

令和3年（行ウ）第11号 日立市産業廃棄物処分場周辺道路整備事業費支出
差止請求住民訴訟事件

原告 荒川 照明 外4名

被告 茨城県知事 大井川 和彦

第 5 準 備 書 面

2023（令和5）年6月1日

水戸地方裁判所民事第2部合議A係 御 中

原告ら訴訟代理人弁護士 安 江 祐
外

第1 はじめに

本書面は、処分場候補地選定において、本件処分場予定地が立地上の制約区域としての「(地域区分)浸水想定区域」に該当するにも拘らず、それを看過して処分場候補地に選定してしまったことが、被告の裁量権を逸脱しているという点について、原告らの主張を整理し、主張の補充を行うものである。

第2 原告らの第2準備書面での主張

- 1 茨城県は、産業廃棄物処分場候補地選定における立地上の制約区域の一つとして、「(大区分)災害履歴等」「(地域区分)浸水想定区域」という区域を定めており、その「設定の主旨」として、「国や県が、それぞれの河川で数百年に1度の大雨が降った場合を想定した浸水範囲を回避すべき範囲として想定」と定めており、これが産廃処分場候補地選定に係る茨城県の裁量権行使の基準

であると解される。

- 2 ここていう「浸水想定区域」とは、水防法 14 条 1 項、2 項の「洪水浸水想定区域」と同義であると解される。

ここで、国交省水管理・国土保全局等作成の「洪水浸水想定区域図作成マニュアル」(甲 15)では、「洪水浸水想定区域は、想定最大規模降雨を前提として、現況の河川の整備状況に照らして浸水が想定される区域を示すものであり、その他の区域との水災に対する安全性の違いを明確に分けるものではない。例えば、浸水解析の前提とした降雨を超える規模の降雨が発生した場合や、支派川の氾濫、高潮、内水による氾濫等が発生した場合には、洪水浸水想定区域に指定されていない区域においても浸水が発生しうるものである。したがって、洪水浸水想定区域に指定されないことをもって、浸水の可能性が否定されるものではなく、洪水浸水想定区域図の公表にあたっては、その旨について十分な周知が図られる必要がある。」と注意喚起がなされている。

第3 被告の主張

被告の基本的な主張は、本件処分場予定地は、河川法上の「河川区域」、地すべり等防止法上の「地すべり防止区域」、砂防法上の「砂防指定地」、急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律上の「急傾斜地崩壊危険区域」、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律上の「土砂災害警戒区域」、水防法上の「洪水浸水想定区域」、東日本大震災で発生した津波による被害を受けた区域の何れにも該当しない、ということである(被告の準備書面(2)・36～37p)。

第4 原告らの反論及び主張の補充

- 1 本件処分場予定地は、水防法上の「洪水浸水想定区域」に準じて考慮されるべきである

- (1) 被告の主張は、水防法上の「洪水浸水想定区域」に該当しないというものであるが、これは、単純に且つ形式的に、本件処分場予定地を流れる河川(唐津沢)が、水防法 14 条 1 項、2 項に規定する「河川」に該当しない、という理由である。
- (2) 水防法 14 条 1 項柱書は、「国土交通大臣は、次に掲げる河川について、洪水時の円滑かつ迅速な避難を確保し、又は浸水を防止することにより、水災による被害の軽減を図るため、国土交通省令で定めるところにより、想定最大規模降雨（想定し得る最大規模の降雨であつて国土交通大臣が定める基準に該当するものをいう。以下同じ。）により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定するものとする。」と規定する。

また、同法同条 1 項 3 号には、「前二号に掲げるもののほか、河川法第 9 条第 2 項に規定する指定区間外の一級河川のうち洪水による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準に該当するもの」という規定がある。

同法同条 2 項柱書は、「都道府県知事は、次に掲げる河川について、洪水時の円滑かつ迅速な避難を確保し、又は浸水を防止することにより、水災による被害の軽減を図るため、国土交通省令で定めるところにより、想定最大規模降雨により当該河川が氾濫した場合に浸水が想定される区域を洪水浸水想定区域として指定するものとする。」とある。

また、同法同条 1 項 3 号には、「前二号に掲げるもののほか、河川法第 9 条第 2 項に規定する指定区間内の一級河川又は同法第 5 条第 1 項に規定する二級河川のうち洪水による災害の発生を警戒すべきものとして国土交通省令で定める基準に該当するもの」という規定がある。

水防法 14 条 1 項と 2 項の違いは、河川の管理者が国土交通大臣である場合と都道府県知事である場合の違いであり、規定される内容はほぼ同じで

ある。

また、水防法施行規則 1 条の 2 は、「法第 14 条第 1 項第 3 号及び第 2 項第 3 号の国土交通省令で定める基準は、当該河川の周辺地域に住宅、要配慮者利用施設……その他の洪水時に避難を行うことが想定される者が居住若しくは滞在する建築物又は避難施設、避難路その他の洪水時における避難の用に供する施設が存し、かつ、当該周辺地域の市町村の市町村長が当該周辺地域における洪水の発生のおそれに関する雨量、当該河川の水位その他の情報を入手することができることとする」と規定されている。

- (3) ところで、令和 3 年水防法改正と共に国土交通省水管理・国土保全局長から発出された「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律の一部の施行について」(国水政第 20 号、令和 3 年 7 月 15 日[甲 16])は、特定都市化左縁浸水被害対策法の改正がなされた趣旨として、

「近年、気候変動の影響により全国各地で水災害が激甚化・頻発化し、今後も降水量がさらに増大すること等が懸念されていることから、これまでの治水政策を抜本的に見直す必要がある。このため、国や都道府県の河川管理者、下水道管理者といった管理者主体で行う従来の治水対策に加えて、上流から下流、本川・支川などの流域全体を俯瞰し、国・都道府県・市町村、さらに企業や住民等のあらゆる関係者が協働して取り組む「流域治水」の推進が求められているところである」(同 1p)、

「水防法（昭和 24 年法律第 193 号）における洪水、雨水出水及び高潮に係る浸水想定区域制度は、各水害に対応し、避難場所や避難路の設定等の措置を講じることで住民等の円滑かつ迅速な避難の確保を図ること等を目的としているものである」

「改正前の同法においては、洪水、雨水出水又は高潮により国民経済上重大な損害又は相当な損害を生ずるおそれがあるものとして指定された河川（洪水予報河川及び水位周知河川）、公共下水道等（公共下水道、

流域下水道又は都市下水路をいう。以下同じ。)の排水施設(水位周知下水道)又は海岸(水位周知海岸)について、それぞれ洪水浸水想定区域、雨水出水浸水想定区域又は高潮浸水想定区域(以下まとめて「浸水想定区域」という。)の指定対象とされてきた」

「近年、気候変動により水害が激甚化・頻発化しており、例えば、令和元年東日本台風では、洪水浸水想定区域の指定対象ではない中小河川において、多くの浸水被害が発生したところであり、河川、下水道、海岸の周辺地域に潜在的に水害リスクがあるにもかかわらずそうしたリスクが周知されていない場合、当該エリアの住民等に対し、当該地域が安全な地域であるとの誤解を招く可能性がある」

「こうした状況を踏まえ、改正法による水防法の改正(以下「水防法改正」という。)により、法改正前には浸水想定区域の指定対象とされていなかった河川、下水道、海岸のうち、周辺に住宅等の防護対象のあるものについて指定対象に追加し、水害リスク情報の空白地帯の解消を目指すこととされた」(以上、同 2p)

と述べられている。

要するに、令和 3 年に行なわれた水防法の改正は、近年、気候変動の影響により全国各地で水災害が激甚化・頻発化し、今後も降水量がさらに増大すること等が懸念されていることに鑑みて、流域治水の考え方に則り、河川の治水や水防は、河川の流域全体を視野に入れて考えなければならないのであり、一級河川や二級河川の支川のうち、それらの河川指定がなされていない河川であっても、浸水想定区域の指定対象に追加して、水害リスク情報の空白地帯の解消を目指すべきである、という趣旨の下になされたものである。

本件処分場予定地の中心を流れる河川は、唐津沢という、二級河川鮎川の支川であるが、日立市の管理する普通河川である。しかし、唐津沢も二

級河川鮎川の支川である以上は、本件処分場予定地もまた、流域治水の観点から鮎川の治水の一環として考えるべきである。そして、本件処分場予定地は、水防法に規定される「浸水想定区域」に準じた考慮が必要であったというべきである。

- (4) なお、前記のとおり、上記水防法の改正がなされたのは、令和3年5月10日であり、施行されたのが同年7月15日であった(甲16・1p)。

一方、茨城県が選定会議を開いて、本件処分場予定地を、処分場予定地として選定したのは、令和2年3月～4月のことであるとのことである(被告の令和4年1月27日付準備書面(1)・38p)。

しかし、前記水防法の改正は、住民の生命・健康・財産を水害から守るためになされた極めて重要な法律改正であるから、茨城県としては、この水防法改正を受けて、改めて、本件処分場予定地が浸水想定区域に準ずるものと言えるかどうかの検討を行うべきであった。しかし、茨城県は、このような再検討を行わなかったのである。

2 本件処分場予定地が洪水浸水想定区域の実質を有すること

- (1) 本件処分場予定地とされている唐津沢は、その西側に81.47haにも及ぶ広大な集水域を抱えている。処分場予定地の敷地流域の36.83haも含めると118.30haにも及ぶ(乙60)。これらの流域に降った雨は唐津沢に集まる。

流体力学の専門家でもある原告鈴木鐸士は、2022年11月14日付「被告側の準備書面(2)の主要な問題点について」(以下「鈴木意見書」という[甲19])において、豪雨時における唐津沢流域の洪水浸水想定区域の図面を試作している(甲19 鈴木意見書22頁 図7)。

水防法14条1項、2項の規定を受けて、想定最大規模降雨等の想定の方法を定めたのが、「浸水想定(洪水、内水)の作成等のための想定最大外力の設定手法」(以下「設定手法」と言う[甲17])である。

「設定手法」23pの別添表-5によると、関東地方の1時間当たりの最大降雨量は153mm、24時間当たりの最大降雨量は690mmとある(甲17)。また、「内水浸水想定区域図作成マニュアル(案)」という資料の20pの表2-2にも、関東地方の1時間当たりの最大降雨量は153mmとある(甲18)。

鈴木意見書の洪水浸水想定区域の図面(鈴木意見書22頁 図7)は、この想定降雨量を前提に作成されたものであるが、24時間降雨時に唐津沢上流部からの洪水の流路(Q1、Q2)と平常時の湛水面上に形成される洪水浸水想定区域の合計の表面積(図面上の朱線で囲まれた範囲)が約6haとなる。湛水面上に形成される洪水浸水区域は約5haで、平常時の湛水面の表面積約2.4m²の約2倍となり、その深さは15.4mにもなるとされる。

- (3) 鈴木意見書によれば、唐津沢は「窪地が非常に広く深いため、貯留可能な雨水量は57万2600m³にもなることが確認されているので、豪雨時でも唐津沢からの洪水放出流量はないものと考えてよい。すなわち、『現状の唐津沢は、期せずして洪水に対する防災ダムの機能を巧妙に果たしている。』と言える。」とされている。

すなわち、現状を前提とすれば、水防法が想定する最大降雨量があったとしても鮎川への溢水は回避されることにはなるが、唐津沢流域への浸水・貯留は避けられない。

- (4) このように、本件処分場予定地の唐津沢は水防法上の洪水浸水想定区域に準じて取り扱うべきであるが、後述するように、唐津沢が流入する鮎川の流下能力を考慮するならば、本件処分場予定地は洪水の危険性が極めて高い地域となる。

3 鮎川の流下能力からみた本件処分場予定地の洪水の危険性

被告は、現在窪地となって雨水等が湛水されている場所を埋め立てて処分場を建設しようとしている。現在は唐津沢の集水域に降った雨はこの窪地に

集水され、水防法が想定する最大降雨量があったとしても鮎川への流入は回避されるというのが鈴木意見書（甲 19）の見立てであるが、処分場の建設によってこの窪地が埋め立てられた場合には、唐津沢の集水域に降った雨は窪地にたまることなく、そのまま鮎川に流入することになる。

その場合、鮎川の流下能力がどの程度かが洪水の危険性を判断する上で重要となる。

- (1) 被告は、鮎川の流下能力について、水路の断面積 $4,777 \text{ m}^2$ 、流速 $3,860 \text{ m/s}$ 、流下能力 $18.437 \text{ m}^3/\text{s}$ としている。また、この数値は、「本件候補地と県道 37 号線が接する地点から北東方向に約 100mの地点」であるということである（被告準備書面 (2)・32p）。なお、この地点は、鮎川の流路が隧道の中を流れるようになっている個所である（甲 19・1p）。
- (2) 鈴木意見書（甲 19）1～2p において、「鮎川上流域の広大な流域面積 625.7 ha に対する比流量（流下能力/流域面積）は $0.029 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ と極めて小さい（乙 61）。……したがって、この流下能力に対応する洪水を引き起こす限界の降雨強度は 15.2 mm/hr となり、極めて小さい。この程度の降雨強度の降雨は頻繁に発生するので、当該場所の周辺は洪水が極めて起こり易い所であり、洪水被害の危険性が非常に高い地域と言える」と指摘している（上記比流量 0.029 mm/ha は、 $18.437 \text{ m}^3/\text{s} \div 625.7 \text{ ha}$ ）。
- (3) ところで、水防法で想定すべき最大降雨量は、関東地方における 1 時間当たりの最大降雨量が 153 mm 、24 時間当たりの最大降雨量は 690 mm とされている（甲 17）。「内水浸水想定区域図作成マニュアル（案）」においても、関東地方の 1 時間当たりの最大降雨量は 153 mm とある（甲 18）。
- (4) 前記降雨強度 15.2 mm/h という数字は、上記関東地方の 1 時間当たりの最大降雨量 153 mm/h と比べて、格段に小さい数字である。従って、本件処分場予定地を流れる雨水を流下させる河川は、関東地方の 1 時間当たりの最大降雨量にとうてい対応することができないということが明らかである。

(5) また、鈴木意見書 2p には、「比流量 $0.029 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha}$ と西側流域の流域面積 81.47ha の積として、許容放流量は $2.37 \text{ m}^3/\text{s}$ と算定されるはずである」($0.029 \text{ m}^3/\text{s}/\text{ha} \times 81.47\text{ha} = 2.36263 \text{ m}^3/\text{s}$) と述べられている (甲 19)。許容放流量とは、河川の流下能力に相応する、その流域から放流が許容される水量をいう。

一方、処分場の西側部分 (新たに建設が予定されている道路の西側) の面積は、 81.47ha (乙 60) であり、1 時間当たりの最大降雨量を 153 mm 、流出係数 0.6 (鈴木意見書では 0.7 となっているが、被告が用いている 0.6 [乙 54 の $1 \cdot 125\text{p}$] を用いて計算をしてみる) を前提に、関東地方の最大降雨量に相当する雨が降った場合に、この区域から流出する水量を計算すると、 $81 \text{ 万 } 4700 \text{ m}^3 \times 0.153 \text{ m} \times 0.6 = 7 \text{ 万 } 4789.46 \text{ m}^3/\text{h} = 20.77485 \text{ m}^3/\text{s}$ となる。これは、明らかに鮎川の許容放流量を超えている。しかも、この西側部分の流出量だけで、既に鮎川の流下能力を超えている。

西側部分に降った雨は、防災調整池等に貯留することなく、直接鮎川に放流される。鮎川は、河道から溢れさせることなしに、このような水量を流下させることはできない。

その場合には、唐津沢のみならず、鮎川流域にも洪水が発生する危険性が極めて高くなるというべきである。

(6) このような事態を回避するためには、本件処分場予定地の西側流域に降った雨を貯留するための防災調整池を整備するほかない。

鈴木意見書では、そのための防災調整池の容量は少なくとも 23 万 m^3 、茨城県の調整池技術基準 (乙 46 の 1) に従えば 28 万 m^3 の容量が必要とされると指摘している (甲 19・2~3p)。

被告は、この西側流域の降雨への対策については何ら具体的な主張を行っておらず、西側流域への降雨対策としての防災調整池の整備については全く考えていないようであるので、本件処分場が建設された場合の唐津沢

及び鮎川周辺における洪水の危険性を看過しているというべきである。

4 本件処分場の防災調整池の能力、浸出水処理施設の能力について

- (1) 本件処分場の集水域の面積は 36.83ha とされている。この集水域の面積と、24 時間雨量 690 mm、流出係数 0.6 をもとに計算すると、1 日に 15 万 2476.2 m³の表流水が発生する(また、流出係数 0.6 という数値は、上記の雨水のうち、4 割が地下に浸透する、ということの意味する。

乙 54 の 1・127p によると、この集水域から鮎川への許容放流量が 1.0681 m³/s と極め小さい状況で、1/30 年確率の降雨量に基づき必要な防災調整池容量が 2 万 9747 m³と算定された。

水防法規定の降雨量の場合には、前項 (6) で述べたように、西側流域 81.47ha に対する防災調整池容量が 28 万 m³であることから、本件集水域に対する必要な防災調整池容量は 12 万 6000 m³ (28x36.83/81.47) となる。被告が主張する 1/30 年確率の降雨量に基づく防災調整池容量は、水防法規定の降雨量の場合に比べると、僅かに 23.6%であり、被告が計画する本件処分場の防災調整池の能力は極めて低いと言える。

洪水災害の危険性を避けるためには、調整池容量の算定には水防法規定の降雨量を適用することが必要である。

- (2) 一方、被告は、本件処分場の浸出水処理施設の能力を 400 m³/日、調整槽容量 3 万 3000 m³としている(被告準備書面 (2)・13~14p)。

また、降水量 200mm/日及び 400mm/日を想定した浸出水量と処理日数を算定した結果、発生する浸出水を滞りなく処理することが可能であることが確認された(乙 54 の 1・102p)とのことであるが、本件処分場の浸出水処理施設は、水防法が想定する最大規模降雨 690mm/日に適合していないことが明白である。施設の特異性を鑑みて、安全性を高めるよう降水量には水防法の規定値を適用すべきである。

浸出水処理施設や調整槽において処理することができない表流水、或いは地下水は、処分場内に貯留され、或いは処分場から溢れ、或いは未処理のまま、種々の有害物質を含んで鮎川に放流されることになる。

- (3) 本件処分場予定地は、上記のように、大雨によって、下流地域に水害のみならず、汚染被害をもたらすことが予想される地域である。

5 カスリーン台風時の浸水被害の状況について

- (1) 被告は、乙 48 の 2・添付 9, 10 の記録写真について、「「キャサリン台風」の被害跡」、「歴然たる水害の跡」といった記載はあるが、その水害の態様までは明らかではない」とか、乙 48 の 2 において、被害があった旨の記載がある建物が存在していた場所は、何れも、本件候補地と県道 37 号線が接する地点から見ると、鮎川の上流域だったり、鮎川の下流側だったりするのであり、本件候補地とは場所が違う、などと述べている(被告の準備書面(2)・48～49p)。
- (2) しかし、乙 48 の 2 の添付の記録写真から、本件処分場予定地周辺において、カスリーン台風時に著しい浸水被害があったことが十分に読み取れる。
- (3) また、鈴木意見書 4p～によると、カスリーン台風時の日立地方の最大降雨強度 80 mm/h であったのであり、流出係数 0.7 をもとに計算すると、鮎川上流域 625.7ha から、鮎川の隧道部に流入する流量は、97.3 m³/s となり、流下能力の 5.3 倍になる旨の指摘がある(甲 19)。

このような計算結果からも、カスリーン台風時に、鮎川の隧道部において上流部に降った雨水を十分に流下させることができずに、周囲に溢れて水害となったことが優に推測できる。

- (4) 既に述べたような、鮎川の流下能力や、本件処分場の浸出水処理施設の能力や調整槽の容量にも鑑みれば、上記カスリーン台風と同規模の大雨が降った場合には、本件処分場の浸出水や地下水を処理することができずに、

本件処分場周辺に水害が発生することも容易に予想される。

6 唐津沢の現状について

- (1) 鈴木意見書 5p は、本件処分場予定地について、現状では、採石場跡地が窪地となっており、57万2600 m³の貯留能力がある、と指摘している(甲19)。
- (2) 本件処分場予定地が、このような窪地であるからこそ、現状では、鮎川流域の浸水被害を防止できているのである。ところが、本件処分場は、この窪地を埋め立ててしまい、この窪地の貯留能力を完全に喪失させてしまうことを予定している。これは、本件処分場を建設することによって水害を発生させることになる、ということに他ならない。本件処分場予定地は、本件処分場を建設することによって、浸水想定区域どころか、浸水確定区域となってしまうのである。

以 上