便益比を適切に算定しており、費用便益比に関して控訴人らが主張する点は、いずれも理由がない。

よって、控訴人らの控訴は、いずれも速やかに棄却されるべきである。

以 上