

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

控訴人ら 岩下和雄他

被控訴人 国

2018年(平成30年)9月10日

控訴理由書(その2)

福岡高等裁判所第4民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 馬奈木 昭 雄
外

目次

第1	はじめに.....	2
1	本書面の記載内容.....	2
2	行政裁量に対する判断基準について.....	3
3	検討対象事業は「石木ダム建設事業」である.....	5
4	判断基準時は事業認定時.....	6
第2	計画規模について.....	7
1	はじめに.....	7
2	計画規模を設定する意味.....	7
3	①長崎県評価指数策定の問題.....	8
3	②昭和50年の河道を基礎とした問題.....	16
4	③ダム計画とともに計画規模が変遷している問題.....	20
第3	基本高水流量について.....	21
1	1時間あたりの雨量の超過確率(降雨強度)検討の必要性.....	21

3	外部への越流	25
4	結論	26
第4	石木ダムの効果等について	26
1	はじめに ～効果を論ずるより前に不要な事情であることは明らか～	26
2	原判決の問題点	28
第5	費用便益比率（B/C）	31
1	一般論	31
2	検討すべき対象	32
3	原審判決における問題点	32
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点	33
5	前提情報	33
6	不特定便益の算定の不合理性	36
第6	比較衡量について	37
1	原審判決の問題点	37
2	「包括生活基盤」の内容	38
3	東京地方裁判所平成30年2月7日判決	40
4	包括生活基盤とコミュニティー	41
5	失われる権利・利益の重要性の検討	42
第6	総括	43

本書面においては、控訴理由のうち、治水事業の必要性がないこと及び失われる利益と得られる利益の比較衡量について論じる。

- 第1 はじめに
- 1 本書面の記載内容

本書面においては、まず第 1 において本件事案において検討すべき視点を述べる。一つ目は行政裁量に関してあるべき判断基準、二つ目は本件で対象事業となっているのは「石木ダム建設事業」であること、三つ目は判断基準時は事業認定時であることの 3 点についてである。

次に、第 2 において、計画規模についての原審の問題点を指摘し、第 3 において基本高水流量についての原審の問題点を指摘する。さらに第 4 において石木ダムの効果等についての原審の問題点を指摘する。その上で、第 5 において費用便益比の問題を述べる。

さらに、第 6 においては、原審にて行われた比較衡量における問題点を明らかにする。

2 行政裁量に対する判断基準について

- (1) 原審は「起業地がその事業の用に供されることによって得られるべき利益」のうち「洪水調節機能（治水事業）としての必要性」について、判断基準として下記（2）以下のように判示する。

下記判示は行政判断に対する裁量統制の一般論としては首肯できるものの、こと本件における原審の裁量判断は一般論を超えて河川管理者にほぼフリーハンドの裁量を認めたに等しいものであって、誤りであると言わざるを得ない。

- (2) まず、原審は本件河川管理者の裁量判断に対する判断基準として次のとおり判示している。

ア 河川管理者の裁量権について

「河川法は、河川整備基本方針及び河川整備計画について、考慮すべき事項を挙げるにとどまり（同法 16 条 2 項、16 条の 2 第 2 項）、これらにおいて定めるべき事項については政令（河川法施行令）に委任し（同法 16 条 1 項、16 条の 2 第 1 項）、これを受けた同施行令も、これらにおいて当該事項の項目を列挙するのみで、その具体的内容や策定方法等については何ら定めて

いないところ、その趣旨は、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、高度に技術的かつ専門的な事項を含む上、河川整備の時期やその範囲については、当該河川整備の費用を負担する地方公共団体の財政状況等と密接に関係する政策的な事項であることから、河川管理者の広範な裁量に委ねる趣旨であるというべきである。」

河川管理者に裁量権があることに異論はない。原審で「広範な裁量」という表現がなされているが、次の判示で裁量権に一定の歯止めがかけられているように河川法、河川法施行令で具体的内容や策定方法等が定められていないからといって河川管理者にフリーハンドの裁量権が認められるわけではない。

イ 河川管理者の裁量権の限界

次に、河川管理者の判断が裁量逸脱になる場合の判示である。

「したがって、裁判所が上記計画の内容の適否を審査するに当たっては、上記(1)ア(ア)と同様に、当該計画が裁量権の行使としてされたことを前提として、重要な事実の基礎の不存在や評価の不合理性、判断過程における考慮不盡等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である（同項に引用した最高裁判例参照）。」

この判示は行政の裁量権統制への一般的な基準を示したものであり、特に異論はない(行政の判断過程を審査するものでいわゆる「判断過程統制」である)。

ウ 次に、具体的な河川管理者の裁量判断への審査基準の指標が判示された。

「そして、前提事実(6)イのとおり、河川整備に関する基準等に関し、技術基準(略)、技術基準解説(略)、工実手引き(略)及び中小河川手引き(略)が存するところ、これらの各証拠によれば、技術基準は、河川法を所管する国土交通省が河川等に関する計画等を実施するために必要な技術的事

項について定めるものであること（技術基準「総則」、技術基準解説は同省河川局が監修し、技術基準の趣旨等につき解説するものであること、工実手引きは、建設省（当時）の指導、教示を受けて二級水系工事実施基本計画策定に当たっての調査手法等を示したものであること（工実手引き「まえがき」、中小河川手引きは、学識経験者や建設省、都道府県の河川技術者からなる中小河川検討会における意見等を参考に、治水計画や河道計画に関する基本的な考え方や技術的な手法について整理を行ったものであること（中小河川手引き「まえがき」）が認められ、これらはその内容にいずれも信用性があり、技術基準等資料の内容や、同資料に沿った計画を立案することが合理性を欠く特段の事情がない限り、同資料に基づいて実施された計画は、河川法及び河川法施行令に沿ったものであり、合理性があるというべきである。」とした。

この点も一般論としては首肯できる。しかし、この一般論が成り立つには、①河川管理者が計画立案に用いた事実が「正しい事実」であること（誤った事実をもとに計画立案がなされていないこと）、②計画された立案が技術基準等に積極的に合致していることが前提である。

①は当然である。②についても「技術基準等資料に基づいている」という事実から「行政判断の合理性」を推定するには、「単に矛盾しない」というレベルではなく技術基準等資料に積極的に合致していることが必要であると考えなければならない。そう考えれば、技術基準等資料で禁止されていないものはすべて許されることになるが、技術基準等資料がすべてのケースを想定しすべての禁止事項を網羅しているとは考えられないからである。

3 検討対象事業は「石木ダム建設事業」である

控訴人らが問題としているのは、事業認定ときに「石木ダム建設による治水の必要性がないこと」であり、かかる必要性がないことを前提として、平成25年9月6日に行われた事業認定処分を取り消しを求めている事案である。

現に事業認定申請においては事業の種類として「二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事」とされている(乙 A2)し、事業認定処分の対象となる事業が川棚川水系の治水計画ではなく、石木ダム建設工事と道路付替工事であることは争いのない事実である。

そうであるから、本件における争点は、起業者長崎県が策定した川棚川水系治水計画全体の合理性ではなく、「本件事業(石木ダム建設事業)が法 20 条 3 号・4 号の要件を充足するか否か」なのである。

ところが、原審判決においては、「本件事業」の要件充足性について検討を怠り、「川棚川の治水計画たる川棚川水系基本方針及び川棚川整備計画」につき「不合理とは言えない」との判断をしているのみである。本件事業たるダム建設による治水の必要性の有無や合理性について一切正面から検討をしていない。

単に被控訴人らの主張をなぞって川棚川の治水計画につき、「広範な裁量がある」「不合理とはいえない」などと述べるのみであって、かかる治水計画があることを前提として「ダム建設による治水の必要性」があるか否という控訴人らが問題としている論点について何も判断を行っていない。

控訴審においては、かかる視点から現に行われた事業認定の違法性につき慎重に判断がなされることを期待する。

4 判断基準時は事業認定時

加えて、原判決においては、判断基準時を「処分行政庁がした本件事業認定時であり、本件事業認定の適否を判断するに当たっては、同認定時に存在していた事実等を基礎と」するとの判断をしている。これ自体は控訴人らとしても当然に受け入れられるものである。しかしながら、原審判決においては現に当該認定時には既に存在している河道の整備状況について前提たる事実として適切に検討をしていない。川棚川の広域基幹河川改修事業については、平成 14

年度に改修がほぼ終了している(乙 A4 [2-4 の II-127 頁]) ことについては争いのない事実である。同認定時に存在したかかる河道整備状況を事業認定の処分の適法性の判断の基礎からことさらに除外する特段の必要性はない。

かかる終了した河道の整備状況(及び既に起業者によって予定されている河道整備状況)を基礎として本件事業を検討するとすれば、以下述べる各問題点において検討すべき内容は原審が行ったものとは明確に異なるものとなる。

かかる観点から、本件事業の事業内容の合理性を慎重に判断すべきところ、原審判決においては残念ながら当然に考慮すべき事情を看過して、専ら被控訴人の主張をなぞっただけの実質的判断を回避したものとなっていることは明白である。

5 まとめ

控訴審においては、控訴人らが指摘するかかる視点について十分に考慮した上で、実質的に本件事業の合理性や、その必要性の有無について慎重に審理していただけることを強く望む。

第2 計画規模について

1 はじめに

計画規模設定には、大きく分けて①長崎県評価指数策定の問題、②昭和50年の河道を基礎とした問題、③ダム計画とともに計画規模が変遷している問題がある。以下、上記の各問題点について原審の判断の誤りを明らかにする。

2 計画規模を設定する意味

計画規模は計画対象地域の洪水に対する安全の度合いを示すものであり、治水計画を立案する上での根本である。

計画規模は、各河川においてどの程度の降雨にまで対応する治水計画を立てるのかという問題であるから、計画規模が高いにこしたことはない(例えば、

計画規模 1/100 よりも、1/200の方が、1/200 よりも 1/1000の方が河川流域の安全性は高い)。

しかし、全ての河川において高い計画規模を求めるのは不可能である。そこで、河川ごとの重要度に応じて「差」を付ける必要がでてくる。これは資源の公平かつ有効な分配を意味する。さらに、その計画規模には「全国的バランス」が求められている(甲C第1号証・9頁、12頁)。

3 ①長崎県評価指数策定の問題

(1) はじめに

長崎県評価指数策定の問題についての原審の誤りを検討する。

原審は、長崎県評価指数策定の問題について「技術基準等資料に示された計画規模の範囲を一つでも逸脱した場合に直ちに起業者の設定した計画規模が不合理であるということは相当でなく、技術基準等資料全体に照らして、川棚川と類似する河川において一般に採用されている計画規模の範囲を合理的な理由なく逸脱している場合に、市の計画規模の設定が合理性を欠くものというべきである」と判断基準の一般論を判示した。

その上で、以下のとおり「技術基準」「技術基準解説」、「工実手引き」及び「中小河川手引き」を逸脱していないか判断している。

以下、(2)で「技術基準」「技術基準解説」に対する判示を、(3)で「工実手引き」に対する判示を、(4)で「中小河川手引き」に対する判示を検討する。

(2) 技術基準及び技術基準解説について

ア 原審の判示1

(i) 原審の判示

原審は、「技術基準及び技術基準解説によれば、二級河川においてはC級ないしE級が採用されている例が多いことが認められる。そして、C級の例が多いとされる都市河川とD・E級の例が多いとされる一般河川の区別については

法的な定義が存在しないところ(弁論の全趣旨)、上記 a (C)の事情(なお、都市計画区域に指定されていることは、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域とされていることを示すものである。都市計画法 5 条 1 項参照) からすれば、川棚川が都市河川相当の C 級であると判断したことが直ちに不合理であるということとはできない」と判示する。

(ii) 原審の誤り

確かに、都市河川と一般河川について法的な区別はない。しかし、都市河川か、一般河川かによって採用される計画規模が異なってくるのであり、その区別を主観的に行えたとすれば基準はあつてないようなものである(技術基準解説)。

都市河川かどうかは、単に都市計画区域に指定されている地域を流れているかどうかで決まるものではない。都市河川／一般河川を主観的に区別できるとすれば資源の公平かつ有効な分配を図ろうとする計画規模設定の趣旨に反することになる。

しかも、都市河川か一般河川かの区別の指標は全く存在しないわけではなく、例えば、原審で指摘した鹿児島県の【河川事業設計基準書】(第 3 編 計画編)(甲 C 第 5 号証)の記載が参考になる。

具体的には、同証拠によれば都市河川の条件として(1)人口集中地区の人口が 3 万人以上、(2)人口が 30 万人以上の都市とされているのである。

これを川棚川について見ると(1)人口集中地区の人口が 3 万人以上、(2)人口が 30 万人以上のいずれにも該当せず、「都市河川」でなく「一般河川」である。すなわち、川棚川水系河川整備計画(変更)(甲 C 1)・1 頁によれば川棚川流域の人口は約 2 万人であり、また、川棚町、波佐見町の各ホームページの記載によれば川棚町、波佐見町の人口はそれぞれ 14231 人と 15041 人の合計 29,272 人であり、全人口が約 3 万人に過ぎない(甲 C 第 6 号証(川棚町ホームページ)、

甲C第7号証（波佐見町ホームページ）。このため、(1)人口集中地区の人口は3万人には到底及ばず、(2)流域人口としても僅かに2万人とのことであるから、ここでの基準値である30万人には到底及ばない（人口比で考えると基準の15分の1である）。

したがって、川棚川は都市河川でなく一般河川と評価されることとなる。そうすると、長崎県が「川棚川を都市河川相当のC級であると判断したことは不合理である」ことになる。

なお、川棚川が一般河川として仮にD級と評価された場合でも、技術基準及び技術基準解説によれば計画規模は1/10～1/50となる。

イ 原審判示2

(i) 原審の判断

さらに原審は「技術基準解説においては、特に著しい被害を被った地域においては実績規模程度の災害の再発防止のために計画が設定されることが通例であるとされているところ、川棚川においては過去に上記a(b)（別紙13）のとおり洪水被害が生じており、とりわけ平成2年洪水においては総被害額約38億円、全半壊10戸、床上・床下浸水約400戸という被害があったこと、昭和23年洪水の24時間雨量の年超過確率は1/80程度であることにかんがみれば、上記のような過去の洪水被害をも考慮して、実績規模に近似した1/100を計画規模として設定したことが、技術基準及び技術基準解説に照らして不合理であるということとはできない。」と判示した。

(ii) 原審の誤り

しかし、川棚川については昭和31年洪水を契機とし同洪水の実績に対応する形（計画高水流量を1030 m³/秒）で、昭和33年から中小河川改修事業として築堤・掘削等の施工に着手している（原審100頁）。この時点における計画規模は1/30であった。

被告も「川棚川の計画規模の考え方については、昭和 33 年の河川改修着手時点においては、既往最大主義に基づき、既往実績の最大洪水である昭和 31 年 8 月の実績洪水対応とされていた」と主張している（被告第 6 準備書面・10 頁）。

すなわち、計画規模 1/30 と定められた昭和 33 年時点の計画でもすでに過去の洪水実績は考慮されていたのである。過去の洪水実績をもとに 1/30 を 1/100 に変更したとの判示は論理的ではない。（ちなみに、原審が例として取り上げている平成 2 年洪水の確率規模は 3 時間雨量 1/15、24 時間雨量が 1/45 であり、過去の水害実績（平成 2 年洪水）から 1/100 が妥当であるとの判示に理由がない。また、昭和 23 年洪水は昭和 33 年に過去の既往洪水として考慮されたか、何らかの理由で棄却された上で 1/30 と計画規模が設定されているはずであり、この点でも判示に理由がない。）

したがって「実績規模に近似した 1/100 を計画規模として設定したことが、技術基準及び技術基準解説に照らして不合理であるということはできない」とした原審の判断は誤りである。

(3) 中小河川の手引きについて

ア 原審の判示

中小河川の手引きについて次のとおり判示している。

「中小河川手引きに示された別紙 16 の表は、河川形態等に応じて計画規模に差をつけるという考え方があることを紹介した参考事項という位置付けであるから、中小河川手引きが直ちに同表を計画規模の基準という位置付けで示したものとはいえないが、同表によれば、一般都市域を流域とする築堤河道の河川の基本的な計画規模は 1/100 であるとされているところ、川棚川には築堤河道の区間があること（上記 a(C)）、一般都市域等の地域分類について法的な定義はないこと（弁論の全趣旨）に加え、上記 a(C)の川棚川流域の実情から

すれば、川棚川流域が一般都市域という概念と文言上明らかに矛盾するとまではいえないことからすれば、本件の計画規模が中小河川手引きにおける上記参考事項と矛盾するものとはいえない。」

イ 原審の誤り

原審の指摘するとおり、築堤河道の区間があることは認める。

しかし、原審も指摘するとおり川棚川は堀込河道の区間が多い。加えて、原審の指摘する江川橋下流左岸部は、山道橋よりも下流にある橋であり築堤河道があってもその部分はわずかである（原審・100頁）。

そうすると、仮に僅かな区間に築堤河道部分があるとしても河川そのものを築堤河道と評価するのは強引である。実際にこれまで計画規模を1/100と定めたことの根拠として長崎県が「川棚川が築堤河道であること」を理由として挙げたことはない。

築堤河道部分があるのであれば、その部分の堤防の補強方法を考えればよいのであって、そのために計画規模を1/30から1/100に上げ285億円をかけて石木ダムを作るというのはあまりに飛躍している。

また、原審が指摘するとおり、確かに一般都市域等について法的定義はない。しかし、これも前述の都市河川／一般河川との区別と同様であって、法的な区別がないからといって主観的に一般都市域／住居区域を区分できるのであれば基準はあつてないようなものである。一般都市域／住居区域を主観的に区別できるとすれば資源の公平かつ有効な分配を図ろうとする計画規模設定の趣旨に反することになる。

さらに、「技術基準等資料に沿った計画は合理性がある」との推定が働くためには、前述のとおり技術基準等に「矛盾しない」と言うレベルでは足りず、積極的に合致することが必要である。技術基準等に積極的に合致するからこそ、合致している事実をもって裁量権の範囲内との推定が働くのである。

したがって、原審が「本件の計画規模が中小河川手引きにおける上記参考事項と矛盾するものとはいえない」とし、中小河川の手引きにも沿っているとした判断は誤りである。

(4) 工実手引きについて

ア 原審の判断

原審は、「工実手引きに関し、同手引きが示す別紙18のと通りの計画規模別の評価指標と別紙14の県評価指標は、同じ計画規模について、氾濫面積など共通する項目において、県評価指標の方が小さい数値を基準としている。しかし、別紙18については、計画規模の下限值を示すものであり、別紙17と合わせてみた場合、評価指標の各要素の数値が別紙18に記載されたものより小さい場合に、計画規模を高くすることが許容されていないということとはできない。実際に、別紙17の分布によれば、川棚川と同一の指標値又はそれ以下の値であっても、同じ計画規模を採用しているケースがまみられ、県評価指標及びそれに基づく本件事業の計画規模が、同別紙の示す二級河川の計画規模に関する全国的な分布に照らして過度に高い数値であるということとはできない。

また、工実手引きにおいても、計画規模決定に当たって配慮すべき要素として、過去の災害の履歴が挙げられているところ、このことは、当然に過去の災害の発生の原因となるその地域の河川の特性を考慮すべきことを含むと認められる。そして、上記a(a)のとおり、県の二級河川の勾配が急であることに照らすと、越水ないし溢水の程度が同等であっても、増水が緩やかな河川と比較して避難等の被害の予防がより困難であり、人的・物的被害を受けやすいといえる。

加えて、同手引きが、上記のとおり、計画規模の下限值を示していることや、計画規模について、やむを得ない場合を除き、原則として、年超過確率1/30を下回らないことなどとしていることに照らすと、同手引きは年超過確率を低くすることについて慎重な態度を示しているといえる。

以上によれば、県評価指標が、工実手引きが示す下限値を採用しなかったことに合理性がないということはできない。」と判示する。

イ 原審の誤り

「工実の手引きが示す評価指標」と「長崎県の評価指標」は、同じ計画規模について、氾濫面積など共通する項目において、下記のとおり県評価指標の方が極端に小さい数値を基準としている。

【工実の手引き評価指数】

計画規模	1/30	1/50	1/70	1/100
①氾濫面積 (ha)	1000 未満	1000～3、 000	3、000～ 5000	5000 以上
②宅地面積 (ha)	100 未満	100～800	800～2、 000	2、000 以 上
③人口 (千人)	30 未満	30～100	100～200	200 以上
④資産額 (億円)	300 未満	300～3、 000	3、000～ 10、000	10、000 以上
⑤工業出荷額(億 円)	100 未満	100～1000	1000～2、 000	2、000 以 上

【長崎県評価指数】

計画規模	1/30	1/50	1/100
①氾濫面積 (ha)	30 未満	30～70	70 以上
②宅地面積 (ha)	10 未満	10～40	40 以上
③人口 (千人)	0.5 未満	0.5～3	3 以上
④資産額 (億円)	50 未満	50～100	100 以上

⑤工業出荷額(億 3 未満 3～30 30 以上
円)

この点、原審は工実の手引きの指標は計画規模の下限值を示すものである、計画規模を高くすることが許容されていないということとはできないと判示して長崎県の評価指数を肯定する。

しかし、工実の手引きが計画規模の下限を定めたものであるにしても、長崎県の指標はあまりにも工実の手引きの指標とかけ離れていると言わざるを得ない。もちろん、控訴人らも計画規模を高くすることが全く許容されていないとは考えていない。しかし、工実の手引きの基準と長崎県の基準とはあまりにも差が大きすぎるといえる（川棚川の計画規模は工実の手引きでは1/30だが、長崎県の指標では1/100となるなど3倍以上の差がある）。

また、原審は別紙17の分布をもとに、「過度に高い数値であるということとはできない」と判示するが、別紙17の分布は5項目の各指標個別の比較であり、計画規模が5項目の総合評価で計画規模が定まることに鑑みると別紙17をもとに「全国的な分布に照らして過度に高い数値であるということとはできない」との評価は論理が飛躍している。

さらに、原審は工実の手引きが「過去の災害の発生の原因となる地域の河川の特性を考慮すべきことを含む」と判示している。控訴人も計画規模を策定する際に河川の特性を考慮すること自体に異論はない。しかし、本件で考慮している事情は「勾配が急である」ということであるが、勾配が急であるか否かは各河川に応じて異なるのであり、一般的な評価指標レベルで考慮すべき事情ではない。各河川ごとの特性に応じた修正要素と考えるべきである。川棚川でいえば、勾配は急ではない（川棚川は乙C6号証において勾配が急である河川として取り上げられていない）。

また、原審は、「原則として、年超過確率 1/30 を下回らないことなどとしていることに照らすと、同手引きが年超過確率を低くすることについて慎重な態度を示しているといえる」とも判示するが、控訴人らは川棚川について計画規模を 1/30 よりも低くて良いと主張しているわけではない。

まとめると、原審は「県評価指標が、口実手引きが示す下限値を採用しなかったことに合理性がないということとはできない」と判示するが、原審が示す理由では「県評価指標」と「口実手引きが示す指標」との極端な差（3倍以上）を合理的に説明できているとはいえず、県評価指標に合理性があるとは到底言えない。

(5) 小括

以上検討してきたとおり、川棚川の計画規模を 1/100 としたことについて、長崎県の指標及び判断が技術基準等資料に積極的に合致している状況にはない。原審が計画規模設定について長崎県の裁量を容認した判断は誤りである。

3 ②昭和50年の河道を基礎とした問題

(1) 原審の判示 1

次に、昭和 50 年の河道を基礎とした問題について検討する。

ア 原審の判示

原審は次のとおり判示する。

「本件事業は、当初から河川改修と相まって所定の洪水調節機能を果たすことが予定されており、河川改修事業と一体のものとして計画されたものと認められる。しかし、その後の実際の事業の進行としては、石木ダムは、当初、昭和 54 年度完成の予定であったものの、遅延し、他方で、平成 14 年度には河川改修がほぼ終了したものであるが、県が、上記のとおり、石木ダム建設と河川改修事業が一体のものとして洪水調節機能を果たすことを計画していたこと

に照らせば、計画規模の検討に当たり、先に進行した河川改修事業の結果を考慮せず、当初の計画を前提としたことが明らかに不合理であるということとはできない。

すなわち、仮に事業認定申請時の最新の河道状況を前提に想定氾濫面積を算定し、計画規模を設定すべきものと解すると、予定される事業の内容が同一であるにもかかわらず、事業認定申請の時期が遅くなるほど計画規模が小さくなり、当初の計画を履行することができなくなり、反対に、全体計画や河川整備基本方針で定めた計画規模に相当する年超過確率の基本高水を安全に流下させるための河道とダムの流量分配を達成するためには、ダム建設のための事業認定を受けるまで河道整備を留保するか、ダム建設の事業計画を立案した時点で、河道整備やダム建設のための地権者との任意の交渉等に先立って、強制収用を可能にするための事業認定を受けることを事実上強制することになり、段階的な治水安全度の向上や、起業者の用地取得のための円滑な任意交渉を妨げることになるからである。以上によれば、一連の事業の開始時である上記全体計画の策定時(昭和 50 年)頃の河道状況を前提に想定氾濫面積を算定することに合理性がないということとはできない。」

イ 原審の誤り

(i) 昭和 50 年当時の河道を使用した不合理性

原審は、氾濫面積の算定にあたって昭和 50 年当時の河道を使用したことについて、明らかに不合理であるとはいえないとした。そして、その理由として、原審は「予定される事業の内容が同一であるにもかかわらず、事業認定申請の時期が遅くなるほど計画規模が小さくなり、当初の計画を履行することができなくな」と判示する。

しかし、その理屈を一貫するとすれば、その他の数値も昭和 50 年時点のものを基礎とすべきである。事情の変化によって「当初の計画を履行することができなくなる」可能性があることは、氾濫面積以外の数値でも同様である。

本件事業はあくまで平成 17 年の河川整備基本方針に基づく事業であるから平成 17 年時点の河道を基に想定氾濫面積をシミュレーションすべきである。長崎県は想定氾濫面積のみ昭和 50 年で計算しながら、その他の項目（氾濫面積内の宅地面積、人口、資産額、工業出荷額）は平成 17 年直近の統計データを使用することは矛盾である（浦瀬 54～58・甲 C 16・14 頁以降）。

(ii) 河道断面が昭和 50 年のものではない

加えて、長崎県がシミュレーションの基礎とした河道断面が昭和 50 年のものですら無いのではないかと考えている（原告第 5 準備書面、同第 7 準備書面、最終準備書面）。長崎県の資料によると改修前河道では流下能力が $1/2 \sim 1/5$ にとどまっている区間が少なからずあり、 $1/2$ を下回っている区間さえある（甲 C 第 16 号証・6 頁・図 1. 3. 3）。ところが、現実には数年おきに洪水が発生する状況にはなっていないである。

しかも、長崎県に対して川棚川の堤防整備や河床掘削の河川改修の経過を知るため、長崎県に対して河川改修の経過を記録した工事台帳の開示を求めたが、該当する資料が不存在ということであった（甲 C 第 17 号証）。工事台帳がなければ、長崎県が言う昭和 50 年当時の原始河道の状況を検証することはできない。すなわち、長崎県主張する河道が本当に昭和 50 年の原始河道であるか否かについて裏付け資料はないのである。

加えて、原告は、昭和 50 年時点の航空写真から当時の河道幅を推定し、開示された原始河道の河道幅を算出し比較してみたが、川幅が最大で 33m、倍率にして 1.4 倍～2.2 倍の差が生じていることが分かっている（甲 C 第 30 号証）

仮に、長崎県がシミュレーションの基礎とした河道断面が昭和 50 年のものですら無いのであれば、裁量判断過程の「重要な事実の基礎」に誤りがあるのであり、裁量権を逸脱していることは明らかである。

(2) 原審の判示 2

ア 原審の判示

さらに、原審は平成 17 年の氾濫面積でも不合理ではないと判示する。

「なお、上記 a(d)vii で認定した平成 17 年の想定氾濫面積等を県評価指標に当てはめた場合、想定氾濫面積及び資産額が計画規模 1/100 となり、宅地面積、人口及び工業出荷額は計画規模 1/50 となる。上記 a(d)v(i)のとおり、県評価指標は、3 項目以上適合することを基本とするが、過去に大規模な洪水被害を受けている場合は流域の状況を総合的に判断して決定するものと定めており、川棚川の過去の洪水被害に照らせば、平成 17 年の想定氾濫面積等によっても計画規模を 1/100 とすることが不合理であるということはできない。」

イ 原審の誤り

平成 17 年の想定氾濫面積等を県評価指標に当てはめた場合の計画規模は 1/50 である（原告第 2 準備書面・17 頁）。長崎県の指標で 1/50 となるものを 1/100 とへと 2 倍も変更するためには特段の事情が必要だと考えられるが、原審があげる特段の事情は「過去の洪水被害」のみである。原審が指摘する「過去の洪水被害」では経過規模 1/50 を 1/100 へ変更する特段の事情にはならない。

すなわち、過去の洪水被害の確率評価は次のとおりである（原審別紙 13）

洪水	3 時間雨量	24 時間雨量
昭和 31 年洪水	1 / 60	1 / 15
昭和 42 年洪水	1 / 40	1 / 5
平成 2 年洪水	1 / 15	1 / 45

いずも 1/100 と大きくかけ離れている。

昭和 23 年洪水は次のとおり 3 時間雨量 1/60、24 時間雨量 1/80 とされている。

洪水	3 時間雨量	24 時間雨量
昭和 23 年洪水	1/60	1/80

しかし、昭和 23 年洪水でも 1/100 と差がある上、昭和 33 年には既往最大洪水を考慮して 1/30 と計画規模が定められているのであり、昭和 33 年には、昭和 23 年を考慮しても 1/30 の計画規模で既往最大洪水に対応できると判断されていたのである。昭和 23 年洪水は考慮すべき洪水でなかったか、何らかの事情により棄却されたのである。

4 ③ダム計画とともに計画規模が変遷している問題

最後に、ダム計画とともに計画規模が変遷している問題についても検討する。

(1) 原審の判示

原審は次のとおり判示する。

「原告らは、計画規模の変遷が不合理であり、昭和 30 年代には 1/30 であったものが、石木ダム建設事業に着手した直後に、突如として 1/100 に変更された旨主張するところ、計画規模の数値については原告ら主張の事実が認められる。しかし、石木ダム建設事業に着手した時点以降の計画規模が 1/100 とされ、本件事業認定時の計画規模が 1/100 とされたことについて不合理であるといえないことについては、上記のとおりであり、計画規模が変更されたことによってただちに変更後の計画規模が合理性を欠くということとはできない。」

(2) 原審の誤り

原審の「計画規模が変更されたことによってただちに変更後の計画規模が合理性を欠くということとはできない。」との判示は原告としても異論はない。し

かし、計画規模が変更されるには何か理由があるはずである。理由なく計画規模が変更されることはない。そして、その理由が「1/100 にしなければ石木ダムが作れなかったため」であったというのが原告の確信である。そして、この計画規模の変遷はその意図を推察する間接事実として重要な意味を持つ。そう考えなければ、ダム事業に着手したタイミングで計画規模が3倍以上にも拡大された理由を合理的に説明できていないのである。

被控訴人の述べる変遷の理由に合理性がないことは原審で指摘したとおりである（最終準備書面）。

5 小括

以上のとおり、川棚川の計画規模 1/100 を是とした原審判断は誤りである。

第3 基本高水流量について

1 1時間あたりの雨量の超過確率(降雨強度)検討の必要性

ア この点、原審判決は「流出ピークに大きく影響を及ぼす要素である洪水到達時間の中で、更に原告らの主張するように1時間当たりの雨量を抜き出して考慮すべき合理的な理由は見当たらない」などと述べ、1時間当たりの降雨の超過確率の検討が不要との判断をなしている。

イ 洪水到達時間は実際には1時間である点

もっとも、前提として洪水到達時間を3時間としていること自体に何らの合理性もない。洪水到達時間は、降雨が基準点までたどり着く時間であり、その時間は地形や降雨の分布の状況によって異なる。広い時間帯に分散して降雨がある分布の場合には、貯留される時間が長いだけでなく、少しずつ降雨による水は地表面を流れることとなるから長い時間が必要となる。他方で、短時間に集中して生じる降雨の場合には、地表面を流れる速度も速くなるため、同じ流域でも平均有効降雨強度が大きくなると、洪水到達時間は短くなる。

この点、洪水到達時間について、起業者である長崎県の治水責任者浦瀬証人は、次のとおり証言している。

- ① 本件では貯留関数法を用いており（浦瀬 174 項）、1 時間当たりの降雨量が増えれば流出量は比例的に増加する（浦瀬 181 項）。
- ② 平成 17 年 3 月作成の石木ダム計画検討業務委託報告書中想定降雨（乙 C26・II-51・最上部のグラフ）では、「12 時過ぎくらい」「12 時から 1 時の間」が最大雨量となっている（浦瀬 190～193 項）。
- ③ 同報告書では、下部のハイドログラフ（流量の変化のグラフ）では（基準点山道橋地点の流量）「1 時とか 2 時前後」（13 時～14 時の間）が最大流量となっている（浦瀬 194 項）。
- ④ 洪水到達時間は、降雨が基準点までたどり着く時間である（浦瀬 195 項）。

すなわち、起業者は石木ダム計画の検討に際しては、想定降雨の場合、洪水到達時間を約 1 時間として検討してきたことは証拠上明らかなのである。また、起業者長崎県自身にて、そのような検討がなされていたこと自体については特に争いのない事実でもある。

実際に、起業者が用いた昭和 42 年 7 月 9 日型豪雨にて想定する降雨分布の場合に、現に予想される洪水到達時間が約 1 時間である。他の降雨分布の場合には洪水到達時間は変化するが、そのような降雨分布の場合には集中豪雨型の降雨波形ではない以上、より分散した分布となり起業者が想定するような基本高水流量とはなりえない。上記昭和 42 年 7 月 9 日型豪雨の分布であって初めて想定する基本高水流量となるのであるから、かかる降雨分布を前提とした洪水到達時間を前提として想定する基本高水流量の生じる確率を算定すべきなのである。

現に想定する豪雨時に想定される洪水到達時間こそが流出ピークに大きく影響を及ぼす要素たる時間と考えるべきである。かかる実質的な判断をし

て初めて合理性のある治水計画か否か、計画規模との齟齬の有無が確認できる。

すなわち、現実的な洪水到達時間である 1 時間あたりの雨量の超過確率(降雨強度)検討の必要性は十分にあり、そのことは証拠上明白である。

ウ 起業者が形式的に行った洪水到達時間について

この点、原審では、被控訴人主張のとおり、「県は水文資料から算出した実績降雨波形を基に、①ピーク時差による方法、②重心法、③等流流速法及び④クラークヘン式による方法の 4 手法(乙 A4 [2-4 の II-34 以下] により川棚川の洪水到達時間を算定した結果、」～「概ね 2 時間から 3 時間の範囲であったことから、洪水到達時間を 3 時間とした」との認定をしている。

ここでは本件で用いた昭和 42 年 7 月 9 日型豪雨の降雨分布の場合に、いかなる洪水到達時間の算定が適切かとの観点での検討は一切なされていない。単に、広く川棚川流域全体で、いろんな降雨波形の場合を広く集めると平均値でこんなものだという計算をしているだけである。

念のため、各方法の問題点を以下述べる。

①ピーク時差による方法

合理式にて想定されるピーク時差から洪水到達時間を検討する方法である。ところが、起業者は、降雨ピークと流出ピークの時差の「2 倍」を洪水到達時間としている。わざわざ洪水到達時間を長くするためにせっかく算出した平均値を、何ら合理的根拠なく 2 倍としているのである。せっかくピーク時差を求めた (1.5 時間) にもかかわらず、あえてその数値ではなく 2 倍もの時間としている(同 II-34)。

②重心法

ハイエトグラフの重心から流出ピークまでの時差をやはり 2 倍し、これを洪水到達時間とした手法。①と同様に、想定されるピーク時差を理由なく 2 倍に引き伸ばしている(同Ⅱ-40)。

③等流流速法

流入時間(技術基準による)と流下時間(最上流端から河口までの距離を等流流速を予測して算出した時間の合計時間)を仮定を前提に計算してみたもの。もっともらしい名称を付しているが、単に流下時間は流域の最大距離にてどのくらいの時間が必要となるかを(流入時間に加算して)計算しているにすぎない。すなわち、流域の最遠点から流路たる最上流部に流入し、さらにその水が最上流部から河口まで辿り着くために必要な時間を計算しているものである。すなわち、雨水が河口まで辿り着くために(必要な時間ではなく)最大限必要な時間を示しているものである。現実の洪水到達時間の参考にはならない数値である。もっとも、降雨が河口まで辿り着く最大限の時間を算出したとしても 1.9 時間(3 時間には到底及ばない時間である)に止まることがここでは明らかになっている。

④クラークヘン式による方法

これは等流流速法と同様に流入時間と流下時間を合計しただけのものであるが、流下距離(m)を洪水伝播速度(m/s)で割ることで、時間を算出する方式である。先述の等流流速法と同様に、流域の最遠点から流路たる最上流部に流入し、さらにその水が最上流部から河口まで辿り着くために必要な時間を計算しているものである。これも最大限必要となるかもしれない時間を算出しようとする試みにすぎない(同 2-47)。

⑤まとめ

以上のとおり、起業者長崎県が行った洪水到達時間の計算は、①、②については何ら合理的な理由なく算定した時間を 2 倍に引き伸ばして実際に必要

な時間の2倍の時間としている。他方③、④については、降雨が河口もしくは基準点まで到達するのに最大限必要となる時間を計算しているにすぎず、実際の降雨のピークによる流量の変化が基準点に到達する時間とは無関係な数値となっている。すなわち、どれをとっても単に洪水到達時間を長く引き伸ばすための方策を採用しているものであって非現実的な洪水到達時間の算定を意図的に行ったものであることは証拠上明らかである。

そうでなければ、先述のように実際の洪水流出モデルにて、平成17年3月作成の石木ダム計画検討業務委託報告書中想定降雨(乙C26・II-51)にて、最大雨量と流量のピークの差異が約1時間程度となるはずがない。

したがって、起業者が洪水到達時間の算定をしたとする上記①～④は、洪水到達時間をごまかすために意図的に何ら合理的根拠なくそれらしい計算を行っただけのものである。

2 想定される流量が生じる降雨の発生確率

そして、前述のとおり、起業者長崎県が想定する基準点における1400 m³/秒との基本高水流量となるような降雨が生じる確率は500～1000年に一度に止まる。この点につき、原審においても被控訴人からは一切の反論はなされていない(起業者責任者である証人すらも何ら問題がある旨の証言は行っていない)。すなわち、被控訴人は明らかに争っておらず、争いのない事実と考えるべき点である。

のみならず、実際に起業者が想定する降雨がかかる確率でのみ生じるとすれば、そもそも計画規模の確率(1/100年)との乖離が著しいのであるから、治水計画そのものに合理性がないことは明白である。

かかる事情が判決の基礎とされていないこと自体、原審判決がいかに実質的な審理を回避してしまっているかを端的に裏付けている。

3 外部への越流

さらに、仮に基本高水流量として設定された流量となるような豪雨が発生した場合でも、石木川合流地点よりも上流の地点で、外部へと越水してしまう（甲 C24・図 2.2.1）。その結果、現実にそのような豪雨が発生したとしても、石木川合流地点の下流にある基準地点においては基本高水流量として設定された流量となることはない。この点についても、事業認定時の事情を基礎とした場合に、石木川合流地点より上流地点にて流下能力の不足が複数箇所にて存在する結果として、かかる状況となること自体については何ら争いのない事実である。

この点からも、結局のところ、起業者が想定するような流量は現実的に生じえないのである。

この点については、被控訴人は今後上流域の整備を予定しているとだけ述べるのみで（石木川合流地点より下流と異なり）、具体的な予定はないことについても争いはない。

4 結論

以上のとおりであるから、そもそも起業者が想定しているような基本高水流量が生じる可能性は極めて乏しく、本件事業による治水の必要性はないことは証拠上明らかである。

第4 石木ダムの効果等について

1 はじめに ～効果を論ずるより前に不要な事情であることは明らか～

- (1) まず、はじめに、石木ダムの効果等を論ずるより前に、これまでの本事業にかかる事実経過に照らして、石木ダムが、利水・治水の両面において、不必要な事業であることは明らかである。

すなわち、本事業は、1962年のダム建設を目的とした現地調査・測量に遡るところ、それ以降、石木ダムの必要性がないことを確信し、反対し続ける

住民が多数存在し、合理的な説明をしない長崎県の態度によれば、住民全員の同意を得ることができる見込みがなかったことは明らかであった。

よって、起業者である長崎県が、利水面・治水面で石木ダムが真実必要であると考えて続けていたのであれば、1日も早く石木ダムを建設するために、より早い段階で事業認定申請をすることを検討し、また、事業認定申請をしていたはずである。

それではなぜ40年以上が経過した2009年11月頃まで事業認定申請をしなかったのか。

それは、起業者である長崎県自身も土地を強制的に収用してまで石木ダムを建設する必要性がないことを認識していたからにほかならない。

石木ダムの問題を検討する上では、法令上の要件を満たすか否か、裁量逸脱があるかという法律論（形式論）より先に、真に石木ダムが必要な事業であるのかという点をこれまでの経過に照らして、実質的・客観的に検討すべきである。その点を検討することなく、行政裁量という言葉を独り歩きさせ、行政の広範な裁量の下、あたかも行政が必要であるとの結論を出した以上、自由にダムを建設することができる、というに等しいのが原判決である。その意味で、原判決の最大の問題点は、これまでの石木ダムをめぐる歴史的な時系列と向き合っていないという点にある。

- (2) また、ダムという貯水施設に頼る治水計画を立てることによって、ダムの根本的な問題である堆砂問題、穴あきダムが有する立木等により穴が塞がれることに伴うダム決壊の危険や、万が一、想定された以上の降雨があった場合の急激な河川流量の増加や下流域の住民が避難する時間的余裕がないがために洪水による被害が拡大する可能性があるなど、ダムの存在によって、かえって洪水被害が拡大する可能性も完全には否定できない。

- (3) また、真に石木ダムが必要な事業であるか否かは、石木ダム事業とは別に現実的に予定されている河川整備がなされた上で、石木ダムがある場合とない場合とを比較して、検討する必要があるところ、原判決はそれらの検討をしておらず、石木ダムがなくとも、野々川ダムで調整した後の流量を流下させることができるという点からも目を背けている。
- (4) その他、起業者が過去、度々水害があったことを指摘・強調することによって、石木ダムの必要性を説いているにもかかわらず、過去の水害の原因について正面から分析・検討していない点については何ら問題としない点も、問題の本質から目を背けて全てを裁量で片づけたものと言わざるを得ない。
- (5) また、原処分が失われる利益の検討が十分でなかったことを看過した上で、法適合要件を判断しており、原判決には明らかな誤りがある。
- (6) 以下、詳述する。

2 原判決の問題点

(1) 余裕高等について

- ア 原判決は、1 m の余裕高を設定した県の判断が不合理なものということとはできないとし、堤防のかさ上げや河道掘削により計画高水位を上げるとは治水の大原則に反するし、堤防高が不足する区間について嵩上げ又は河道掘削で対応できるとする原告の主張は、河道の縦断形についての留意事項について考慮した現実的なものであるということとはできない、とする。
- イ しかし、まず、原審原告らの堤防高に係る主張は、堤防余裕高は法令上要求されるものではないし、仮に堤防余裕高を 0.6m あるいは 1m 必要であるとした場合であっても、実際に基準値点における基本高水流量 1,400 t/秒を流した場合にこの堤防余裕高を下回る区間は一部の限られた区間に過ぎないのであるから、計画高水位を変更して堤防を嵩上げし、あるいは、そのことが治水の大原則に反するというのであれば、計画高水位を変

更することなく、河道掘削工事を利用することによって原審被告が必要する堤防余裕高を確保することが可能である、というものである。

ウ これに対して、原判決の適示は、冒頭で述べた、石木ダム事業について、長年にわたって事業認定申請がなされておらず、また現実に作られていない不要な事業であることを端的に示す歴史的事実を全く見当することなく法適合要件を検討したという点でも誤っているものである。

さらに、治水の大原則という一般論に従って原審原告の主張を排斥した点についても、計画高水位を変更することなく、河道掘削で対応可能であるという主張についてはその一般論は当てはまらない。また、河道の縦断形についての留意事項について考慮した現実的なものとはいえないとする部分も具体的にどの部分が現実的でないのか、もっといえば、原審原告らの主張の工事であれば、計画堤防高を超えて溢れると指摘しているのか、それとも余裕高を確保できないとしているのか、確保できないのであればどの地点についてどの程度確保できないとしているのかすら判別できない内容であり、いわば原審被告の主張をそのまま引用したものに過ぎず、裁判体としての判断の体をなしていないというべきである。

(2) 代替案について

また、原判決は、河道改修の代替案について、県が河床整正程度の掘削のみによった場合の不都合（河口部の河床維持の困難、河床に埋設された送水管、川棚川と石木川の河床高の整合性）について検討したもので、結論において現実的・合理的なものであるとするが、いずれの代替案も計画規模 1/100、基本高水流量 1,400t/秒ということを前提とするものであり、野々川ダムで調整した計画河道 1,320 t/秒を流した場合における流下能力不足部分を補う形での代替案の検討はなされていないのであるから、やはりダムとそれ以外の手段としての代替案の検討がなされていないと言わざるを得ない。

(3) 過去の洪水の原因分析について

ア さらに、原判決は、過去の洪水の原因分析がなされていないという点について、過去の洪水の原因が直ちに治水計画の合理性を左右するものということはできず、また、このような分析が完了しなければ治水事業を行うことが許されないという関係にあるとはいえない、とする。

しかし、起業者は、過去の水害の存在を事業認定申請の基礎に位置づけている以上(乙A2の6枚目)、過去の水害がいかなる理由によってもたらされたものかという過去の水害原因検討は石木ダムによって将来の水害を回避することができるかを検討する上で極めて重要である。

すなわち、基準地点より下流域で生じた過去の水害の主たる原因が、内水氾濫・支流氾濫であり、外水氾濫によるものでなかった(あるいはその影響が少なかった)のであれば、石木ダムによって川棚川の水位を下げたとしても、やはり内水氾濫・支流氾濫は生じる危険の根本的な解決手段とはならず、やはり水害が生ずる可能性は否定できない。そうすると、真に下流域の水害防止のためには内水氾濫・支流氾濫対策をすることが求められるのであって、石木ダムによって下流域の水害を防ぐという事業の目的自体を達成することができないのである。

イ そして、この点に関する従来の原審被告の主張は、「過去の洪水被害の原因分析について、洪水が発生している(あるいは発生すると予想される)場合には、それが河川の氾濫とは別の原因によるものであると確認することができない以上、河川の氾濫の可能性を前提に治水対策を行うことが河川管理者の基本的姿勢であるとする」というものであったところ、原審原告らは、上記主張に対して、別原因であると確認できない以上、氾濫の可能性を前提に治水対策をしようとしている点を誤っていると主張しているのではなく、長崎県は過去の洪水被害について、「別原因でないと確認

するに足りるだけの検証作業」，さらに，「この検証作業を経て過去の洪水の原因分析を行った上で石木ダムによる外水氾濫，内水氾濫，支流氾濫に対する具体的効果の検証」のいずれもしていない，そして，このいずれもしていないのは，「これを実施すれば，支流氾濫・内水氾濫に対して石木ダムの具体的効果がないことが明らかとなるからである」と主張した。

そして，ダムの必要性を基礎づけるものとして原審被告が何度も用いた平成2年7月の洪水については，その事情を最も了知している川棚町長が定例議会において，江川橋周辺地域の浸水は，主として内水による浸水が多かったこと，さらに，栄町の浸水について川棚川に面した排水溝から川棚川の水が逆流したことが確認されたこと，さらに，宿郷の浸水についても，堤防を一部切り取って作られていた消防車進入路から川棚川の水が逆流したことが確認されたことを認めており，川棚川から同地域に対する逆流防止措置を講ずる必要があることを述べており，外水氾濫が主な原因ではなかったと結論付けているのである。

そうすると，過去の水害を防止する視点からは，内水氾濫対策や支流氾濫対策こそ求められるのであり，内水氾濫及び支流氾濫に対して具体的・客観的効果が全く検証されていない石木ダムによっては再度の内水氾濫・支流氾濫を防ぐことはできず，石木ダムによって下流域の水害を防ぐという事業目的自体を達成することができないのである。

以上の通り，原判決は，原処分庁が，過去の水害の存在及びその原因が外水氾濫であることを事業認定の基礎としたものであることを看過したものであり，且つ，過去の水害原因の位置づけを誤ったものと言わざるを得ない。

第5 費用便益比率 (B/C)

1 一般論

費用便益比率とは、公共事業の投資効率を検討する比率である。当該事業に必要な費用と、当該事業によって得られる便益との比率を比較し、総便益が総費用より少ない場合には合理性のない公共工事であると判断される。費用をC (Cost)、便益をB (Benefit) とし、 B/C としてその比率を算定する。法20条3号が定める事業認定の要件としての「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」の判断の基礎となるべき重要な判断要素である。コストを下回るような便益しか生み出さない公共事業は「土地の適正且つ合理的な利用」とは到底評価しえないからである。

2 検討すべき対象

再度述べるが、本件で検討される事業内容は、「二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事」すなわち、ダム建設及び道路付替工事事業である。

治水の面からの検討としては、かかるダム建設による便益としての治水効果とダム建設及び維持管理費用のうち治水割合による範囲の費用とを比較検討することとなる。

3 原審判決における問題点

残念ながら原審においては、河道の整備によって生じる便益(治水効果)と、ダム建設によって生じる便益(治水効果)とを峻別せず、さらにはその便益とされた金額の内容について全く検討すらしていない。すなわち、事業認定の対象事業は「ダム建設」なのであって河道整備はこれには含まれないし、「ダム建設」によって具体的に期待される便益を検討対象にすべきところ、そのような便益ではなく無関係な内容について何ら根拠なく便益として過剰に算入してしまっているのがある。

ダム建設そのものによって具体的にどのような便益が生じるのか、起業者が想定する被害額を具体的に検証する必要がある。

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点

なお、本件事業が行われなくとも、ほぼ完成された川棚川の河道整備（平成14年度に改修がほぼ終了しており（乙 A4 [2・4 のⅡ-127 頁]）、若干の残余に予定されている河道整備さえおこなわれれば、想定される降雨が生じたとしても大量の水が堤内土地へと溢れたり、破堤するような事態は生じない（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、川棚川の治水上本件事業による便益は具体的に存在しない。かかる事情は、事業認定時に既に生じていた事情であるため、本件事業による便益がないことは事業認定時には明らかになっていたことである。

具体的な便益が生じない以上、費用便益比率は0なのであるから、法20条3号における「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」との要件を欠くことは明らかである。

このように、実際にはダム建設を行わずとも河道整備のみしっかり行われれば浸水被害は生じないのであるが、念のため起業者が基礎としている洪水による被害額、被害軽減期待額、河川とダムの便益配分率をそれぞれ用いた場合であっても、費用便益比は1を遥かに下回る事実について以下述べる。

5 前提情報

起業者長崎県が本件石木ダム建設事業の費用対効果分析をなした資料が甲 C 3 1である。起業者は、以下に述べるとおり、将来に生じるはずの不特定便益について現在価値化をするとなぜか便益が大幅に増加するという特異な算定をなしているという不合理な算定を行っている。

ここでは、順に各確率規模ごとの降雨に応じた被害額と年平均被害軽減期待額（甲 C 3 1・2～3 枚目）、便益の河道とダムとの間での配分率（甲 C 3 1・4 枚目）が順に挙げられている。

(1) 被害額表及び年平均被害軽減期待額（甲 C 3 1・2～3 枚目）

まず、ここでは河道の整備とダムの建設を行わない場合(原始河道)に各確率規模ごとに想定される資産額を地域ごとに算出している。このうち、本件事業(ダム建設事業)にて治水の目標とされているのは川棚川における石木川合流地点～河口までの区間(A区間)の水位の低下である(甲C1川棚川河川整備計画・p9)から、合流地点より上流地点であるB区間(ダムによる水位低下を企図する川棚川ではない石木川の流域)及びC区間(石木川合流地点より上流部であるためダムによる水位への影響なし)については本件事業(ダム建設)による主たる治水目的とされている地域ではない。

仮に、便益をA区間のみ限定すると、1/100の確率規模の降雨の場合に起業者が予想している被害金額は「19389」すなわち193億8900万円(単位の記載がないが、次ページ以下での記載から1=100万円との趣旨の記載と読み取れる)とのことである。そして、当該被害額を前提として、年平均被害軽減期待額を算出したものが、年平均被害軽減期待額(甲C31・3枚目)の(A区間河口～石木川合流点)と記載している表である。最右欄(累加年平均被害軽減額)が、各確率規模に応じた平均被害軽減期待額ということになっている。

(2) 既に1/40年の治水安全度は確実に確保されている

他方で、既に平成14年度までの整備にて、川棚川の治水安全度は石木ダムがなく、かつ河道の整備すらせずとも、少なくとも1/40年の治水安全度は確実に確保されているとしている。(乙A4の2-4II-134)。そうであれば、1/40年の範囲ではそもそも前提としてダムの有無を問わず、1/40年の確率規模の降雨であれば洪水被害そのものが発生しないはずである。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1/100に対応する累加年平均被害軽減額から確率規模1/40に応じた累加年平均被害軽減額を差し引いて考えるべきである。このように考えて初めて、(既に行った)河道の整備を除外し、適切にダム建設による便益が検討できるからである。

1/40年の確率規模の場合の、累加年平均被害軽減額は同表に明確な記載はないものの、1/30年と1/50年の各数値の記載から、暫定的にそれぞれの値の中間値に近似する値となることが推察される。

$$\text{(計算式)} \quad (460+618) \div 2 = 539$$

A区間における年平均被害軽減期待額(A区間 河口～石木川合流点)は1/100規模の降雨の場合788(百万円/年)であり、1/40の場合、同表から推察される539(百万円/年)程度と思われる。

この差異が、ダムによる治水によって回避が予定されている年平均被害軽減期待額となる。すなわち、2億4900万円程度がダム建設によって回避が想定される現実的な年平均被害軽減期待額であると考えられるべきであるが、かかる合理的な算定とはなっていない。

(3) 便益配分率(甲C31・4枚目)

上段では各区分ごとに、流下能力の増加分とダムによる調整分のいずれによる便益かを流量調整の比率として確認している。本件の対象となるA区間においては、河川分便益配分率は「0.741」、ダム分便益配分率は「0.259」とされている。

そして、下段においては年平均被害軽減期待額として算出されていた金額にかかる配分率をかけて、ダム分年平均被害軽減期待額すなわちダム建設による便益額を各区分ごとに算出している。

実際のダムによる治水効果としての便益はかかる金額の範囲に止まるのである。

(4) 費用便益比の算定(B/C算定結果、甲C31・5枚目)

ここでは、治水そのものによる便益に、不特定便益(流量の維持)のみならず、ダムが残存することの価値を加算し算出した便益合計と、ダム建設費

用と維持管理費(現在価値に引き直したもの)の合計した費用とを比較し、便益の方が上回るとの算定をしている。

まず、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。これに加えて不特定便益については将来発生するはずの便益がなぜか過去に生じてき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を行っている(治水による便益の二倍近い便益があるような金額の算定となっている)。ここでは本件事業中の治水目的部分についての費用便益を問題にしているのであるから、ひとまず除外して検討する。

そこで、不特定便益に関しては便益と費用をそれぞれ除外して、純粹にA区間の治水目的としてのダム建設による費用と便益を比較したものが別紙1である。この場合、費用便益比は0.62となり、治水の便益と費用のみに限定するだけでも費用便益比に大きな問題があることが明らかになっている。

6 不特定便益の算定の不合理性

次に、先述のとおり、起業者の算定する費用便益の計算(甲31・5枚目)では、不特定便益に関しては、将来発生するはずの便益がなぜか過去に生じてきたかのような算定方法となっており、洪水調整便益と全く異なる算定をしている。

将来生じる便益の現在価値化を行うと便益が大幅に増加(単純合計すると「15987.0」のところ、現在価値が「21516.9」と約1.35に便益が増加している)という不可思議な算定をしている。その結果、洪水調節便益(11436.1)の二倍近い便益があるような算定となっているのである。

コメント [遠藤保男1]: 0.62は「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の合計額700(100万円)を用いて算出しているので、なので、「A区間の治水目的としてのダム建設による費用と便益の比較」ではなく、「ダムによる効果が表れる全区間(=A+B)」についての費用便益になります。

これは、洪水調節のみでは費用便益比が確実に悪い数値となるため、これを回避すべく、不特定便益を過剰に加算していくことで、費用便益比の体裁を整えるために起業者による数値操作が行われている。

現に、不特定便益についても洪水調節便益と同様の現在価値化による便益を求めた場合(別紙 2 不特定便益の検証)、不特定便益は当然ながら洪水調節便益よりも小さな金額となるし、便益計は「17,900」すなわち 17.9 億円に止まる。

起業者が算定した不特定便益分を含む費用(甲 C31・5 枚目「27270.2」)との比較では、費用便益比は $0.656 \div 0.66$ に止まる(以上、別紙 2「不特定便益の検証」)。

7 結論

このように、本件事業の費用便益比は、起業者長崎県の算定を基礎とするとしても、**0.66**(不特定便益を合理的に検討した場合)に止まる。治水のみに限定して便益と費用を検討した場合は、**0.62** とさらに低い数値となる。到底必要となる費用と釣り合わない便益しか存在しえないことから、本件事業は法 20 条 3 号における「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」との要件を欠くことは明らかである。

第 6 比較衡量について

1 原審判決の問題点

原判決は、失われる利益と得られる利益との比較衡量について、起業地が本件事業の用に供されることによって失われる利益が大きいということとはできないとし、他方、水道用水の確保、流水の正常な機能の維持及び洪水調節という点などを考慮して、本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる利益は非常に大きい、とした。

しかし、原判決は、こうばる地区に住み続けることにより一審原告らが受ける利益を単なる財産権として評価するのみであって、これまでのこうばるの歴史や人と人との繋がり、生活実態等に照らして、原審原告らが健全かつ安定的に人格を維持、形成し、陶冶するために不可欠ないわゆる「包括生活基盤」が侵害される点については、十分検討していないと言わざるを得ない。

2 「包括生活基盤」の内容

すなわち、原審原告らの一部が居住するこうばる地区は、

(1) 豊かな自然

春は菜の花が、秋にはコスモスが咲き乱れ、夏にはゲンジボタルの乱舞が見られる。その自然の中、昼間はカワセミやヤマセミ、カワガラスといった鳥が空を舞い、夜はフクロウの声が山々に反響する。

こうばるを流れる石木川には7, 8か所に固定堰が設置され田んぼの用水に利用されており、ウナギやモズクガニ、メダカ、ヤマトシマドジョウや他の多くの魚のすみかになっている。川べりにはカスミサンショウウオやトノサマガエル、ニホンアマガエルといった両生類も生息し、クロサナエ、オナガサナエ、オジロサナエ、ヒメアカネといったトンボが田畑を飛び回る。春にはコムラサキやメスグロヒョウモンといった蝶類が飛ぶ姿も見られる。

これらのなかには生存が危うくなった生物もあり、ヤマセミ、カワガラス、トノサマガエル、オナガサナエは長崎県レッドデータブックの絶滅危惧Ⅰ種に、カスミサンショウウオ、ヤマトシマドジョウ、コムラサキ、クロサナエ、オジロサナエは絶滅危惧Ⅱ種に指定されている。

(2) その中で培われてきた人々の生活

この豊かな自然の中、子どもたちは石木川で魚を追いかけ、野山を駆け、遊び育ってきた。大人たちは石木川の清流で米や野菜を作り、生活してきた。

こうばるに住んでいる人々は、ほとんどが先祖代々その土地に住み続け

てきた人々である。そのため、こうばるでは、長年、住民がみな顔見知り
で、子どもたちはそれぞれの家を行き来して遊び、同じ年頃の子どもを持
っている親同士はお互いに子どもたちの様子を話し合い、お互いに子ども
の様子を見守るという関係を築いてきた。お互いの田畑の様子を見ながら
協力して土地の管理をしたり、田畑でできた作物はおすそ分けをしあって
きた。地区の集まり事があれば、それぞれの家が料理を持ち合っ
て集まり、飲食を共にし、祭りともなれば、住民総出で準備をし、ひと時の楽しい時
間を共有してきた。

現在でも、毎年ほたるが飛ぶ時期になると、女性たちによって公民館の
大掃除が行われる。そして、きれいに掃除された公民館で「ほたる祭り」
の準備が行われる。餅をつき、炊き込みご飯や煮物を炊き、「ほたる団子」
を作る。こうばるの子どもたちもそれを当たり前のように手伝う。おばあ
さんたちは、麦わらを編んで祭りで販売する「ほたる籠」を作る。男性は
材木を組んでテントを張り、会場の設営をする。住民によって作られるほ
たる祭りは、今では県内外から人々が訪れ、こうばるの人々のおもてなし
とこうばるのほたるを楽しむ機会を提供している。

また、日常生活においては、何世代にもわたって耕されてきた田畑で米
や野菜を作り、家庭菜園で収穫した作物で豊かな食卓を囲んでいる。こう
ばるの多くの家はそれぞれの田畑で農業を営んでおり、収穫の時期などには
一家総出で農作業を行うことも珍しくない。

広々とした土地に興味の草花を植えて楽しむ者もいる。山で獲ったイノ
シシ、川で獲ったウナギを人々にふるまうことを楽しみにしている者もい
る。

(3) これらの生活は、こうばるの人々がこの地で築いてきたものである

これらのこうばるでの生活は、一朝一夕にできたものではない。山間に
作られた田畑は、住民の先祖が石を積み上げ、土を均してきれいな田畑に
し、長年にわたりそれを代々維持してきたものである。田畑に引く水は、
川からの水路を造り、地域住民で整備してきたものである。人と人とのつ

なかりは、助け合って生活してきたことで、自然と育まれてきたものである。

こうばるの人々の暮らしは、長年その土地で生きてきた多くの人々の暮らしの上に成り立っており、その多くの人々の努力によって成り立っているものである。

そして、こうばるの人々は、意識的にしろ無意識的にしろ、この土地で培われた恵みを受けて生活をしている。こうばるの人々は、この土地に生まれ育ち、または結婚を機に住み始め、家族を作り、子どもを育て、その家から仕事に行き、食卓を囲んでいた。自分好みの庭を造るもの、好きな調度品をそろえる者もいた。そのような生活は、すべてこのこうばるといふ地の中で醸成されたものであり、この地に根差した住居でしか築けないものである。

原告らの中には、先祖代々数百年間こうばるの地に住み続けてきた家もある。彼ら彼女らにとっては、先祖代々住み続け、家を守り、田畑を守り、墓を守ってきたこうばるで暮らし、自分もそこでの暮らしを次世代に引き継いでいくことが、彼ら彼女ら自身の「生き方」であり、人間らしく生きていく上でその根幹に位置づけられるものである。

3 東京地方裁判所平成30年2月7日判決

そして、石木ダム事業は、こうばるの自然環境を、原告らが生まれてから現在に至るまで形成してきた社会生活を、また、今後のその地で送る予定であった人生を根底から奪うものに他ならない。

この点、福島第一原発の事故に伴う放射性物質の放出及び避難指示等によって生活の本拠としての住居から避難せざるを得なくなったことについて、東京地方裁判所平成30年2月7日判決は、人が、「従前属していた自らの生活の本拠である住居を中心とする衣食住、家庭生活、家業・職業・地域活動等の生活全般の基盤及びそれを軸とする各人の属するコミュニティ等における人間関係」を「包括生活基盤」と称し、そのような包

括生活基盤が安定し、一貫していることによって人間は健全かつ安定的に人格を維持し、形成し、陶冶することができる」と述べた。そして、このように人格を維持、形成し、陶冶するという利益は、従前属していた包括生活基盤において継続的かつ安定的に生活する利益でありいわゆる包括生活基盤に関する利益として、人間の人格にかかわるものであるから、憲法13条に根拠を有する人格的利益であると判示している。

4 包括生活基盤とコミュニティー

そうすると、上記のこうばるの歴史や人と人との繋がり、生活実態等に照らして、原審原告らは、健全かつ安定的に人格を維持、形成し、陶冶するために不可欠ないわゆる「包括生活基盤」としてこうばるの地に住み続ける利益を有するというべきである。

これに対して、原判決は、培ってきた暮らしや、新しい生活に慣れなければならぬ精神的苦痛について、土地が収用される場合には、土地上に建物を所有し、居住する者において必然的に生じるものであり、そのような不利益を踏まえてもなお、必要がある場合は土地を収用できることを定めているため、この不利益を重視することはできない、とする。

しかし、本件で原審原告らは、単に一人の生活基盤が失われることを主張しているものではなく、13世帯約60人という多くの人々が何世代にもわたって培って、受け継いできた包括生活基盤及びそれらの人々で形成されてきたコミュニティーや文化が不可逆的に消滅することを主張するものである。念のために付言しておくが、単に対象者が一人あるいは複数といった量的な主張をしているものではなく、多数の人が長年ある地域に集うことによって、歴史、コミュニティー、文化等の質的に異なるものが生じ、本件事業によって、これらが全て失われるところ、事業認定処分及び原判決において、それらの失われる一切の権利・利益の検討がなされてい

ないと主張するものである。

その意味において、上記の失われる利益が土地収用によって必然的に生じる失われる利益ということとはできないし、これを重視すべきではないという原判決の論理は明らかに誤っている。

5 失われる権利・利益の重要性の検討

ところで、事業の公共性を認めつつ、失われる利益の重要性を考慮したものとして、平成9年3月27日札幌地判の二風谷ダムの事案がある。

この判決は、B規約27条に基づく権利性、憲法13条などを踏まえた上、本件事業計画の達成により得られる利益がこれによって失われる利益に優越するか否かを慎重に検討したものとして評価できるものである。

本件においても、土地収用法が想定している単なる財産権に留まらない憲法上の居住移転の自由、人格権、生存権その他人が人として生活をしていく上で基礎となる包括的生活基盤、社会、文化その他一切の権利性について十分な検討を行い、失われる利益がどのような権利や利益であり、事業計画の達成により得られる利益がどのような権利や利益であり、真に後者が前者を優越すると認められるかを検討すべきであった。

しかるに、処分庁が失われる利益として検討したものは、環境影響評価及びその他調査の結果である野生動物、植物の検討と、文化財保護法による埋蔵文化財包蔵地は存在しないことのみであった。さらに、原審被告は、原処分庁と同じ事実を指摘した上、失われる利益は軽微であると主張するのである。上記の多くの住民が培ってきた歴史、文化、生活、社会といった権利・利益については一切検討していない。

以上の通り、失われる利益は軽微であるとはいえないし、そもそも、原処分においては、原審原告らが主張する失われる利益のすべてが検討すらされていないのであるから、裁量逸脱の違法があることは明らかである。

よって、その点を看過した原判決は破棄を免れない。

第6 総括

以上のとおり、本件事業には何らの合理性もないことは利水の面のみならず、治水の面からも証拠上明白である。にもかかわらず、原審判決は安易に被控訴人の主張を十分な実質的検討なくそのまま受け入れており、司法の果たすべき役割を放棄したものと評価されてもやむをえないものであった。

控訴審においては、上記各事情を適切に考慮し、いかなる観点からも何ら合理性のない本件事業の事業認定の違法性を正面から見据えた適切な判断をしていただくことを強く希求する次第である。

以 上