

国の直轄事業で住民訴訟を締め出そうとする裁判所

—八ツ場ダム・東京住民訴訟の現時点での総括—

弁護士 高橋利明

本年9月14日、最高裁から、「上告棄却」の決定が届いた。

10年間続いたこの訴訟で、利根川の河川管理者である国土交通省は、「基本高水流量・毎秒2万2000m³」の説明ができなかった。そして、八ツ場ダム建設で、東京都が洪水時にダムによる洪水調節で「著しく利益を受ける」との説明もなし得なかった。江戸川での恩恵は僅かに数cmに過ぎない。そうであるのに、裁判所は、国土交通大臣の納付通知には、「一見明白な瑕疵」は認められないから、住民達の主張は認められないとした。大臣の命令なのだから、東京都はこれに従えというものであった。これが裁判所の回答であったのである。

この機会に、この訴訟の主要な争点を振り返りながら、とりあえず現時点での本件訴訟の総括をご報告しようと思う。

1 国交省は、治水の根幹、利根川の基本高水流量の説明ができなかった

利根川の治水計画・基本高水流量毎秒2万2000m³は、1947年のカスリーン台風洪水後に策定された毎秒1万7000m³を、1980年（昭和55年）に突然改訂するとして生まれたものであった。しかし、国土交通省は、民主党政権下での見直し作業において、自らが策定したこの「基本高水流量」について、毎秒5000m³を増やした理由の説明をすることができなかった。それもそのはずで、関東地方整備局は、現在の利根川で、カスリーン台風洪水の再現計算をしたところ、八斗島で毎秒1万6750m³になるとの結果になっていたのである（甲B39号証）。

国土交通省のお役人たちは困り果て、「基本高水を毎秒2万2000m³に増やしたのは、カスリーン台風時の洪水では、上流部で大きな氾濫があったので、これを参入したもの」と、言い出して上流域の「氾濫図」（甲B158号証「昭和22年9月洪水の氾濫量の推定について」）を作成した。しかし、それは、現在、高崎市役所が建つ台地や上信電鉄山名駅西後背の丘陵地にも洪水が上がったという、正に「洪水、山に上る」という、とんでもない図面であった。さすがに、「洪水、山に上る」は、「毎秒2万2000m³の検証」を依頼された日本学術会議からも、のち裁判所からも無視された。

利根川では、1950年以降、カスリーン台風のような大洪水は発生していない。利根川では、同台風後に、上流部の支川や狭窄部などで若干の補強工事が行われはしたが、大規模河川工事は行われたことはなかった。弁護団は、上流部の本川・支川を調べに現地へ何度も足を運んで「調査報告書」（甲B54、67、92、102、127号証ほか）を作成したが、本川上流には昔も今も長大な堤防はなく、その姿に変わりはない。つまり、カスリーン台風後に、利根川の洪水を著しく増大させる事情は発生していないし、戦後も格別の堤防工事は行われていないのである。それ故流量が増える理由がない。もともと、「毎秒2万2000m³」の河道の改修計画なるものは「計算上の仮設計」なのであって、ダム計画を正当化するための仮想計画であったのである（甲B115号証東京新聞）。むしろ、戦後から植林、育林に努めてきた利根川上流域では、保水力が大幅に増大している（甲B第129号証群馬県林務部「水源かん養機能軽量化調査報告書」）。だから、1947年洪水のピーク流量を30%も増やす理由は見つからないのである。だから、国土交通省や日本学術会議が、いくら知恵を絞ってもこの説明ができなかったのである。できる筈はないのである。

2 関准教授は日本学術会議の流出計算手法に切り込んで「毎秒1万6660 m³」との「意見書」を作成

関良基准教授は、嶋津暉之さんや若手の研究者の支援を得て、カスリーン台風洪水の再現計算に挑んだ。その過程は、国土交通省側の計算データの不開示や計算手法の虚偽説明を暴きながら、学術会議側の資料（最終流出率）を正当に用いて、ピーク流量は毎秒1万6660 m³となるとの値を導き出した（甲B146号証「関意見書」）。国土交通省や学術会議の計算（毎秒2万2000 m³～毎秒2万1100 m³）の手法との違いは、国交省などが、飽和雨量を超えると降雨はすべて河川へ流出するという考え方、即ち、「最終流出率を1.0」とするのに対して、関准教授は、利根川上流域での降雨と流出の関係の実績データの分析に基づいて、飽和雨量を超えた降雨が全量流出する事実は認められないと厳しく指摘した。そして、利根川上流での主要河川（本川・支川）での最終流出率は「0.7」であるとしたことである。ほかの計算条件は同じである。こうした計算手法による計算結果は、カスリーン台風洪水ばかりでなく、10に及ぶ中規模洪水にも適合することとなっている（甲B164号証）。一方、学術会議は、自らが採用している流出計算手法については、「10,000 m³/S程度のチェックのみでは、昭和22年の20,000 m³/S程度の洪水に対し適用可能かどうかの確認はできていないことを付記する。」（甲B147号証「学術会議の『回答』16頁」との言い訳をするほど自信のないものであった。しかし、国交省・学術会議の計算手法の決定的な問題点は、過大な流出率の設定にあるのである。彼らが、どうしてこのような無理をするのかと言えば、こうしないと、基本高水流量・毎秒2万2000 m³は手の届かない世界へ逃げてしまうからである。そうするとダムが造れなくなってしまう。これが固執の本当の理由なのである。「学問」を生業とすることはよいとしても、論争の前提事実を曲げて議に付することは断じて許されないことである。

3 ハツ場ダムによる東京都の「著しい利益」の説明もできなかった

ハツ場ダムを造るに当たって、その建設費の一部を流域都県に負担させるには、河川法63条1項に定めるとおり、同ダムによって、各都県に「著しく利益を受ける」が生まれることが条件となる。そこで、原告住民らは、再三、そのことの説明を求めた。この事実の存否こそが、本件住民訴訟の主たるテーマになるはずと主張した。

しかし、一審の裁判所も二審の裁判所も、それは直接の争点ではないとした。国土交通大臣が知事らに発した納付通知が違法だと判断される場合とは、その「納付命令」に「重大かつ明白な違法でないし瑕疵がある場合である」とした。誰の目から見ても、一見して「この納付通知は、おかしい」という場合だけであるというのである。

そして、「著しく利益を受ける」の論点については、高裁の判決においては、「ハツ場ダムにより東京都が同項所定の『著しく利益を受ける』ものではないとは認められず、また、仮に『著しく利益を受ける』ものではないと認められる余地があるとしても、これが明白であるとは認められないものであって」と判示した。裁判所も、「著しく利益を受ける」との認定はできなかったのである。それもそのはずである。関東地整側の報告書によっても、水位低減効果は、江戸川上流部でおおむね「3～6 cm」程度（控訴審第14準備書面13頁）であるから、下流へ行けばほぼ「0」とみて差し支えなからう。どう考えても「著しく利益を受ける」とはならない。

そして、東京高裁判決は、原告・住民らが主張した国土交通省の基本高水流量についての説明の破綻や、日本学術会議での検証でもカスリーン台風時の実績流量と基本高水毎秒2万2000 m³との乖離が説明できなかったことについての主張に対しては、ことごとく、「控訴人ら指摘の点によっても、上記検証が合理性を欠くことが明らかであるとは認められない。」という逃げ方であった。そして、関准教授の基本高水流量・1万6660 m³との試算については、最終流出率の設定が学術会議のそれとは異なるとの指摘だけで、これを排斥した。排斥の実質的理由を説く判示は一言もな

かった。事実を正面から取り上げて吟味しようとする意志が全く認められないのである。

4 野呂阪大教授らが高裁判決を厳しく批判

上記のような裁判に対しては、「法律時報」の1914年6月号の八ッ場ダム特集において、野呂充教授、田村達久教授、人見剛教授らが、こぞって強く批判された。「支出原因となった大臣の納付通知の瑕疵の如何を論ずるまでもない」（人見教授 68 頁右段）。「当然に出訴が認められる。」（67 頁右段）とされ、野呂充教授は、次のように強調された。

「都府県が国から不利益な措置を受ける関係は、独立した法主体間の関係である。さらに、納付通知は、都府県の公行政活動の監督手段ではなく、国と都府県との間の財産上の利害調整にかかわる行為であり、かつ、都府県の納付義務については「著しい利益を受ける」ことが法律上要件とされている。そうすると、納付通知が法定の要件を充たさず違法であると都府県が考えるときは、取消訴訟を提起して納付通知の取消しを求めることができるかと解すべきであり、また、「著しい利益を受ける」という要件の司法審査にあたり、国の判断を一方向的に優先させる理由もない。したがって、都府県は違法な納付通知を訴訟を通じて是正するのであって、その手続を怠ったまま漫然と違法な納付通知に従って支出をした場合には、違法となると解される。」（62 頁左段）と明快に論じられている。正に、このとおりなのである（田村教授の論旨も同じ。54 頁右段）。そして、人見教授は、一連の高裁判決のような立論について、「このような制度解釈と法令解釈は、根本的には日本国憲法 92 条以下の地方自治保障及び地方自治法等の諸規定に鑑みて、全く妥当ではないと言わねばならない。」（65 頁右段）と、厳しく批判された。

5 利水については無限の裁量権を容認

水需要の増加を充足するためにダムによる水源開発が必要だと思われる時代もあったが、1990年代に入ってから、水需要の増加がストップし、同年代後半から減少の一途を辿るケースが相次ぐようになった。

本件訴訟で対象とした6都県も同様である。一極集中が進む東京都も例外ではなく、むしろその典型例である。東京都水道の一日最大給水量は1992年度の612万 m^3 /日をピークとしてその後は確実な減少傾向となり、2007年度には497万 m^3 /日と、500万 m^3 /日を下回るようになった。その後も減り続け、2014年度には465万 m^3 /日となっている。東京都が八ッ場ダムで確保する予定の水源量は約48万 m^3 /日であるが、最近22年間の減少量はその3倍にもなっているのである。

この水需要の縮小は節水型機器の普及などの構造的な要因によるものであり、且つ、近い将来には東京都も人口の減少傾向に変るから、八ッ場ダムの水源が東京都にとって不要であることは疑う余地がないことになってきた。

ところが、東京都の計画は、一日最大給水量が実績の傾向とは全く逆に反転して急速な増加傾向に変わり、東京都は、2015年度には592万 m^3 /日まで増加すると予測し、一方で、現保有水源を過小評価することにより、八ッ場ダムの水源が必要だと主張した。過去20数年間、減少の一途を辿ってきた給水量が一転して急増することはどこから見てもあり得ないことであり、都の予測が全くの架空予測であることは明白である。

しかし、一審判決も二審判決も、「計画給水量などの決定に当たっては余裕を見込んでおくこと」が必要だとして東京都の計画をすべて容認した。最高裁も裁判の拒否という形でこれを追認した。

6 貯水地地すべりの危険性

吾妻川の河岸は、未固結の第四紀層で覆われており、崩壊を起こしやすい。現在でも、至るところで表層の崩壊や地すべりを起こしている。湛水によってこの危険は増大する。

①「川原畑地区二社平」は、二社平の尾根筋全体が地すべり地で、滑落崖も分離丘も現存し、激しい崩壊が起こっている。そして、斜面の頂部には大きな空洞体もある極めて危険な状態にある。②「林地区勝沼」は、1989年10月、JR吾妻線の路盤が沈下し、国道が押し出されるという、幅と奥行きが400mという大きな地すべりが起きた。群馬県は対策として、集水井を9箇所掘ったが、これらはダムの湛水後は水面下になり機能しなくなる。③「横壁地区白岩沢右岸」は、これまで様々な形態の崩壊が繰り返し起きている地区で、国土交通省も、斜面上部のあるブロックでは、湛水すると地すべりを起こす危険を認めている。④「横壁地区小倉の地すべり」では、地質調査会社の委託調査報告書でも、夏季、ダムの水位が下がったとき、造成盛土層の下部の土石流堆積物などの層から川側の斜面へ地下水が流れ出し、一緒に土砂を運ぶから、上部の宅地造成地盤が沈下する恐れがあると警告している。宅地地盤の下部の土石流堆積層などの層から地下水が流れ出ていることは、冬季、この崖面一帯に巨大なつららのカーテンができることで明らかである。こうした地すべりが、湖底の「押え盛土」だけで防止できる保障はないのではないか。

7 国の公共事業への住民監視機能を奪う裁判所—しかし、へこたれないぞ

所管大臣が国の直轄事業に関して都県へ発した納付通知に対して都県首長には審査権はなく（実際、東京都はそう主張していた）、住民訴訟で争う場合にも、「当該の公共事業は、法で定める事業の要件やルールに著しく反している」という事実だけを主張したのでは、首長の公金支出の差止めができないというのであれば、この種の住民訴訟は成り立たなくなる。そうであれば、なお一層、国の公共事業をチェックする者はいなくなり、国はやりたい放題だということになる。これまで事実もそうであったであろうが、今回の高等裁判所の判決や最高裁の「門前払い」決定で、このやり方が公認されたということになる。

近時、大川隆司弁護士の面白い論考が「法と民主主義」（2015年10月号 時評「行政裁判所の爪の垢を飲ませたい」）に載った。昭和初期の行政裁判所の判例で、旧都市計画法の規定によると、知事又は市長が執行する道路工事に、内務大臣の指定により沿道住民に受益者負担金が課されることがあるのだそうである。これについて住民が課された賦課処分の取消を求めて提訴した事案で、行政裁判所は、受益の有無及び程度を内務大臣の処分に拘束されることなく客観的に審理できるとの判断を示しているというのである。欽定憲法の下でもこの程度の判断が可能であったというのは興味深い。まして、今日なら、人見教授らが指摘されているように、一連の高裁判決は、「根本的には日本国憲法 92 条以下の地方自治保障及び地方自治法等の諸規定に鑑みて、全く妥当ではない」ということにならなければならない。

そうであるのに、この国の裁判所は、憲法で与えられた行政や立法機関に対する監視機能については休眠を続けている。そればかりか、行政の違法を正そうと裁判所の門を叩く住民や国民を追い返す門番の役割すら果たそうとしているのではないか。

しかし、原告らの皆さんは、こんなことでへこたれないと思う。八ッ場ダムの監視は続けられるだろうし、おかしなことが起これば「異議あり」と、また戦いを始めるのではないか。私も、まだ「八ッ場ダム10年の戦いの総括」が残っている。少々荷は重いですが、皆さんと一緒にこの総括を仕上げて参りたいと楽しみにしている。

以上