

副本

平成22年(行ウ)第516号 行政文書一部不開示決定取消等請求事件

原告 高橋利明


被告 国(処分行政庁 関東地方整備局長)


準備書面(2)

平成23年3月9日

東京地方裁判所民事第38部A2係 御中


被告指定代理人


今井 学 


岩 館 裕 矢 

古 家 野 隆 之 


富 澤 進 

遠 藤 秀 典 

山 田 邦 博 

山 本 惠 一 


小 黒 晃 彦 


渡 邊 猛 雄 

太 田 浩 徳 

大 坪 昌 彦 

小 塚 清 之 

室 永 武 司 

佐 藤 務 

内 田 剛 三 

被告は、本書面において、原告の平成23年1月25日付け求釈明書（以下「原告求釈明書」という。）に対して回答するとともに、関連する事項につき従前の被告の主張を補充する。

なお、略語等については、本書面において新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1 「流域分割図」の示す「小流域の下流端」の意義について

1 原告の求釈明

原告は、被告が『流域分割図』中で小流域の下流端であることが図示された場所は、河川の合流点あるいは洪水調節施設等のいずれかが存在する場所ということになる。」、「河川の合流点は図面上容易に判別できるから、同地点以外の場所に小流域の下流端が設定されている場合には、必然的に、当該位置に洪水調節施設が存在するか、あるいはその設置が構想されていることを意味することになる。」（いずれも被告の平成23年1月25日付け準備書面(1)（以下「被告準備書面(1)」）という。）第3の4(2)・12ページ）と主張したことにつき、流域分割図に示されている小流域の下流端には、①河川の合流点、②洪水調節施設以外の施設等の設置も予定されているという趣旨を明らかにするよう求められている。

2 求釈明に対する回答

流域分割図で小流域の下流端として図示された場所は、①河川の合流点、②既設の洪水調節施設、③既設の水位・流量観測所及び④構想段階の洪水調節施設あるいは水位・流量観測所（なお、厳密には、「水位観測所」と「水位・流量観測所」とは別個の施設ではあるが、以下、両者を区別せずに「水位・流量観測所」と称することとする。）のいずれかが存在していることを示している。そして、被告準備書面(1)第3の4(2)(12ページ)で述べたとおり、小流域の下流端のうち、上記①の河川の合流点に関しては図面上容易に判別できるから、河川の合流点以外の場所に小流域の下流端が設定されている箇所は、上記②ないし④のいずれかが存在することを意味することになる。

もっとも、本件対象文書である流域分割図（以下「本件流域分割図」という。）及び流出モデル図（以下「本件流出モデル図」という。）で小流域の下流端は、

河川の合流点、既存の洪水調節施設、既存の水位・流量観測所及び構想段階の洪水調節施設のいずれかが存在することを意味しているが、構想段階の水位・流量観測所についてはその旨の構想はなかった。

なお、本件流域分割図は、基本高水のピーク流量を検討する過程において行った流出計算のみならず、計画高水流量の検討にも用いるため、小流域の下流端に構想段階のものを含めた洪水調節施設を配置している。したがって、原告が主張するように、「小流域の下流端には必ず『水位・流量観測所』を設置するのが当然」(原告求釈明書2ページ)ということにはならない。

ここで、基本高水とは、洪水を防ぐための計画で基準とする洪水のハイドログラフ(水位や流量の時間的変化を示したグラフ)であり、人工的な施設で洪水調節が行われていない状態の河川流量を表現している。そして、基本高水のピーク流量とは、このハイドログラフに示されている最大流量から決定された流量の値のことをいう。他方、計画高水流量とは、基本高水を合理的に河道、洪水調節施設に配分した結果として求められる河道を流れる流量のことである。

3 被告準備書面(1)の訂正

流域分割図中の小流域の下流端が意味するところは上記2のとおりであるところ、被告準備書面(1)においては、「洪水調節施設」、「洪水調節施設等」といった用語が定義付けなく使用されており、誤解を招きかねないことから、被告準備書面(1)第3の4の主張のうち該当箇所について、下記のとおり訂正する(なお、訂正箇所を明らかにするため、被告準備書面(1)第3の4に係る主張部分全体を掲記した上で、訂正箇所を下線を付した。)

記

「4 本件不開示情報の具体的内容、機能等

本件不開示情報である「流域分割図」及び「流出モデル図」も上記3の過程を経て作成されたものであるところ、そこに記載されている情報は、文章により構成された文字情報ではなく、図面により記された図形情報であるという特殊性を有することから、以下、架空の流域分割図、流出モデル図を用いて、本件不開示情報の具体的内容、機能等について明らかにする。

(1) 「流域分割図」及び「流出モデル図」の具体的内容

ア はじめに(別紙図1)

別紙図 1 は、「もとかわ」という河川を中心とした架空の水系を設定して、これを図面化したものである。

「もとかわ水系」は、本川を「もとかわ」とし、支川として赤川、白川、青川及び黒川が存在する。「もとかわ水系」では、水位・流量観測所のある緑町地点が基準点とされている。

なお、本川である「もとかわ」上流には既設の A ダムが存在し、支川である青川には水位・流量観測所が存在するものとした。

イ 地形特性の把握 (別紙図 2)

次いで、流域内の地形特性について図示したものが別紙図 2 である。別紙図 2 においては、例として山等の高地部分を茶色線で囲う形で示した。

ウ 水が流れる方向の把握 (別紙図 3)

もとかわ水系流域内の地形特性に基づき、雨水等の水が流れる方向を図示したものが別紙図 3 である。別紙図 3 においては、想定される雨水等の流れを矢印で示した。

エ 小流域の分割①：既設の洪水調節施設等による分割 (別紙図 4)

もとかわ水系流域内にある既存の水位観測所、水位・流量観測所 (以下、両者を区別せずに「水位・流量観測所」という。) 及び洪水調節施設 (以下、水位・流量観測所及び洪水調節施設を併せて「洪水調節施設等」という。)

が小流域の下流端となるように流域の分割を行う。下流端に雨水等が集まる範囲を小流域の範囲とする。別紙図 4 は、青色線(小流域界)で囲まれた部分をもって小流域の範囲を図示したものである。

オ 小流域の分割②：支川による分割 (別紙図 5-1, 5-2)

さらに、流域内の主要な支川の合流点が小流域の下流端となるように流域の分割を行う。上記エと同様に下流端に水が集まる範囲を小流域の範囲とする。別紙図 5-1 は、別紙図 4 に上記の分割を行った青色線を加筆したものである。別紙図 5-2 は、同図 5-1 から河川名、雨水等の流れを示す矢印及び地形(茶色線)を消去し、分割された小流域に番号を付したものである。

カ 小流域の分割③：構想段階の洪水調節施設等による分割 (別紙図 6)

さらに、構想段階にある洪水調節施設等を配置し、それが小流域の下流

端となるように分割を行う。上記エ、オと同様に下流端に水が集まる範囲を小流域の範囲とする。別紙図6は、「Bダム」と「Cダム」が構想中であるという前提で、その予定位置(「構想Bダム」,「構想Cダム」とある部分)及び同ダムの位置を下流端とする小流域界(赤色線)を図示したものである。

キ 流域分割図の完成 (別紙図7)

上記アないしカの作業の結果、「もとかかわ水系」については、11の小流域に分割された流域分割図が完成することになる。

そして、本件対象文書(甲第3号証)の6ページの流域分割図も、別紙図7のような形状をもって図示されている。

ク 流出モデル図の作成 (別紙図8)

流出モデル図は、上記3(2)イのとおり、小流域、洪水調節施設等を記号を用いて流れ図としたものである。別紙図8は、上記キの流域分割図(別紙図7)をもとに、洪水調節施設、基準地点、水位・流量観測所を加えて、凡例のとおり記号を用いて作成した流れ図であり、これが「もとかかわ水系」の流出モデル図となる(なお、別紙図8においては、河道は省略した)。

そして、本件対象文書(甲第3号証)の7ページの流出モデル図も、別紙図8のような形状をもって図示されている。

(2) 流域分割図又は流出モデル図の機能(同各図面からの構想段階の洪水調節施設等の位置の特定可能性)について

上記(1)アないしカのとおり、流域分割は、既設の洪水調節施設等のみならず、構想段階の洪水調節施設等の位置も考慮して行われるため、「流域分割図」中で小流域の下流端であることが図示された場所は、河川の合流点あるいは洪水調節施設等のいずれかが存在する場所ということになる。しかし、河川の合流点は図面上容易に判別できるから、同地点以外の場所に小流域の下流端が設定されている場合には、必然的に、当該位置に洪水調節施設等が存在するか、あるいはその設置が構想されていることを意味することになる。

これを流域分割図(別紙図7, 9)を用いて説明すると、同図中の支川との合流点以外に小流域の下流端が記載されている場所(別紙図9のaないしd)には、洪水調節施設等があることが容易に推測できることとなること、さらに、既存の地形図等と照らし合わせれば、別紙図9のc点にはAダムが、

d点には水位・流量観測所があることは容易に判明するから、結局、a点、b点にダム等の洪水調節施設等の建設構想が存在していること及びその予定地が判別できることになるのである。

また、流出モデル図(別紙図8)をみても、赤川及び白川には構想中のダム計画があることが明示されているところ、ダムの建設には地形、地質、自然条件、地域の社会経済状況等を考慮する必要があるため(乙第13号証の2・97及び98ページ)、治水計画について一定の知識を有するものであれば、Bダム、Cダムの相当程度正確な建設予定位置は容易に特定できてしまうのである。」

第2 本件流域分割図及び本件流出モデル図の公開は予定されていないこと

1 はじめに

原告は、原告求釈明書第2において、「『八ッ場ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場』において、本件情報に関し『流域分割図・流出モデル図の変更を行ったうえで、公開する』との方針を明らかにしている。』とした上で、そうであるとすれば、本件流域分割図及び本件流出モデル図についても予定ダムサイト地点にマスキングを施すことにより、容易に不開示情報に該当しないものとなるのではないか。」と述べている(原告求釈明書3ページ)。

この点、原告の求釈明の趣旨及び対象は必ずしも明らかではなく、回答は困難であるが、原告においては、本件流域分割図及び本件流出モデル図が公開予定であるという前提で本件処分に係る不開示事由の不存在を主張しているものと解されるので、以下、同主張に対して反論しておくこととする。

2 ダム事業の検証経過等

(1) 前原誠司元国土交通大臣は、平成21年9月17日の大臣就任会見において、できるだけダムに頼らない河川整備を考えていくという基本的考えを示し(乙第15号証)、さらに、同年11月20日には、個別ダムの検証を行うに当たっては、幅広い治水対策案の立案手法、新たな評価軸の検討、総合的な評価の考え方の整理、今後の治水理念の構築の観点で今までの河川整備の根本的な考え方を見直すため、京都大学中川名誉教授を座長とした9名の専門家で構成された「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議(以下「有

識者会議」という。)を立ち上げることを報告した(乙第16号証)。

(2) 有識者会議は、平成22年9月、「今後の治水対策のあり方について中間とりまとめ」(以下「中間とりまとめ」という。)を作成し、ダム事業について、個別のダム事業を点検するとともに、幅広い治水対策案等を立案し評価されるプロセスを経て、予断を持たず検証し、必要な安全度を確保しつつ、よりコストが低い治水対策案等が見出されることなど、個別のダム事業を検証するに際しての共通の考え方を示した(乙第17号証)。

(3) 馬淵澄雄前国土交通大臣(以下「馬淵大臣」という。)は、平成22年9月28日、「中間とりまとめ」を受けて、関係各地方整備局長等に対し、ダム事業の検証に係る検討を指示した(乙第18号証の1)。また、同指示を受けて、国土交通省河川局長は、ダム事業の再評価を実施するための運用を定めた「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(乙第18号証の2)」を策定し、関係各地方整備局長に対し、上記細目に基づきダム事業の検証に係る検討を進めること指示した(乙第18号証の3)。

(4) 上記細目は、ダム事業の検証に係る検討の手順等を示しており、具体的には、必要に応じ、対象とするダム事業等の点検を行い、これを踏まえて、各ダム事業について、「洪水調節」、「新規利水」、「流水の正常な維持」等目的別に検討を行うこととしている。例えば、洪水調節の場合には、検証対象ダムを含む案と検証対象ダムを含まない複数の治水対策案の立案を行い、概略評価により2ないし5案程度の治水対策案を抽出し、立案又は抽出した治水対策案を環境への影響等の評価軸ごとに評価し、目的別の総合評価を行った後、検証対象ダムの総合的な評価を行うこととしている(乙第18号証の2・1および2ページ)。

(5) 馬淵大臣は、平成22年10月15日の定例会見で、「今後、八ッ場ダムの検証を進める中で予断を持たずに、また情報公開を図りながらできる限り最新のデータ、あるいは科学的、技術的知見、こういったものを用いたものを徹底的に点検を行うということで開示をしまいたい」と述べた(乙第19号証)。

(6) また、馬淵大臣は、平成22年10月22日、定例会見において、「今後八ッ場ダムの検証、これを行います。予断を持たず情報公開を図りながら出

来る限り最新のデータやあるいは科学的・技術的知見を用いて、徹底的にデータや流出計算モデルの点検を行って、流出計算モデルの見直しも含めて改めるべき点があれば改めるという姿勢で臨んでまいります。」と述べ(乙第20号証)、さらに、同年11月5日の定例会見では、「改めて、従来の流出計算モデルにとらわれることなく、定数の設定、あるいはゼロベースにおけるモデルの検証を行って基本高水について検証するよう河川局に指示をいたしました。この基本高水の検証に当たりましては、『八ツ場ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場』において、逐次情報公開などをするなど考えております」と述べた(乙第21号証)。

(7) 国土交通省は、上記の指示、方針を踏まえ、現在、ダム事業の検証に係る検討において詳細な点検を行っているところであり、利根川水系において雨量などのデータを点検した上で、現行の流出計算モデルの問題点を整理し、蓄積されたデータや新たな知見を踏まえて新たな流出計算モデルの構築、基本高水の検証作業を継続している。

このような経過のなか、関東地方整備局は、平成22年11月11日に開催された「八ツ場ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場」の第2回幹事会において、従来の流出計算モデルにとらわれることなく定数全体を新たに設定し直し、ゼロベースで新たな計算モデルの構築を行い基本高水の検証を行う方針を示し、また、情報公開を徹底するため、新たに作成する流出計算モデルの構築に当たっては、雨量データ、流量データ、定数等の全てを公開するものとし、流域分割図、流出モデル図についても新たに作成したものは公開する方針であることを明らかにした(以上、乙第22号証5及び6ページ、第23号証)。

3 新たに作成される流域分割図、流出モデル図の意義等について

(1) 上記2(6)、(7)で述べた新たに作成することが予定されている流出計算モデルは、従来のモデルにとらわれることなく新たに流出計算モデルの構築を行うこととしているから、流域分割図・流出モデル図についても新たに作成されることになる。

そして、利根川水系の基準地点である八斗島上流について新たに作成されることが予定されている流域分割図・流出モデル図(以下、それぞれ「新流

域分割図」,「新流出モデル図」という。)も,「(1)観測所が整備され,データが蓄積されていることを踏まえ,より多くの地点で流量データと計算値の適合性の検討を行うことにより,精度の高い計算値が得られるよう,既設ダム地点,水位・流量観測所等が下流端となるように分割すること」,「(2)大きな支川の合流点において,本支川の流量を算出できるよう,合流地点が下流端となるように分割すること」,「その他,八ッ場ダム地点が下流端となるように分割」との指針に基づき,39の小流域に分割した図面案を作成し明らかにした(乙第24号証・資料5・1ページ)。

このように,新流域分割図においては,本件流域分割図と異なり,構想段階の洪水調節施設等の位置を考慮していない。なぜなら,新たに作成することが予定されている流出計算モデルは,構想段階の洪水調節施設等の情報が必要となる計画高水流量の検討を目的とするのではなく,基本高水の検証のみを目的とするものであるところ,上記第1の2で述べたとおり,基本高水のピーク流量は,洪水調節が行われていない場合を想定して算出されるものだからである。

なお,新流域分割図及び新流出モデル図を含む利根川水系における流出計算モデル,基本高水の設定については,客観性と中立性を確保するため,第三者的で独立性の高い学術的な機関として日本学術会議に評価してもらうよう依頼がされており(乙第25号証),平成23年2月18日,日本学術会議土木工学・建築学委員会河川流出モデル・基本高水評価検討等分科会において,新流域分割図及び新流出モデル図の案を提示した(乙第24号証・資料5・2ないし4ページ)。

(2)原告が公開されることが予定されていると主張する流域分割図及び流出モデル図は,いずれも新流域分割図及び新流出モデル図である。

そして,これらは,上記のとおり,その作成目的が基本高水のみを検証を目的としている点,その結果,構想段階の洪水調節施設等を考慮しないで作成されている点,39の小流域に分割されている点において,本件流域分割図及び本件流域モデル図とは別の図面であることは明白である。

この点,国土交通省は;上記の日本学術会議土木工学・建築学委員会の委員に対して,本件流域分割図及び本件流出モデル図については,その内容を

公開しないように依頼しているが(乙第24号証・資料4)、これは、同各図面が新流域分割図及び新流出モデル図とは、全く別の図面であって、含まれる情報が異なるためである。

4 小括

以上のとおり、新流域分割図及び新流出モデル図と本件流域分割図及び本件流出モデル図は全く別の図面であって、後者について公開が予定されているわけではない。それゆえ、前者につき公開が予定されていることにより、本件対象文書である後者につき不開示理由が存在しなくなるということにはならない。よって、原告の前記1の主張には理由がない。

第3 旧流域分割図について

1 原告の主張について

原告は、旧流域分割図につき、建設省河川局が監修した「二訂建設省河川砂防基準(案)調査編」(甲第8号証)に掲載されており、かつ、同文献が公刊されているとして、旧流域分割図は、平成20年2月以前に公開されていたと主張する。

2 被告の反論

この点、旧流域分割図は、本件流域分割図と別の文書であるから、それが従前公開されていたか否かと本件流域分割図を不開示とした本件処分適法性とは直接的な関係はない。

そのことをおくとしても、旧流域分割図は、原告が主張する書籍(甲第8号証)に掲載されていないから、原告の主張はその前提を欠くというべきである。

すなわち、甲第8号証の書籍は、昭和51年6月に出版された「建設省河川砂防技術基準(案)調査編」(乙第26号証)の二訂版であり、甲第8号証、乙第26号証の各122ページに流域分割図様の図が掲載されており、両図面は同一のものである。

他方、原告が指摘する旧流域分割図は、被告準備書面(1)第1の2で説明したとおり、旧建設省関東地方建設局が昭和44年3月に作成した利根川流域検討資料「利根川上流域洪水調節計画に関する検討」(甲第4号証11ページ)の中の一資料として掲載されている図面であり、これは情報公開法に基づき不開示請

求により平成20年2月に初めて開示されている。

しかし、原告が指摘する甲第8号証122ページあるいは乙第26号証122ページの流域分割図様の図は、あくまで貯留関数法の計算に関する資料の例として作成されたものであるし、現に、甲第4号証11ページに掲載された旧流域分割図と比較すると、1番や7番の小流域の流域界が簡略化して作図されていたり、18番の小流域についても3つに分割された流域の形状や大きさが異なるなど、両者は同一の図面ではないのである。

以上のとおり、甲第8号証、乙第26号証に掲載された各流域分割図様の図面は旧流域分割図そのものではないから、旧流域分割図が平成20年2月より前に一般書籍の公刊という形態で公開されていたという原告の主張も理由がな