

平成29年（ワ）第24号

石木ダム建設工事並びに県道等付替道路工事続行差止請求事件

原告 石丸 勇 外607名

被告 長崎県 外1名

## 被告長崎県準備書面（1）

平成29年11月6日

長崎地方裁判所佐世保支部 御中

被告長崎県代理人弁護士 福田 浩久

同 伊藤 美香

同 碓 健太郎

同 種田 和彦

同 朝日 俊雅



### 第1 はじめに

被告長崎県としては、事業の必要性・適法性については、別途行政訴訟において司法の判断がなされるものと認識しているが、本件訴訟を円滑に進めるうえで、被告答弁書においては、石木ダム建設事業が必要性のある合理的なものであることを一定述べた。

本準備書面においては、まず、河川整備基本方針及び河川整備計画の策定に

当たっては、河川管理者の広範な裁量が認められることを明らかにした上で（以下第2に示す）、原告ら第2準備書面での主張に対し、必要と認める範囲で反論するとともに、従前の主張を補充する。

## 第2 河川整備基本方針及び河川整備計画の策定に当たっては、河川管理者の広範な裁量が認められていることについて

- 1 河川法16条2項は、「河川整備基本方針は、水害発生の状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図って、政令で定めるところにより、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならない。」と規定し、同法16条の2第2項は、「河川整備計画は、河川整備基本方針に即し、かつ公害防止計画が定められている地域に存する河川にあっては当該公害防止計画との調整を図って、政令で定めるところにより、当該河川の総合的な管理が確保できるように定められなければならない。この場合において、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。」と規定している。

また、河川法施行令10条は、河川整備基本方針及び河川整備計画の作成の準則として、同条1号において、「洪水、津波、高潮等による災害の発生の防止又は軽減に関する事項については、過去の主要な洪水、津波、高潮等及びこれらによる災害の発生の状況並びに災害の発生を防止すべき地域の気象、地形、地質、開発の状況等を総合的に考慮すること。」、同条2号において、「河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項について（中略）。」、同条3号において「河川環境の整備と保全に関する事項について（中略）。」を定めている。そして、同施行令は、10条の2において、河川整備基本方針に定める事項として、当該水系に係る河川の総合的な保全と利用に関する基本方針

(同条の2第1号)、河川の整備の基本となるべき事項として、基本高水並びにその河道及び洪水調節ダムへの配分に関する事項、主要な地点における計画高水流量に関する事項、主要な地点における計画高水位及び計画横断形に係る川幅に関する事項、主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項を掲げている(同条の2第2号)。また、同施行令は、10条の3において、河川整備計画に定める事項として、河川整備計画の目標に関する事項(同条の3第1号)、河川の整備の実施に関する事項として、河川工事の目的、種類及び施工の場所並びに当該河川工事の施工により設置される河川管理施設の機能の概要、河川の維持の目的、種類及び施工の場所を掲げている(同条の3第2号)。

- 2 このように、河川法及び同施行令は、河川整備基本方針及び河川整備計画の内容自体を直接規律せず、策定に当たって複数の要素を総合的に考慮すべきことを規定している。これは、河川整備計画等の策定に当たっては、政策的、技術的見地からの判断が必要不可欠であり、高度に技術的かつ専門的事項を含むことから、河川管理者の広範な裁量に委ねている趣旨である。

この点については、福岡高等裁判所平成28年4月25日判決(判例秘書登載)においても、「河川法の関連法令は河川に関する整備計画等の内容自体を直接規律せず、策定の際の考慮要素を定めるに過ぎないことからすると、その計画内容の形成を河川管理者の広範な技術裁量に委ねていると解するのが相当である」と判示されている。

したがって、河川整備基本方針及び河川整備計画の策定については、河川管理者の広範な裁量が認められることを前提にしなければならない。

### 第3 石木ダム建設事業が適法な事業であることについて

- 1 河川管理者は、その管理する河川について、河川法第16条にて河川整備基

本方針、同法第16条の2にて河川整備計画を定めなければならないとされており、その策定にあたっては、計画の策定手順や手順を実施するために必要な技術的事項を定めた「河川砂防技術基準（以下「技術基準」という。）」と、具体的な手法等が明示されている「中小河川計画の手引き（案）平成11年9月中小河川計画検討会（以下「手引き」という）」を根拠として定めている。川棚川水系河川整備基本方針及び整備計画においても、同様に技術基準等に沿って適正に定めていることは、被告答弁書（14ないし17頁）において、既に述べたとおりであり、石木ダム建設事業もその計画に位置付けられている。

- 2 第2準備書面での原告らの主張は、①治水安全度（計画規模）が恣意的に設定されていること、②設定された基本高水流量が不合理であること、③河道整備のみで十分な治水対策となること、④洪水の原因分析がなされていないこと、⑤比較された代替案が過剰なものであることの5点に要約される。

(1) ①計画規模について

ア 原告らは、原告ら第2準備書面（3ないし18頁）において、長崎県の計画規模設定の基準は、全国的な基準からも他の自治体の基準からもかけ離れた異常な基準である旨主張した上で、「計画規模を決定するための基準を全国的基準から逸脱した基準を作成し、それでも現況河道を前提とする1/100を導き出せなかったため、昭和50年頃の原始河道を前提にシミュレーションを行ったのである。」旨を主張している。

イ 治水対策の計画規模設定の指標である長崎県二級河川流域重要度評価指標（以下「流域重要度指標」という）については、被告答弁書（18ないし19頁）で述べたとおり、技術基準等の全国的な基準に沿って、長崎県の地理的地形的特性、これまでの既往洪水による被害実績、県内の他河川とのバランスを踏まえ定められている。

川棚川の計画規模については、川棚川では、昭和50年度から一連の事

業として河道整備とダムとの最適な組み合わせによる治水対策を進めてきたことから、川棚川水系河川整備基本方針策定においても、これら一連の事業の実施前である昭和50年当時の河道を前提として想定氾濫区域を算出し、基本方針策定時点の区域内の資産等を算出した上で、また、過去の洪水では、昭和23年9月11日の24時間雨量は408.7ミリメートル（佐世保観測所）でほぼ1/100相当、川棚川流域平均雨量384.2ミリメートルでほぼ1/80相当であることも踏まえ、計画規模を1/100と設定している。

原告らは計画規模設定のための想定氾濫区域は平成17年頃の現況河道を対象として算定すべきと主張するが、河道整備などの治水整備を目的とした河川整備が進捗すれば想定氾濫面積が縮小し、最終的にはゼロとなることを意味し、比例して計画規模も縮小し計画規模が存在しないということになっていく考えに基づくものと思われるが、そもそも想定氾濫区域の面積は、事業の進捗に応じて算出するものではない。技術基準によると、「災害対策は、（中略）長期的な視点で計画的に行われなければならない。」（乙第5号証1頁）、同解説によると、「災害対策については、その実現までに長期間が必要となるとともに、対策の実施に合わせて順次効果が現れる場合だけではなく、整備が一定の段階に達して初めて効果が現れるものもある。したがって、絶えず長期的な視点に立ち、計画的に災害対策を推進することが、より効率的・効果的な災害対策につながる。災害対策に当たっては、将来及び当面の計画規模や現況施設の能力に対する一定規模の外力に対して被害の発生を防止するというだけに止まらず、（中略）ハード・ソフト施策により被害を最小限に止めることが重要である。」（乙第10号証17頁）とされている。

また、河川計画の策定に当たって、技術基準に基本高水決定の手法（フロー）図が示されており、河川の重要度、計画規模の決定、対象降雨（群）、

ハイドログラフ（群）を経て、基本高水の決定となっており（乙第7号証34頁）、さらに、中小河川の手引きにおいても、中小河川計画における洪水防御計画策定から事業実施までの手順として、計画策定時の対象河川を踏まえ、計画策定の基本方針を定め、計画規模の設定、基本高水の算定、総合的な洪水防御方式の検討を経て、河道計画の策定、事業実施となっており（乙第11号証15頁）、河川計画の計画規模は、治水対策事業を実施する前に決定することから、必然的にそれを決定するための指標の1つとなる想定氾濫区域の面積は、事業の進捗に応じて算出するものではない。

したがって、川棚川の計画規模1/100は、技術基準等の全国的な基準に沿って適正に定められており、原告らの主張は失当である。

ウ なお、原告らは、全国の一級、二級河川の1/100計画規模の各割合を明らかにするよう求めているが、そもそも、河川整備基本方針及び河川整備計画の策定においては河川管理者の広範な裁量が認められていること、当該地域の特性や過去の災害の履歴等も踏まえた上で洪水等による災害の発生の防止又は軽減に関する目標を設定する必要がある、また当該水系の上下流のバランス等総合的な考慮を要する事項である以上、単純に全国における2級河川の計画規模と比較しても、それが全国的な基準と合致しているかを検討したことにはならないことから、回答の要を認めない。

## (2) ②基本高水について

ア 原告らは、原告ら第2準備書面（18ないし24頁）において、「基本高水流量は、（中略）技術基準上必要とされる降雨強度の超過確率の検討を行っていない。加えて各降雨波形に対しては随意の引伸ばしを行っており、各降雨パターンについて恣意的な引伸ばしを行った上で選択された降雨波形を前提として設定されたものである。このため、本件における基本高水流量は、合理的に決定されたものとは到底評価できず、またその結果として基本高水流量は実績値（1, 116 m<sup>3</sup>/秒）から乖離した不合理な

数値（1, 400 m<sup>3</sup>/秒）となっているわけである。加えて、想定雨量が生じた場合、基準地点よりも上流部は現実には越流するにもかかわらず、現実の越流は計算上はあえて一切考慮されていない。したがって、本件ダム事業計画において計画の前提とされた基本高水流量は不合理なものであり、被告長崎県が恣意的に設定したものと云わざるを得ない。」と主張する。

イ 基本高水の決定については、被告答弁書（17ないし21頁）で述べたとおり、技術基準には、対象降雨を選定する際の注意点が記載されており、この中で「2. 短時間に降雨が比較的集中しているパターンを引き延ばした結果、洪水のピーク流量に支配的な継続時間内の降雨強度の超過確率が、計画規模の超過確率に対して著しく差異があるような場合には、（中略）対象降雨から棄却すること」（乙第7号証32頁）とある。この「洪水のピーク流量に支配的な継続時間内の降雨強度」とは、洪水到達時間内の雨量を指しており、洪水到達時間が3時間とされる川棚川においては、3時間雨量の203ミリのことである。そして、この3時間雨量は、技術基準等に沿って適正に選定された昭和42年7月9日洪水を含む9洪水の実績雨量を計画規模1/100の3時間雨量203ミリになるように全てⅢ型拡大により引伸ばしているため、その年超過確率は1/100である。また、基準地点となる山道橋における基本高水のピーク流量1, 400立方メートル/秒は、昭和42年7月9日洪水の実績雨量を計画規模1/100になるように引伸ばし、その雨量を貯留関数法により流出計算を行った結果、導き出されたものである。

以上のとおり、川棚川の基本高水は、技術基準等に沿って、具体的な計算根拠となる数値やデータ等に基づいて、適切に対象降雨を選定し、計画規模の年超過確率を設定したものである。原告らは、技術基準や中小河川の手引き等とは異なる独自の手法を用いて設定した数値に基づき主張する

ものであり、原告らの主張は失当である。

ウ また、原告らは上流部分における越流を全く考慮していないと主張するが、長崎県内の河川は中小河川で改修区間が短い河川が多いことから、整備計画の計画規模は河川整備基本方針と同規模とすることを原則としているが、川棚川は河道改修区間が長く、財政的制約から全区間を整備期間内に整備することはできない。そこで、整備計画の策定時点において、川棚川を石木川との合流点より上流と下流に分け、上流区間と下流区間の各資産を確認して、氾濫区域内の資産等が大きい下流区間から順に段階的な整備をすることとしている。

具体的には、川棚川の石木川との合流点より下流区間は川棚川水系基本方針と同水準の $1/100$ とする一方で、上流区間は現在の流下能力が $1/30 \sim 1/100$ あることから、現在の整備計画の計画規模は $1/30$ としつつ、将来的には川棚川水系基本方針の計画規模 $1/100$ で整備することとしており、原告らの主張には理由がない。

エ なお、原告らは、洪水ピーク流量に支配的な継続時間内での降雨強度の超過確率、上流部での越流量などを明らかにするよう求めているが、前記で述べたとおり（7頁）、降雨強度の超過確率については、川棚川の洪水到達時間は3時間であることから3時間雨量の203ミリの年超過確率は $1/100$ であること、また、川棚川水系基本方針の目標は、上流から下流まで計画規模 $1/100$ の洪水を既存の野々川ダム及び石木ダム建設と河道整備で安全に流下させることであり、同目標達成のために氾濫区域内の資産等が大きい下流から順に段階的な整備をすることとしており、必ずしも原告らが求釈明事項として列挙した事項について検討を行う必要はなく、回答の要を認めない。

(3) ③川棚川の河道整備について

ア 原告らは、原告ら第2準備書面（25ないし31頁）において、石木ダ

ムを建設しない場合の川棚川の計算水位を水位流量計算表から逆算して堤防高の不足高を算出し、「基本高水流量1, 400立方メートル/秒から野々川ダムによる調整を加えた1, 320立方メートル/秒の流量について、河川整備計画実施後の堤防高で安全に流下させることができ、また、本来不要である余裕高を0.6メートル、1メートルのいずれかを確保するとしても、限られた範囲の嵩上追加工事・河道掘削工事によって、実現することは明らかである。」などと主張する。

イ 河道計画の策定の考え方については、現況河道の課題、周辺地域の状況、地域の自然環境、社会環境及びそれらの歴史的な変遷を踏まえて検討を進めるものである。また、計画高水位については、技術基準の同解説によると、「計画高水位は、その水位以下で計画高水流量を流下させることができるよう設定された水位であって、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、様々な計画の基本となる事項であるとともに、堤防が破堤した場合の被害の大きさをも左右する河川管理上最も重要な計画事項である。したがって、河道計画を検討する際には、計画高水位をどのように設定するかが最大の検討事項となるが、ほとんどの河川では既に計画高水位が定められており、それに基づいた河川改修や河川管理がなされてきている。(中略)過去に計画高水位が定められている河川区間で河道計画の見直しを行う場合、計画高水位を以前よりも高くすることは河川を大幅に再改修するに等しいことになり、部分的な場合を除き現実的ではないばかりでなく、洪水をできるだけ低い水位で流すという治水の大原則に反するものであるから、既往の計画高水位を踏襲するのが一般的である。」(乙第10号証127頁)とされている。

また、改定解説・河川管理施設等構造令によると、「計画高水位には、(中略)計画上予想すべき河床変動等による水位上昇、湾曲部の水位上昇、水理計算の誤差等が含まれるものである。洪水時に多量の土砂の流出や流木

の発生が見込まれ、これらによる洪水の流下阻害に伴う水位上昇等が懸念される河川にあっては、計画高水位を決定するときにこれらの現象を十分考慮する必要がある。」(乙第12号証19頁)とされている。

さらに、計画高水位の設定方法については、中小河川の手引きによると、「計画高水位は、不等流計算に局所的な水位上昇量を加え算定された各地点の水位を包絡するように、直線近似で設定する。」「直線近似する区間をあまり短く設定しないように注意する。」(乙第11号証128頁)とされている。

次に、堤防高については、改定解説・河川管理施設等構造令によると、「余裕高を計画高水位に加算すべき高さとして規定したものである。したがって当該値は堤防の構造上必要とされる高さの余裕であり、計画上の余裕は含まないものである。(中略)」(乙第12号証116頁)とされている。

なお、原告は掘込河道の余裕高の特例を主張しているが、改定解説・河川管理施設等構造令によると、「堤内地盤高が計画高水位より高い区間にあって、地形の状況等により治水上の支障がないと認められる場合は、所定の余裕高を持たない低い堤防を計画することがあり、令第20条第1項のただし書きが定められている。この場合の堤防の高さについては、背後地の状況や上下流又は対岸の堤防の高さ等を考慮のうえ決定する。」(乙第12号証116頁)とされ、中小河川を中心に、河川管理施設等構造令20条1項ただし書運用の例の紹介において「背後地が人家連担地域である場合には、計画高水流量に応じ所定の余裕高を確保することが多い。」(乙第12号証116頁)とされている。

ウ 川棚川水系においても、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、堤防や各種構造物が築造されている。また、堤防高について

は、川棚川の下流部及び上流部は背後地が人家連担地域であること及び築堤区間が存在することから、河川管理施設等構造令に基づく余裕高を計画高水位に加算することとし、河口から石木川合流部地点までの間は河川管理施設等構造令に基づき余裕高1メートルを計画高水位に加算することとしている。また、川棚川の基本高水のピーク流量は、基準地点山道橋で1,400立方メートル/秒、計画高水流量は1,130立方メートル/秒、現在の河道の流下能力は一部河道整備が残っていることから1,020立方メートル/秒である。年超過確率1/100の洪水を計画高水位以下で安全に流すためには、河道改修により流下能力を計画高水流量の1,130立方メートル/秒まで整備し石木ダムを建設する現行の治水対策が最も合理的な計画となっている。

したがって、川棚町の中心市街地を洪水から防御し、沿川地域住民の生命や財産及び社会資本の保全を図るためには、石木ダム建設及び河道改修を組み合わせた治水対策が必要であり、原告らの主張は失当である。

(4) ④平成2年7月洪水の原因分析について

ア 原告らは、原告ら第2準備書面（31ないし32頁）において、「平成2年7月の洪水被害について、科学的・客観的な原因究明・調査を一切していない。（中略）石木ダムの内水氾濫及び支流氾濫に対する具体的効果は検証されていない。」と主張する。

イ 平成2年7月の洪水の原因分析については、被告答弁書（22頁）で述べたとおり、平成2年7月2日の洪水については、外水の形跡の写真等の資料収集などの洪水痕跡調査を実施している。その調査の結果、洪水時の記録写真からも浸水被害の原因は、川棚川の水位が洪水を安全に流下させることができる計画高水位を遥かに超え、さらに江川橋付近（川棚川に架かる川棚大橋から上流に向けて0キロ400メートル）では洪水が堤防を越えたことから、浸水被害が拡大したことを確認しており、また、川棚川

に合流する野口川（川棚川に架かる川棚大橋から上流に向けて0キロ600メートル）等からの氾濫についても、川棚川の水位が計画高水位を超え、堤防ぎりぎり又は堤防を越えたことが一因であると判断されている。

なお、川棚川の治水対策は、平成2年7月の洪水規模ではなく、年超過確率1/100の洪水規模を対象としたものであり、洪水を安全に流下させるために河道計画では計画高水位を設定し、河川管理施設等構造令に基づく余裕高を加算した堤防や橋梁の桁下高、支川の河道が築造されている。

よって、現計画どおり、河道整備と石木ダム建設を行うことで、計画規模の洪水を計画高水位以下で安全に流下させることが可能となることから、支川氾濫等の内水被害の軽減についても十分期待できるものであり、洪水の原因分析がなされていないとの原告らの主張には理由がない。

(5) ⑤治水代替案について

ア 原告らは、原告ら第2準備書面（32ないし35頁）において、「ピークカット方式によらない石木ダムによる治水方式を採用して、過大な治水容量を持ったままの石木ダムに対応する治水代替案を検討した。（中略）河道掘削案が石木ダム案に劣後すると判断されたのは、恣意的に掘削量及びコストを増しさせたためである。」と主張する。

イ 原告らが主張するピークカット方式の詳細は不明であるが、その前後の内容から判断すると、一定量放流方式というゲート操作を伴う洪水調節方式であると思われるが、ダムによる洪水調節方式については、技術基準及び同解説に「小流域のダム（おおむね20km<sup>2</sup>以下）並びに洪水調節容量が小さいダムでは、ゲート操作の煩雑さを避けるため、自然調節方式をとることが望ましい。」（乙第7号証137頁）とされており、石木ダムの流域面積は9.3平方キロメートルと小さいことから自然調節方式を採用しており、洪水調節容量についても、技術基準等に沿って適正に計算されており、原告らの主張は失当である。

ウ また、原告らは治水代替案の河道掘削案について掘削量及びコストを水増しさせたと主張するが、川棚川河川整備計画においては、想定される治水代替案として、川棚川の河口から石木川合流点区間について、①河道改修案、②ダム＋河道改修案、③遊水地＋河道改修案、④放水路案の4案について経済性のみならず、社会性、自然条件までを含めた総合的な見地から比較検討を実施している。そのうち、河道改修案の検討においては、河道の掘削案、引堤案、堤防の嵩上げ案による3つの方法が考えられるところ、そもそも堤防の嵩上げによる対応は、破堤等により洪水が氾濫した場合には、氾濫流がより高いところから押し寄せ、災害ポテンシャルが増大することから適当でない。また、河道の掘削のみによる対応では、大村湾の海底が高いため河床の維持管理が困難な上、河床に送水管が埋設されていることから社会的な影響が大きく、適当でないことから、河道の引堤案で検討している。

エ なお、河道掘削案については、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に基づき、ダム検証時の治水代替案として技術基準において、「河道の縦断形は、（中略）河道の横断形と関連させて堤内地盤高、河川環境、河床の安定、経済性等を考慮して定めるが、一般には現況河道の縦断形を重視して定めるものとする。」（乙第13号証4頁）とされ、同解説において、「河床の掘削は、河口部が堆積空間であることから、その維持管理に困難をきたす場合があるので極力避けるものとし、やむを得ない場合には十分な対策を考慮する必要がある。」（乙第10号証133頁）とされているおり、河床の安定が図られず、また、川棚川では河道の掘削のみによる対応では、大村湾の海底が高いため河床の維持管理が困難な上、河床に送水管が埋設されていることから社会的な影響が大きいことから、現実的な治水代替案とはならないことは明らかである。

また、恣意的に掘削量及びコストを水増ししている旨の原告らの主張に

については、ダム案と同様に、設計図面から各工種の数量を算出し施工単価を乗じた和により適正に算出されており、原告らの主張はいずれも失当である。

以上