

でたらめな調査・計画が無駄な公共事業を生む

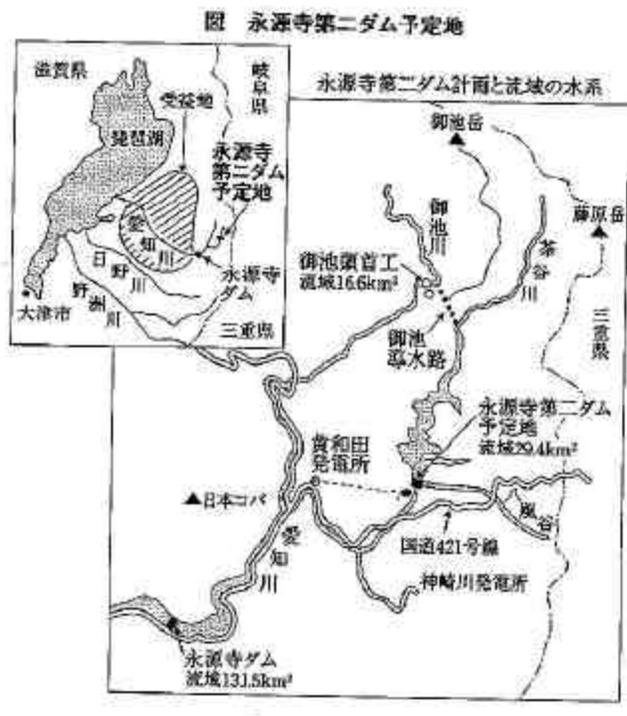
永源寺第二ダムは公共事業の姉齒問題

吉原 稔 (永源寺第二ダム訴訟弁護団)

1、初の単独ダムの全面取消しの判決

昨年12月8日、大阪高裁(若林諒裁判長、八木良一、三木昌之裁判官)で、滋賀県愛知川上流の永源寺第二ダムの国営新愛知川土地改良事業計画の取り消し判決があった。この判決はダムの計画を決定するための調査がでたらめであり、その結果、工事費が3倍に跳ね上がったこと、専門技術者がろくな調査もしないで計画が適正であるとの「お墨付き」を与えたこと等から計画が違法であると断じたものである。

無駄な公共事業の計画決定の調査のずさんさを理由に違法とした初めての判決であり、また、単独ダムとしては計画を取消した全国初の判決である。



2、信じられないことが起こった

ダムを建設するのにダムサイトの地盤の調査をして安全性を確認しないとダム計画の要件である「必要性」(土地改良法施行令2条1号)「技術的可能性」(ダムの安全性、貯水可能性、水質の確保)(施行令2条2号)「経済性」(費用対効果)(施行令2条3号)が確認できない。それなのに農林水産省は、計画調査、及び、全体設計調査をボーリングや、弾性波探査、横抗掘削の現地調査でない机上の調査をして、全体実施設計書を作りいつでも着工できる状態の計画を平成6年に決めたが、その後、アセスメント調査、工事実施調査をして詳細なボーリング調査をしたところ、地盤が想定よりも軟らかかったので、ダムの基礎を深くしなければならない。ダムの貯水池となる谷の幅を誤って広く推定し、ダムサイトの地形を、より急なものと測り間違ったので、ダムを10m長く

し、堤高を9m高くしないと、予定した2500万 ㍉の水がたまらない。だから計画を変更してダムを約10%大きくする、そのためにダムの工事費は、476億円が1100億円になる。

こんなことが、信じられないようなことが平成16年2月の農水省の計画変更のための地元説明会がきっかけで、明らかになった。

3、自然破壊の収奪ダム

このダムは、琵琶湖に流れる愛知川上流にある永源寺第一ダムのさらに7km上流に、第二ダムを作るもので、土地改良法の灌漑施設である。現在の第一ダムでさえ、その上流にある関西電力黄和田発電所のダムの取水が優先されるため、非灌漑期には川に水が流れず、濁水と富栄養化、川床の掘削、水の枯渇で「鈴鹿の清流、愛知川」は「死の川」と化した。それなのに、第一ダムが昭和58年に完成して数年で、まだ水が足りないとして、上流にダムを作るといっているのである。しかも、愛知川支流の茶屋川につくられる第二ダムは、集水面積が少ないので、別の支流の御池川に頭首口を作り、そこからトンネルで、御池川の水を第二ダムに引っ張ってくるという徹底した「自然破壊、水の収奪ダム」である。

4、農民が立ち上がった自共対決の運動

地元の永源寺町日本共産党の野田清司議員が事務局長を務める「ダム建設とまちづくりを考える会」が1990年(平成2年)に発足し、「永源寺の清流を守ろう」をスローガンに反対運動を展開した。ダム反対運動は野田清司議員を中心に、漁業者、下流受益者農民、自然保護運動家に広がった。

一方、この第二ダムを推進したのは、愛知川沿岸土地改良区で、当時の1市8町9300戸の農家を組織していた。理事長の北川弥助氏は14期53年間自民党の県会議員をつとめた大ボス(2ヶ所に胸像がある)であり、この受益農地の一部は、自民党の大票田であった。

受益農家は7500ha、9300戸であるが、その受益農家にも、もともと第二ダムへの期待は温度差があった。水を使わないし、使っても5月のゴールデンウィークの田植え時期に集中するが、あとはいらぬという状況となり、米の価格がどんどん下がるのに、これ以上農家賦課金が上がるのはごめんだという声が高くなって、ついに農家からも反対の声が上がった。政治的には自共対決の運動となった。

5、裁判の提起

平成6年の計画決定の取り消しを求めて、土地改良法の3条資格者たる農

民、漁業組合員、キャンプ場経営者、下流住民54名が、平成6年に大津地裁に行政訴訟を提起した。(弁護団、藤原猛爾弁護団長、吉原稔、山田隆夫、赤津加奈美、和田重太弁護士)この裁判は一審以来、もっぱら費用対効果(無駄な公共事業)、環境破壊が争点であった。

6、先進的な土地改良法の規定

無駄な公共事業をなくすためには事前評価手続の導入が必要となる。

日本では、経済性の評価が法令で義務付けされている事業は、多目的ダム、一般有料道路、土地改良事業、沿岸漁業整備、新幹線鉄道整備、下水道整備、公有水面埋立の7事業にすぎない。

土地改良以外の事業では、評価手法の結果を当該の個別的計画決定に際して「勘案」すべきものとする程度にとどまっている。

これに対して、第二ダムの根拠である土地改良法87条3項は、事業計画決定は、政令で定める基本的な要件に適合すべきものとし、その基本的な要件のひとつとして、同法施行令2条3号は、「当該土地改良事業の全ての効用がその全ての費用をつぐなうこと」と規定しており同法は、費用対効果、費用便益分析を行政計画の決定に当たっての基本的要件と定めている唯一の法律である。

土地改良法は、昭和24年(1949年)に制定された。この法律は、戦後の農地改革法制の中心である。土地改良法制は、自作農創設政策と密接な関係を持ち、農地改革の性格を規定する。

この成立過程において、GHQ天然資源局(NRS)のヒューズ博士は土地改良事業の施行基準が日本にはないと指摘したが、これは施行令2条に規定され、土地改良事業に経済効果という考え方をもちこむこととなった(利谷信義、東京大学社会科学研究所編 戦後改革6、農地改革第8章、「農地改革と土地改良法の成立」、358頁)。

このように、土地改良法が、経済性、費用対効果を法定要件と規定した背景には、以下のような理由があった。土地改良法には土地収用法が事業認定の対象とする一般の公共事業ほどには、公共性公益性が少なく個人の土地の効用の増進のため多額の公費を使うものであり、税金で個人の財産を豊かにするものであることから、税金を投入する以上は、それによる効用が費用を上回るという経済性が、より明確な形で計画の中でしめされ、客観的な根拠で裏付けられなければならないこと、土地改良事業の公共性には二面性(農業土地資本投下は、一方において、私的経済の側面をもち、同時に公共経済の側面をもつ)があることから、農業投資の公共性を裏づけるには、投資が確実に経済性を有することになることを法的にも担保する必要があった。

土地改良事業は申請者の発意によって開始される建前であるが、その効果は、一定地域(対象地域)内の農家(受益者)を拘束する強制的側面を有する。土地改良事業は、未同意者を事業に強制参加させ、改良区へ強制加入させ、工事を強制施工し、負担金を強制徴収するなど農家の権利を制限し、義務を負担させるといふ強制的手続を導入している。

土地改良事業の策定、決定は、その透明さを確保しつつ、公平かつ適正な手続を実施することが必要である。

国・都道府県知事は、このような強制的効果を生じさせる土地改良事業計画が公平かつ適正に実施されるように指導し、監督するとともに、申請手続が適正な手続でされたものかを厳格に審査しなければならない。

土地改良法85条1項は、3条資格者の15人以上の者の農林水産大臣への申請により開始し、同法86条は、申請があった場合には、農林水産大臣はその申請に係る土地改良事業の「適否」を決定するとしている。

そして同法87条は、土地改良事業につき「相当とする決定」をしたときは、農林水産大臣はその決定に係る土地改良事業計画を定めなければならない。

一般の公共事業では、申請に対して許認可がされる場合には、中間に「適否の決定」という手続は存在しないのに、土地改良の申請事業に限って知事の認可または事業計画の決定前に「適否の決定」という中間的な手続を定め、さらに、「専門技術者の(適正との)意見」を付することを要件として、土地改良事業の二面性のゆえに、その審査をほかの許認可よりも厳格なものとしたのである。

7、厳しく断罪した判決の内容

(1) 大阪高裁判決は、デタラメな計画がつけられた経過を明確に解明した。

ダム計画を決定するための調査の内容と根拠について、地下地質調査としてボーリング調査などが必要であると、次のように述べている。「被控訴人側(農水大臣)の通達とその解説部分である本件設計基準においては、ダム池敷の地形調査として、計画調査の早い時期に、ダムの貯水池容量の算定等のため、貯水池を中心とする十分な広さをもった地域の測量を行い、設計に必要な精度をもった計画用基本地形図を作成しなければならないとされ、更に、ダム地点の地形調査としても、全体設計調査の段階で実地測量による地形図を作成すべきものとされていた。更に、ダム地点の地質調査として、地表地質調査のほか、地下地質調査として、弾性波探査、ボーリング調査及び横杭掘削を行い、その成果として、地質平面図、断面図を作成し、地質状況の他、透水性弾性波速度値を盛り込み、計画基礎掘削線を入れること等が明確に定められ、それらによって、ダムの規模、貯水池容量を算定す

ると共に、概算工事費の算定をすることとされ、これらの各調査の結果をも踏まえて、全体実施設計がされ、必要性、技術的可能性、経済性、負担の妥当性の基本的な要件適合の判断がされ、事業計画の決定がされる手順となっていた」としている。

ところが農水省は、ボーリング調査などを実施しないで全体設計し、計画を決定したと、次のように述べる。農水省は、「しかし、本件全体実施設計に至る前記の調査では、まず、ダム地点については、航空測量がされて縮尺 500 分の 1 の地形図が作成されただけで、実地測量はされず、それによる地形図、縦断図及び横断図も作成されなかった。また、貯水容量の算定の基礎となる貯水池の範囲となるダム池敷全体については、そもそも航空測量も実地測量も全く実施されず、本件設計基準で定められた設計に必要な精度をもった測量による地形図も作成されず、昭和 53 年に国土地理院に承認された既存の永源寺町の 2500 分の 1 の本件基本地図により地形を推認して第二ダムの貯水容量を算定してダムの規模を決定し、更に、ダム地点の地価地質調査については、ボーリング調査、弾性波探査及び横杭のいずれも全く実施されないまま全体設計がされ、本件決定に至った。これらは、本件設計基準において、ダムの規模、貯水容量、更に総事業費を算定し、必要性、技術的可能性、経済性、負担の妥当性の基本的な要件を判断するために、全体設計調査の段階で行うべきものとされたうちの極めて重要な調査を省略して実施しなかったことを意味し、本件設計基準に反するものであり、また、そのまま全体実施設計をした点で本件局長通達にも反するものであった。」

- (2) その結果、判決は計画の違法性を厳しく断罪した。「このように現場の地形及び地質等からダムの規模が本件決定の内容よりも少なくとも約 10%以上大きくならざるを得なくなったのは、被控訴人が自らが定めた本件設計基準で極めて重要なものとされていた測量に基づく地形図を作成せず、ボーリング調査、弾性波探査及び横杭の地下地質調査に基づく地形図を作成するなどして予定地の地形や地質を正確に把握してダムの規模と貯水容量等を設計しなかったためであって、これは、本件決定においてダムの規模を誤ったことにほかならず、本件決定の当時、本件決定の内容には、すでにこのような瑕疵があったものというべきである。」

「本件決定は、ダムの規模を誤って設計した瑕疵があるというべきで、それは、本件決定の基本的な要件である経済性の要件について、測定方法等の各通達による審査にきわめて重大な影響を与えるほどのものであったといわざるを得ないのであって、この瑕疵はきわめて重要であって、本件決定は取消しを免れないというべきである。」としている。

- (3) 無駄な公共事業をなくすための経済性の要件について判決は、「全体実

施設によるダム本体の工事費234億0400万円だけに限ってこれを単純にダムの規模の拡大に伴って10%増加するとして、その投資効率はすでに1を下回ることになり、実際には、前記のとおりダムの規模の拡大により、事業費は更に増大するものと推定される。」

「国営又は都道府県営の土地改良事業計画の変更に関する法87条の3は、法8条4項や開始の場合の法87条3項を準用しておらず、国営事業である本件事業計画の変更をする場合には、経済性を含む前記の事業計画の基本的な要件は、その法律上の要件とされていないことになる。国営及び都道府県営の土地改良事業については、令2条各号所定の基本的な要件は、事業の開始の際の積極的要件とされているのみならず、事業計画の変更の際には最早基本的な要件とはされていないのであるから、当初の事業計画の策定の際の基本的な要件の審査は特に重要なものである。」

「国営の土地改良事業に係る本件決定に前記のような瑕疵があり、本来は経済性の要件の審査において測定方法等の各通達によれば投資効率が1を下回ることがほぼ確実に、被控訴人においても本件決定内容の根本的な再検討を迫られるような計画内容であるのに、後に事業計画の変更があり得る、あるいは予定されているとして、その瑕疵が本件決定の取消事由とまではならないと解するのであれば、本件事業について、遂には、経済性等の基本的な要件を適正に審査する機会が喪失されてしまい、法が87条3項で経済性の基本的な要件を規定した趣旨も、それに依りて被控訴人側で測定方法等の各通達を定めた趣旨もいずれも没却されてしまうことになりかねず、そのようなことになれば、国や地方自治体の多額の公金を含む多額の費用の投入が予定されている大規模な国営の土地改良事業である本件事業について、法及び令が国民経済的な観点から規定した経済性の基本的な要件が無意味になってしまいかねないというべきである。」

- (4) 計画の適否を審査する専門技術者の責務について判決は、「法8条2,3項による専門的知識を有する技術者(2名の京大教授)による調査報告の手続は、形式的に履践されるだけでは足りず、実質的に履践されなければならない、当該調査報告が、手続規定の要求する調査、検討、審査に基づかないとか、その判断が事実的基礎を欠くとか、事実の誤認があるとの事由がある場合には、その土地改良事業計画決定は、法8条2,3項が定める専門技術者の調査報告を経たものといえず、違法というべきである。」

前記の調査報告書は、近畿農政局において作成された本件事業計画書(案)、本件全体実施設計書(作成中も含む。)等の基礎資料に基づいたものであって、本件設計基準で定められた池敷についての地形図が作成されなかったことやボーリング調査等の地下地質調査が実施されない状況で把

握された誤った事実を前提にしたものであり、それによりダム規模や総事業費が相当に変わり得ること等についての検討や考察がされず、その点において、法令上要請される専門家としての必要な調査・報告を欠いたというべきである。」

調査報告書の作成やそのための調査も、法 87 条 2 項、8 条 2 ,3 項の前記のような趣旨を実質的に充たさないものであるといわざるを得ず、本件決定は、この観点からも、法の前記各規定に実質的に反するもので、違法である」と判示した。

8、判決は無駄な公共事業を中止させ、司法改革を進めた

この判決は農水省の計画のデタラメさ、杜撰さをコテンパンに完膚なく断罪した。そして無駄な公共事業がつくられていくプロセスを解明した。この判決は第二ダムを中止させただけでなく、脱ダム宣言の推進に大きな力となった。住民の同意を得て調査をすると約束しておいて、住民の同意が得られないためデタラメな調査をして計画をデッチあげる。後で変更して工事を行うという手法は公共事業ではしばしば行われる、と言われているが、その氷山の一角が暴露された。この判旨を活用すれば違法となり取り消される事業は出てくるであろう。行政の裁量権を過度に評価し、違法行為を後追いで追認しがちな司法が、ここまで厳しく断罪したのは、立法行政の影に霞んでいた司法の権威回復という面もある。

行政に対する司法の厳しいチェックこそ司法改革の果たすべき役割であろう

9、この判決の反響

この判決を報じた新聞報道によれば、宮村忠 関東学院大学教授 (河川工学) は、「計画段階でボ - リング調査をせず、現地近くのデータから、地質を類推することは、工学技術の専門家から見ると不自然ではない。施行段階できちんと調査するからだ。司法の判断と専門家の常識とはしばしば異なる。しかし、司法がノーといった以上、行政は手続を十分に踏まえ、ダムが必要か不要かの本質的議論に徹底すべきだ」といい、このような、手抜きはどこでもやっているといっている。五十嵐敬喜法大教授は、「事前の調査もされず、専門家の学者の鑑定も国のいらないで、費用がかさんで効果も上がらない。この判決の物差しで、ほかのダムや道路・空港・新幹線など大規模公共事業をチェックしたら多くの事業は違法になる可能性が強い」といっている。

国土交通省の幹部も、「正規の手続きなしにやった公共事業の姉齒問題だ」といい、朝日新聞 (素粒子) は、「怠慢強度絶大なのがノー政。欠かせない

事前調査なしのダム建設は違法ゆえ計画決定取り消しの判決。農水省の脳衰症は重篤です」といった。

京都新聞社説は、国のずさんな公共事業に警鐘を鳴らす画期的な判決といえよう。計画の中身に立ち入って、ずさんさを厳しく批判、司法による行政チェック強化の流れを印象づけるものとなった。公共事業のあり方に大きな影響を及ぼすのは確実だ。国民意識の変化を反映して、司法も変わりつつあるようだ。原告適格を幅広く認めた小田急高架化訴訟の最高裁判決は、国民の視線を重視するようになってきた表れだろう。行政の裁量権を盾に判断を避けてきた行政訴訟において、監視を強化するのものの司法改革だ。」と評している。

10、農水省の弁解

農水省が作った、ダム設計基準運用通知(昭和56年事務次官通達)(澤田敏男京大名誉教授は、この設計基準改訂委員会の「ダム部会」の委員長であった)には、「河床部などで明らかに、健岩が路頭している場合は、ボーリングは省略できる」とされていることから、農水省はこのダムサイト予定地には、「健岩が、路頭している」のでボーリング調査を省略したと弁明している。

しかし本件のダムサイトには、健岩の路頭は見られない。ダムサイトの地質の特色は断層によって破壊された岩石が多く、ダムサイトに至る茶屋川の林道には至る所で崖が崩落している。ダムサイトにも破碎帯が存在することが予測され節理が多く、ダム地点の川は蛇行をくりかえして複雑な地形であり、ボーリング調査や電気探査を省略できる場所ではない。現に平成13年度から15年度に行われた現地ボーリング調査の結果では、「墨流し状」と呼ぶ亀裂があり、透水性が高く、地盤が、地盤変動でもまれている場所が多い。全体設計予備調査段階でこの透水性の高い領域が見いだされていたら、この地点はダムサイトに選ばれなかつただろう。

11、でたらめな調査をした原因

なぜボーリング等の実地調査をしなかったか。もともと、農水省は、実地調査による地形図の作成や、ボーリングや弾性波探査等の実地調査を実施することを予定し、予算も決めていた。この土地は、地元の民有地であったため、地主の強い反対にあって、実地調査ができなかったのである。「地元住民の同意を得てから着工する」と約束しながら、地元の立ち入り調査の同意がなく現地調査ができなかったために、ボーリング等をしないまま全体実施設計を済ませて計画決定をし、「いつでも着工できる状態」を作りながら、計画後に、アセスメント調査の同意を得て、平成13年、14年にボーリング等の工事実施調査

を行った結果、川床部が軟らかいこと、谷が狭いことが判明した。

反対運動のため、立ち入り調査や、ボーリング調査ができなくても、とにかく計画をでっち上げる。そして後で、「アセスメント」にかこつけて住民の了解を得て、工事実施調査としてボーリング等をし、もしダムの構造を変える必要があれば、変更計画で変えれば良いと、タカをくくっていたのである。

判決が指摘するように、土地改良法では、原計画の決定のときは、費用対効果（本件では、1.04）が要件だが、変更計画には要件とされていないので、費用をいくらでも膨らませ、「小さく生んで大きく育てる」ことができる。これを大阪高裁は厳しく断罪し、「これは計画の原始的瑕疵であり、計画の適正手続に違反する」とした。農水省が、変更計画を急いで、墓穴を掘ったのは、公共事業の見直しで、20箇所（20箇所）のダム事業を中止し、これ以上、農業ダムは作らないとしたことから、遅れると変更計画の予算がつかなくなることを恐れたのであろう

12、公共事業の姉齒問題

これは、公共事業の姉齒問題である。姉齒は、農水省、建築確認機構は、専門技術者たる2名の京大教授、マンション住民は、受益農民である。姉齒問題との違いは、建築確認機構という民間機関と違って、検査機関が、澤田敏男京大名誉教授という 昨年の文化勲章受章者で、地元でも神様扱いの学者（第一ダムの設計者として、ダム管理所と愛知川沿岸土地改良区事務所の2箇所に胸像が建っている）の門下生が検査し、「適性」とのお墨付きを与えた点である。また、被害者は、安全性が検証されないダムが作られる受益農民、下流住民である。しかし、受益農民と住民は、ダムに反対して反旗を翻したのである。ダムは、受益農家9300戸、7500 haの水の確保が目的だが、農家からは、4割減反、低米価のもとで、これ以上（1反あたり 年7800円平均）の賦課金には耐えられないと、反対論が起こっている。計画時から、受益農地面積は、7500 haから、7190 haに、4.2%減り、土地改良の賦課金面積は、6980 haに減っている。米の作付面積は、計画変更要件の5パーセントを超えて、50,200 haから、38,300 haに減っている。生産額は、717億円から、511億円に減っている。既に、この事業として、100億円をかけて4箇所の補助水源の調整池が作られているから、第二ダムがなくても、農業水対策としては、これで十分である。

13、「清水トンネル」まで計画していた

この判決に対し、農水省は上告をした。しかし、判決の直後に、来年度予算から、永源寺第二ダム関連予算は削除され、建設事務所も縮小された。ダム

計画は事実上撤回された。農水省は、このダムに執念をもやし、濁水、富栄養化対策として、5本、延長20kmものバイパス水路、「清水」トンネルを張り巡らせ、さらに工事費を膨らませることを計画していた。判決は、より大規模に行われる鈴鹿の自然破壊、無駄な公共事業を阻止したのである。

14、琵琶湖の源流でのダムの中止を

琵琶湖の源流にダムを造るのは琵琶湖水質を悪化させる。琵琶湖の北部の山岳地帯は豪雪地帯である。伊吹山頂で積雪6mという日本最高記録がある。雪が溜まり、解けて流れて、琵琶湖へ流入する。雪解け水は酸素を含んだ冷たい水であるから、琵琶湖の湖底に流れて酸欠状態の湖底に酸素を補給し、湖底の酸欠を解消している。「琵琶湖は1年に一度深呼吸する。」そのことで琵琶湖はかろうじて酸欠の進行を免れて水質を保っている。ここにダムを造ると水は貯めっぱなしで、雪解け水が富栄養化し、富栄養化した水によって湖底の酸欠が進む。「深呼吸」がなくなる。ダムを造らないことは、琵琶湖の環境保全の第一歩である。

滋賀県では、計画されていた8つの巨大ダムのうち、今、計画、建設が予定されているのは、3分の1に縮小された水資源機構の丹生ダムと、県営の安曇川上流の北川第一ダムと芹川の芹谷ダムである。あとの二つのダムは「環境に優しいダム」を標榜して、「穴あきダム」（普段は水を貯めずに、洪水時だけ貯めるダム。芹谷ダムは貯水池が小さいので、貯水容量を大きくするため、上流から5kmの長さのトンネルで水をひっぱってくる）にするとして、工事費を膨らませている。「小さく生んで、環境に優しい」という口実で、大きく育てる」手法で、これがこれからのダムの主流になるという。滋賀県が全国の先鞭を切ろうとしている。脱ダム宣言の遂行として、この判決を力に、これを中止させなければならない。