

令和2年(ネ)第284号

石木ダム建設工事並びに県道等付替道路工事続行工事差止請求控訴事件

控訴人ら 岩下和雄外

被控訴人 長崎県外1名

2020年(令和2年)11月 日

準備書面(3)

福岡高等裁判所第1民事部 御中

控訴人ら代理人弁護士 馬奈木昭雄 外

本書面では、本件事業に関する治水面での不合理性を論じる。

第1 はじめに

1 近年の豪雨災害

石木ダム建設事業は、利水目的と共に治水目的も有するダム計画である。本件事業は、一定の計画規模の豪雨が生じた場合のみを想定した事業であるが、かかる計画規模を上回る豪雨が生じた場合に治水の効果が期待できるであろうか。

現在、気候変動による影響のため想定しえない降水量となる豪雨が度々発生している。また、都市化の進展に伴い河川への降雨の流出速度が速くなった。このような事情から、毎年、豪雨の都度、全国的に甚大な水害の被害の実例が報道されている。

例えば、2018年7月に発生した西日本豪雨による肱川大水害、2019年(令和元年)10月に発生した台風19号による千曲川での氾濫、2020年(令和2年)7月に発生した九州豪雨による筑後川の氾濫など、毎年のように甚大な水害の報道がなされていることは公知の事実である。これらの水害時には計画規模を超える降雨が生じた。これらの水害が生じたのは、いずれも一級河川であり、国土交通省の管理下において、計画規模に応じて治水方針・治水計画を定め、治水計画に基づき複数のダムが建設されていた河川である。

従来我が国の治水のあり方が正しければ、国が管理するかかる河川流域での水害は回避できるはずである。ダムを建設し、計画流量を流下できる河道整

備さえ行っていれば水害は生じないはずなのである。

2 従来の河川整備計画等では対応が困難となっている実情

ところが、実際には上述のとおり毎年のように一級河川流域（複数の治水ダムあり）で大規模な浸水被害が報告されている。かかる事実は、従来の治水方式は、大規模水害への対応としては合理性がなく、計画規模を超える豪雨には対応ができていないことの証左である。

すなわち、従来のダムを偏重した土木中心の治水政策では、計画雨量を上回る降雨が生じた場合に対処できない。また、ダムばかりに優先して予算を配分する結果河道の整備が疎かになり、適切な整備のなされていない箇所では破堤や溢水等による洪水被害が生じてしまうことは経験則上明らかなのである。ダムを造り、洪水を河道内に押し込めようとしてきたこれまでの河川行政のあり方では水害を防止できなくなっている。

平成30年12月に公表された社会資本整備審議会の答申（甲C42・p32）においても、現在の課題として、㊦現行施設能力を上回る水災害等の発生、㊧複合的要因による水災害の発生、㊨気候変動等による水災害の激化、㊩逃げ遅れによる多数の人的被害が挙げられている。現在においては、治水施設の能力を上回る水災害が生じることは前提として考慮すべきなのであるがこれまでの治水政策では対応ができていなかったことから、これらが政策課題として位置づけられているのである。

このように、現在、従来のように（ダムを偏重した上で）整備計画に基づき河道の中に降雨による水を押し込めるような過去の治水政策は、計画規模を超える豪雨が頻繁に生じる現在において対応ができず全く合理性はない。これからの将来行う治水政策としては、このような従来の河川整備のあり方から、後述の流域全体で治水を行う流域治水・総合治水への転換が求められているのである。

現在、このような流域治水・総合治水の手段としては、後述のとおり治水効果を達成しうる多種多様な手段が現に存在する。また、その代替手段は、石木ダムを建設する場合に比較して遥かに安価にて行うことができるものも確実にある。にもかかわらず、本件石木ダム建設事業においてはかかる多種多様な治水手段を検討すらせず、ダム建設を最優先し、地権者らを中心とした者らの人権を大きく侵害し、過大な負担を余儀なくする極めて不合理なものである。

本書面では、かかる観点から、本件事業の違法性を論じる。

第2 流域治水・総合治水への転換の必要性

1 河川行政のあり方についてのこれまでの議論状況（甲C40）

この点、既に平成14年4月に公表された京都防災研究所年報第45号に

て、従来の河川行政のあり方の問題点及び今後の治水のあり方について報告がなされている（甲 C40）。

(1) 従来の河川行政の問題点

ここでは、従来の河川行政による問題点として次の点が指摘されている。

①河川環境の悪化

（河川改修による河川の人口化及びダムによる環境破壊）

②ダム放流時の問題

（超過洪水時のダム操作の誤りによる異常放流による被害増大）

③治水計画において基本高水の決定方法が過大となりやすい

（計画規模から乖離した基本高水を採用されることが全国の諸河川にて生じている）

④代替案の検討が選択肢を個別に切り離して検討されることが多い

（ダムの代替案が他の個別の方策のみと比較検討される）

⑤治水事業が進展するにつれて河道内の洪水流量が増大

（洪水を河道内に閉じ込めて流下させる政策であるため、従来氾濫等による水位低下がなされていた河川の洪水時の流量が増大する）

(2) 問題点への反省から生じた取り組み

①総合治水対策

開発に伴って頻発する都市水害に対して、河川改修工事にのみ依存するのではなく、洪水への対応を流域全体で考え、流域貯留や水害に安全な土地利用方式の設定、危険区域の公表等を織り込んで総合的に取り組む（1977年河川審議会答申）

②多自然型川づくり

河川の人口化に伴って河川環境が悪化したことを反省し、自然の回復を目指す川づくりがおこなわれるようになった（1997年第9時治水事業5か年計画）。

③河川法の改正

河川法の目的として、利水・治水と共に「河川環境の整備と保全」を明確に位置付けた。また、河川堤防沿いの河畔林の効果を認め、河川管理施設として樹林帯を整備または保全できるようにした（1997年）。

④流域治水

河川審議会答申（2000年12月）にて、河川改修のみでは不十分な事例がある。河川の状況や流域の特性に配慮し、土地利用との関係について検討を深め、今後全ての河川で流域対策を検討することを基本として洪水対策を進めることが求められると述べられた。霞提や二線堤等についても治水

上の効果を適切に評価し、積極的に活用すべきとされた。

(3) 治水におけるダムの位置づけ

この点、前述の論文（甲 C40・p14・6.5）では、以下のとおりダム建設は最後の手段とするべきである旨が述べられている。

ダムは水質の悪化を招き、河道や海岸にまで大きな影響を及ぼす。また、貯水池周辺の動物や植物もさまざまな影響を受ける。他方で、改正された河川法には、河川法の目的として「河川環境の整備と保全」が盛り込まれ、「多自然型川づくり」を、「すべての河川を対象とした取り組みに転換し、自然を生かした川を目指す。」として、河川環境を重視する治水事業が進められている。大規模な環境破壊をもたらすダムと河川環境を重視する方針との間には決定的な矛盾が存在すると言える。

超過洪水時にダムからは計画最大放流量よりもかなり大きい流量が放流される可能性が大きく、最悪の場合には流入量に等しい流量が放流されることになるため、他の治水方法によるよりも、下流で大きな被害を発生させることになる。

一方、1987年に河川審議会によって、さし当り大都市域の大河川の超過洪水対策を推進することが答申された。超過洪水時に下流で大きな被害を発生させるダムと超過洪水対策を推進しようとする方針との間には決定的な矛盾が存在すると言える。

以上から、治水対策を立てる際には、ダム建設は最後の手段とするべきである。まずダムによらない対策を徹底的に考え、他にどうしようもない場合にダム計画を採用し、その場合にもダムの規模をできるだけ小さなものにするのが重要である。

2 政策の転換が必要となっている

このように、既に平成14年の時点で、ダムを偏重し、河道に洪水を押し込める従来の河川政策の問題点は明らかになっていた。そして、我が国の政策論においても①総合治水対策、②多自然型川づくり、③河川法の目的に「河川環境の整備と保全」を明確に位置付け、④流域治水対策がそれぞれ政策として採用されてきているのである。

他方で、ダムを偏重した結果として河道の整備を怠った場合、後述する肱川水害の例のように急激な河川氾濫が生じて未曾有の大水害が生じうる。

本件石木ダム事業計画は、このような治水政策の転換の流れに真っ向から逆行する50年以上前に策定された事業計画である。その事業計画の合理性を検討するにあたっては、前述の既に我が国の河川政策として採用されてきている方針と矛盾するとの問題点につき真摯に検討することが求められて

いるのである。

第2 流域治水・総合治水とは

1 総合治水等の定義

「総合治水」の定義は一様ではないものの、これまでの構造物建設に依存した土木技術万能の河川中心主義に対するものである。河川が氾濫するというを前提として、被害を最小限にするために流域全体で総合的な対策を行うことである。

「流域治水」は、流域の自然を適度に保全・活用しつつ、河川管理者が治水対策を実施し、地方自治体が保水・遊水機能を有する土地の保全・整備、二線堤や輪中堤等の施設整備、内水排除のための下水道整備、氾濫リスクのより少ない場所への都市や住宅の誘導、災害危険区域設定、防災集団移転事業の推進などを行い、地域コミュニティーや住民が円滑な避難体制を構築するという、自助・共助・公助の総力をあげた治水の総体である。河川だけでなく、流域全体で治水対策を行うこと（日本土木学会の定義、甲 C45）である。

2 国交省の政策変更

国土交通省も、2020年7月に「流域治水プロジェクト」を発表し、全ての一級河川において（ハード・ソフト両面で）流域全体で行う流域治水を推進していく立場を明らかにしている（甲 C43）。

3 日弁連の見解

2010年6月17日、日弁連は「ダム依存から脱却し、総合治水及び堤防の強化を求める意見書」を公表。その趣旨として「ダム建設や堤防の改新築などの河道整備を続けてもすべて洪水を河道に閉じ込めることは不可能であり、この手法では破堤による壊滅的な被害の発生を防止できないのであるから、こうした従来型の洪水対策から脱却し、氾濫があることを前提とした総合的な治水対策を実施すべきである。」との意見を公表している（甲 C44）。

4 学会における状況

現在においては、（土木工事万能主義と考えられてきた）公益社団法人土木学会においてすら、従来の治水政策では現在の被災状況への対処が困難であることを認め、ハード面ソフト面両面で広域の水防を行う必要及びまちづくり・住まい方の改善等による被害軽減を進め、地域都市政策と治水政策が一体となった流域治水の実現に向けた重点的施策の実施を求めているところである（甲 C45）。

5 結論

以上のとおり、現在、我が国では立場を問わず各界において、これまでの土木万能主義での治水政策では豪雨災害の対応は困難であることから、ソフト対策を含めた多様な治水手段を組み合わせることで、被害の軽減を図るべきとの考え方が支配的であることは証拠上明らかである。

第3 治水の手段の多様性

1 国交省の例示している手段

例えば国交省は、総合治水対策のプログラム評価に関する検討会において、総合治水対策を取り巻く課題と対応として、次の各対策を例として示して各自治体にて検討をさせてきている。

雨水貯留施設の設置、内水浸水の対策のための事業者間の連携、ハザードマップの作成、活用、流域住民に対する理解を協力を求める働きかけ、流域協議会の設置及び流域整備計画の策定、遊水地域内での開発につき土地利用と治水対策の連携、車道部における透水性・保水性舗装や高架橋下調整池設置、既存調整池の改良、災害時の情報伝達システムの強化などである（甲 C46、図 1-8～24 参照）。

いずれも洪水被害を減少させるための有効性が認められている手段であるが、川棚川流域ではハザードマップの作成のみしか行われていない。

2 田んぼダムについて（農林水産省の推進する防災・減災の取り組み）

農林水産省でも、昨今の豪雨災害について検討をしており、多面的にその取り扱い分野の中で治水効果を図る取り組みを紹介している（甲 C47）。

中でも、田んぼダムによる防災・減災の取り組みについては、全国的に注目を集めている。これは構造が簡単であり、かつ費用が非常に安く抑えられることから、川棚町や波佐見町でも十分に容易に取り組みである。

仕組みとしては、水田の排水溝に調整装置（排水管より小さな穴の開いた調整版などを取り付けるだけで排水量を調整）を設置することで貯留機能を高めるという非常にシンプルなものである。

三条市の事例では、1014Ha（H27 年度の場合）の田畑にて取り組みを行い、その最大貯水量は 203 万 m³（t）であった。河川への急激な排水を抑制し、シミュレーション結果としては家屋への浸水被害が 54% 減少する見込みとのことである（甲 C47）。これまでに、2138ha まで取り組み面積を増加させているが、そのために必要となった交付金は僅かに 1 億 2100 万円（農林水産省、行政の負担した費用）である。

（参考試算）

川棚町の耕地面積は、384ha とのことである（川棚町）。また、川棚川流域の波佐見町の耕地面積は 714ha である。合計すれば 1098 h a となる。三条市の事例からすれば、1014ha で 2,030,000 m³の水の貯留ができる（水深 20 c m の場合）とのことであるから、同一の条件にてどの程度の洪水調節容量の確保が可能であるか試算してみる。

$$\begin{aligned} \text{(計算式)} \quad & 2,030,000 \text{ m}^3 \div 1014\text{ha} \doteq 2002 \text{ m}^3/\text{ha} \\ & 1098\text{ha} \times 2002 \text{ m}^3/\text{ha} = 2,198,196 \text{ m}^3 \end{aligned}$$

なお、石木ダムの洪水調節容量は 195 万 m³に過ぎないことから、かかる田んぼダムの施策を川棚町と波佐見町の耕作地にて採用するだけで 219 万 8196 m³もの貯水容量を確保することができ、石木ダムが計画する治水容量は十分に賄える計算となる。

3 結論

総合治水の観点からは、多種多様な治水手段が現に存在するし、これらを複合的に組み合わせるだけで、石木ダムが予定している治水容量など十分に確保できるのである。特に、田んぼダムに至っては三条市の事例では 1 億円余りの費用で、石木ダムの治水効果と同様の貯水容量を確保でき、ピーク時の流量の調整が可能となるのである。

このような、税金の負担が少なく、かつ環境への負荷が少なく、さらには人権侵害のおそれがほぼ考え難い多様な治水手段がある。にもかかわらず、起業者らはかかるより適切な代替手段を一切無視し、石木ダムを作成することしか考えていないのである。

第 4 ダムが存在することによる人命への危険の増大

1 肱川大水害

この点、前述の上野鉄男論文（甲 C40）でも述べられていたように、治水ダムが存在すると超過洪水時にダムからは計画最大放流量よりもかなり大きい流量が放流される可能性が大きく、最悪の場合には流入量に等しい流量が放流されることになるため、他の治水方法によるよりも、下流で大きな被害を発生させることになる。

その最悪の事態が顕在化したのが、平成 30 年（2018 年）7 月 7 日に発生した肱川兩岸 80 k m における大水害である（甲 C41）。この大水害では、ダムを偏重して予算を投資していた結果、堤防のない無堤区間が多数存在した。加えて、想定外の豪雨のために二つのダム（野村ダム・鹿野川ダム）は短時間で満水となって治水能力を失い、早期に緊急放流を行い、降雨による流入量と等しい流量が放流されることとなった。その結果、ダムの緊急放流後僅かな時間で中流部の野村ダムを起点として河口部の大洲市長浜までの 80 k

m全域が床上～5 mの浸水を起こす大水害となった。その時間は、ダムの放流操作から僅か90分後に中流域の大洲市で2～3 mの浸水状況となったのである。

2 ダムがあることによる人命への危険の増加

肱川では、ダムがなければ河道の水位は急激に上昇することはなかった。ダムがあったことから、ゲート操作前までは河川への水の流出量は抑制され、ゲート解放後は自然流入量の全てが突如としてダムの下流へと流されたことから急激に水位が増加したのである。

ダムがなかった場合には、肱川ではかかる不自然な流量の増加とはならない。雨量の増加に伴い河川流量は次第に増加するのであり、自然流量の増加に伴い、流域住民らも早めに避難行動をとることができたであろうし、各自治体においても早期に河川氾濫を予想し、非難を呼び掛けることもできたはずである。このため、ダムさえなければ流域住民らの避難可能性が高まり、人命への危険性は実際よりも低くなっていた。

また、ダムに加重に予算配分することなく堤防の整備を行っておれば、危険な無堤区間も減少し、流域の浸水被害を防止することもできた。ところが、予算をダムに優先的に投下した結果、多くの無堤区間や整備未了の区間が残されたままとなっており、肱川流域では何らの治水効果もない状態が残置されていたのである。

このように、肱川流域ではダムを偏重した治水政策を行った結果として、流域住民らに十分に非難をする暇を与えず、突如として浸水被害が生じ、その結果9名の人命が失われた（以上、甲C41）。

3 石木ダム事業計画でも同様の危険性がある

(1) 想定を上回る豪雨

前述のとおり、気候変動等による影響から、行政が想定する計画規模を超える豪雨は、現在では日本各地で生じている。石木ダム建設予定地でも同様に想定を超える雨量となる可能性は十分にあり、その可能性を否定することはできない。あくまで石木ダムは想定する降雨パターン（基本高水）を想定して計画している。これを下回る降雨の場合はそもそもダムの必要性は生じないことはこれまでに述べてきた通り。他方でこれを上回る雨量が継続した場合にはどうなるであろうか。

(2) 石木川の流量の変化

そのような場合に、石木ダムは河川の流量にどのような影響を与えるであろうか。石木ダムは多目的ダムであるため、容量323000 m³までは利水容量となっており、常時満水位（EL63.3m）までは貯水している状況であることが想定

される。その状態から、洪水調節容量 1950000 m³ (EL69.8m) が満杯になるまでは、60 m³/秒ずつ石木川に向けて水が放出される(常用洪水吐からの流出)。ところが、洪水調節容量を超えた途端、非常用洪水吐からダムへの流入量と同じ量の水が全て下流へと放出されることとなる。ダムの下流部である石木川やその後の川棚川との合流地点では、河川流量が 60 m³/秒から一気に 280 m³/秒(起業者が想定している石木川の基本流量)以上の流量へと変化するのである。河川の流量が突如として4倍以上の流量へと変化するのであり、(計画高水流量を前提として整備を予定している)現状の石木川の堤防高では到底これを河川内に閉じ込めることはできない(以上、甲 C4・p 7～8、p 36、p 38-3、p40 参照)。

(3) ダムがあることによる流域住民らの危険

したがって、起業者の想定する雨量を上回る豪雨が生じた場合には、石木川及び川棚川合流地点では急激な水位上昇が生じ、周囲の土地に堤防からの越水が生じ、多大な洪水被害が生じるのである。しかも、河川流量が急激に増加する結果として、地域住民には十分に避難をする暇もなく、残された人たちの生命・身体は危険にさらされてしまう。前述の肱川水害の例でも明らかのように、急激な水位の上昇は流域住民らの避難を困難なものとし、多くの人命を奪ってしまう危険を生じさせてしまうのである。

4 ダムには倒壊の危険がある

さらに付け加えると、令和2年7月豪雨(令和2年7月3日～4日の豪雨)発生の際、熊本県球磨川上流に設置してある瀬戸石ダム(発電用ダム)においてオーバーフローが発生していた。瀬戸石ダムはゲートを全開にしていたにもかかわらず、流入豪雨を流下しきれずにダム本体から溢れるオーバーフローを起こしていた。また、流れる水圧からダム本体上部に設置されている管理用道路が複数箇所の接ぎ目で最大約50センチ横にずれるなどしている(甲48・「熊本豪雨で球磨川「瀬戸石ダム」が決壊危機 現場証拠写真」と題する記事)。今回の豪雨では瀬戸石ダムの倒壊には至っていないが、ダムの流下能力を超える豪雨が降った場合は水圧に耐えられずに決壊する危険性がある。決壊した場合には、突如として貯留された大量の水が下流へと押し流されるため、下流域に住む多くの居住者の生命身体に差し迫った危険を及ぼすことは明らかである。

石木ダムも潜在的に抱える危険性は同じであって、石木ダムが流下できる流量を超えた場合には、いわゆるオーバーフローを起こし、水圧に耐えきれずにダムが決壊する危険性も有している。

5 結論

以上のとおり、降雨状況如何によっては、ダムが存在することによって、かえって流域住民らの生命・身体への危険性が増大することになるのである。前述のとおり、治水の手段としては多種多様な手段がありうる中で、あえてかかる危険性を内在したダムという手段を選択しなければならない合理的理由は一切ない。

そして、生命身体の自由が人格権として差し止めの根拠たりうることは明らかである。

第5 結語

このように、昨今の気象条件の急速な変化や我が国全体における政策論の推移により、今や本件事業のようなダムによる治水は、治水手段として既に不合理なものとなっていることは明らかであり、違法な事業であることも明白である。そして、単に不合理というのみならず、ダム建設により、かえって降雨状況如何によって下流域に甚大な被害を生じさせてしまう危険さえ内在している。

このようなダム建設工事を進行させるとすれば、それ自体によって水没予定地となっている地域に居住する人たちの平穏な生活を侵害してしまうのみならず、完成後にはダム下流域に居住する多くの住民らの生命・身体への危険を生じさせてしまうこととなってしまうのである。

かかる違法な事業による工事を即時に差し止めることにより、居住者らを中心とした者らの人権侵害を防止することができる。また、そのように判断をなすことが社会が司法に期待する役割である。

なお、本準備書面は現時点にて確認ができたものを述べているに止まる。本件事業による、下流域への具体的な危険性については、現在控訴人らにおいて調査研究を継続しており、別途河川工学の研究者らの協力を得て詳細に追加して主張・立証をする予定である。

以上