

設楽ダム住民訴訟

環境訴訟の現状と課題 —現場からの報告—



ダム建設予定地



ネコギギ

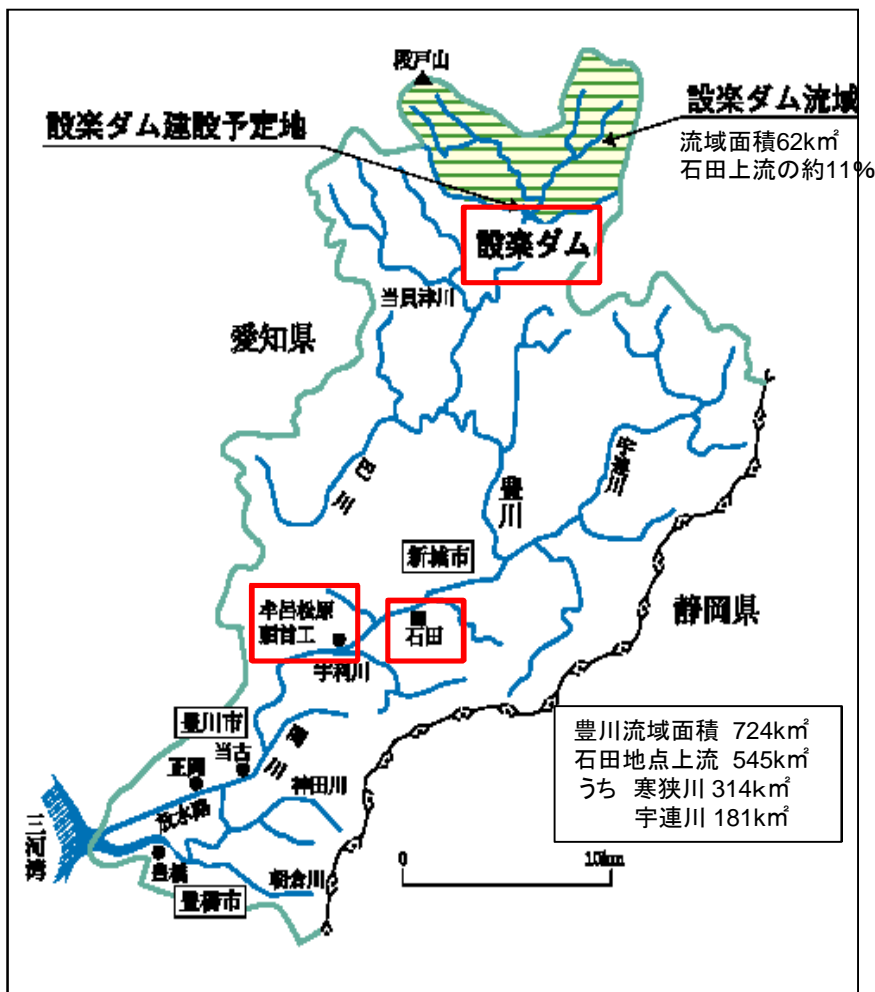


寒狭川(豊川本川)上流

在間正史 (設楽ダム住民訴訟弁護団)
シンポジウム「われらと生き物の未来Ⅱ」
2010.9.18 愛知大学車道校舎

豊川水系と設楽ダム

豊川水系流域図



出典: 豊川水系河川整備計画

設楽ダム

種類 特定多目的ダム法に基づく多目的ダム

堤高 129m

型式 重力式コンクリートダム

事業費 約2070億円

進行段階 基本計画策定後の用地買収段階

目的と容量

総貯水容量 9800万m³

有効貯水容量 9200万m³

新規利水 1300万m³

水道用水0.179m³/s 600万m³

農業用水0.339m³/s 700万m³

流水の正常な機能の維持 6000万m³

下流環境保全(渇水時における流量増加)

既得用水(豊川用水)の利水安全度向上

洪水調節 1900万m³

設楽ダム住民訴訟

請求内容と相手方

- 支出差止請求
 - 設楽ダムについての特定多目的ダム法7、8条に基づく費用負担金
- 愛知県知事（8条に基づく費用負担金）
 - 甲事件 洪水調節、流水正常機能維持に係る負担金
 - かんがいに係る負担金のうちかんがい利用者負担金を除いた負担金
 - 乙事件 かんがいに係る負担金のうちかんがい利用者負担金
- 愛知県企業庁長（7条に基づく費用負担金）
 - 甲事件 水道用水に係る負担金

訴訟の経過

- 提訴(名古屋地方裁判所)
 - 甲事件 2007年4月12日
 - 乙事件 2008年1月9日
- 判決言い渡し
 - 2010年6月30日 請求棄却(控訴)

設楽ダム住民訴訟における違法の論理構造

■ 住民訴訟における違法の論理構造

支出の原因を違法理由とする支出の違法

支出の原因が著しく合理性を欠いているため、当該支出に予算執行の適正確保の見地から看過できない違法

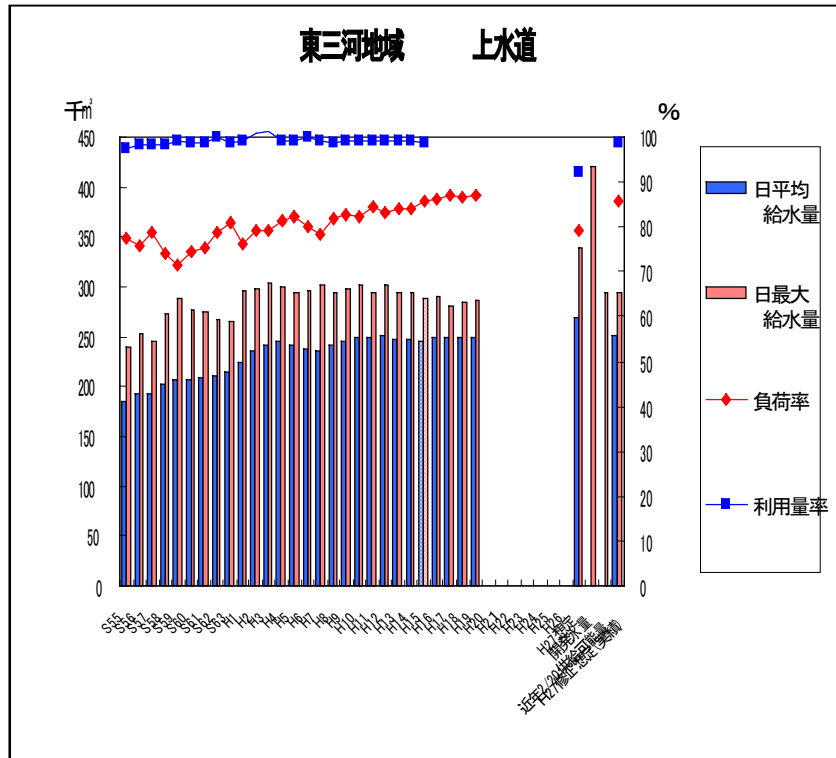
違法性の承継ではなく、当該支出の違法性であって、そのために支出の原因が問題。

→違法判断の基準時は原因行為時ではなく、当該支出時(事実審口頭弁論終結時)。

■ 「著しく合理性を欠いている」を導き出す論理構造

- (1) 公共事業は財政投資であるので、支出の原因となっている事業の必要性が認められなかったり確認されていないときは、それによって財産的損害が直ちに発生するため、当該事業に対して支出することは、予算執行の適正確保のための財政法規である地方財政法4条1項の経費の必要最少限度の原則、および地方自治法2条14項の最少経費による最大効果の原則の各規定に違反しているので、そのことにより即、支出の原因は著しく合理性を欠いている。
- (2) 支出の原因となる事業や計画の決定が裁量にゆだねられているとしても、客観的、実証的な基礎事実に基づかなければならない。①その基礎とされた事実が客観性、実証性が欠けていたり、誤認があったりして事実の基礎を欠いているとき、②事実に対する評価が客観的、実証的なことに反して明らかに合理性を欠いているとき、③判断の過程において考慮すべき事情を考慮していなかったり、考慮すべきでない事情を考慮しているときは、当該事業したがって支出の原因は著しく合理性を欠いている。

水道用水の供給



愛知県『豊川水系における水資源開発基本計画需給想定調査調査票(都市用水)平成17年12月』、『愛知県の水道(水道年報)』各年度版より作成。
近年2/20供給可能量は、国土交通省施設実力調査に基づく水量(平成8年度)。開発水量とも、H15実績利用量率による。
H27修正想定(実績)は、実績に基づき修正した日平均給水量、H15実績の負荷率、これらから求めた日最大給水量、H15実績の利用量率。

原告の主張・立証

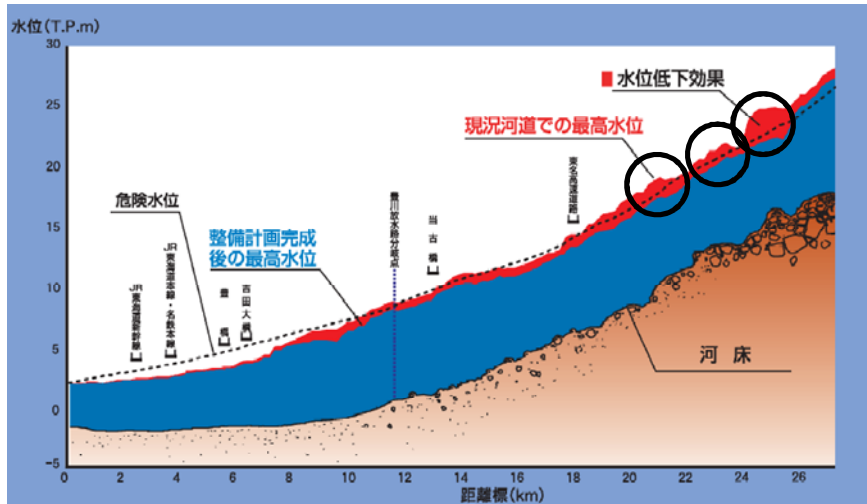
- 豊川水系水資源開発計画の愛知県需給想定調査の2015年需給想定値は、2007年までの実績の傾向と連続性がなく、それを無視したもので、実績と乖離した過大な値(左図)。
- 2007年までの実績値に基づいて2015年需給想定値を精確に想定すれば、設楽ダムなしで、開発水量はもちろん近年2/20供給可能量も需要量を上回る。
工業用水は牟呂松原系が全く使用されず余剰。

名古屋地裁判決

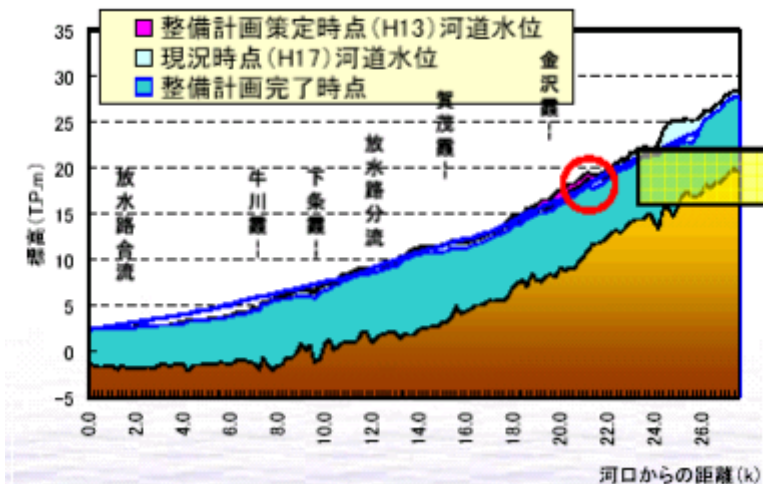
- 過去の実績に照らして考えると、平成27年度における実際の水道用水の需要量は、愛知県需給想定調査の需給想定値に達しない可能性が相当高い。
- 「長期的な視点」や水資源部試算値から需給想定が著しく合理性を欠くものであるとまで断じることができない。

洪水調節

河川整備計画による整備前後の水位



平成17年度時点整備済みでの水位



上図・国土交通省中部地方整備局豊橋河川事務所『とよがわの川づくり』、下図・同第28回豊川の明日を考える流域委員会資料 より

原告の主張・立証

- 豊川水系河川整備計画では、①洪水位が高くなるところの水位を低下させる部分的な河道改修のみによって水位は計画高水位以下になる(左図)、②設楽ダムの洪水調節効果は限定的であって豊川の洪水対策としては不十分であるが、これらの検討をしていない。

名古屋地裁判決

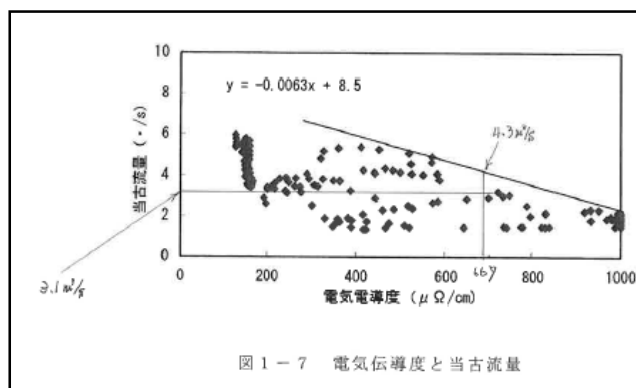
- 豊川水系河川整備計画においては、大規模な(注・河道全ての)河道内樹木の伐採や低水路の拡幅は、豊川の象徴である樹木群に代表される良好な自然環境や景観が大幅に損なわれることとなるため、流下断面の不足している箇所において樹木群の必要最小限の伐採及び低水路拡幅を実施するとともに、設楽ダムの建設を併せて行い、所要の水位低下を図ることとしたものである。
- 河川管理者に与えられた裁量権の範囲を逸脱するものとは認められない。

流水正常機能維持(下流環境保全・渇水時の流量増加)

豊川水系河川整備計画

- 牟呂松原頭首工地点下流の水道用水の塩害防止等の河川環境保全のために、同頭首工地点の利水における取水制限流量を $2\text{ m}^3/\text{s}$ から $5\text{ m}^3/\text{s}$ (正常流量)に増加。
- 同頭首工からの利水取水が制限されて不足する分の補給のために設楽ダム(流水正常機能維持容量)を建設。

電気伝導度と豊川当古流量 相関図



原告の主張・立証

- 牟呂松原頭首工下流 $5\text{ m}^3/\text{s}$ を水道用水取水のため必要な流量とする根拠は、豊川当古流量と電気伝導度の相関図から求められた $4.3\text{ m}^3/\text{s}$ に同頭首工下流取水量 $0.6\text{ m}^3/\text{s}$ を加えて $4.9\text{ m}^3/\text{s}$ となること。
- 相関図をみると、水道取水制限値に相当するという電気伝導度 $667\text{ }\mu\text{ }\Omega/\text{cm}$ 以上の当古流量は $3.1\text{ m}^3/\text{s}$ 以下。 $4.3\text{ m}^3/\text{s}$ は、各最大流量を直線で結んで、電気伝導度 $667\text{ }\mu\text{ }\Omega/\text{cm}$ のところの流量を $4.3\text{ m}^3/\text{s}$ と読み取ったものにすぎない。直線上の流量はこの部分の流量として過大。

名古屋地裁判決

- $5\text{ m}^3/\text{s}$ としたという点について、各検討項目から求められた必要流量の客観性等については議論の余地がありうるとしても、少なくとも、その正常流量が著しく合理性を欠くほど過大なものであるとは認められない。

環境への影響(環境影響評価)①河床の変化

豊川の河川環境

- 設楽ダムの建設予定地を含む寒狭川(豊川本流)上流部では、さまざまな大きさの礫が見られ、それらをうずめるように小礫や砂がたくさんある。川の流れ形態においても、多くの瀬と淵の繰り返しがある。多様な生物の生息環境が維持された河川の自然の流れがなお存在し続けている。
砂が洪水の際に流れることで河床が洗浄され、また礫に付着する微生物の浄化作用によって、川の水質は良好な状態に保たれている。
河川環境が良好なことから、水生昆虫類も豊富で、絶滅危惧種であるネコギギ、その近縁のアカザ、さらにアユ、アマゴ、カワヨシノボリ、カワムツ、アブラハヤといった水質が良好な川にすむ魚が今でも多く生息している
- 最大の支流である宇連川では、ダム群により土砂の供給がなくなり、大野頭首工ダム湖尻までの上流部でアーマーコート化が進行し、現在ではアユがほとんど生息しない環境となっている。
設楽ダムの建設により、寒狭川においても、宇連川と同様にアーマーコート化が発生し、魚類への影響が生じることが予想される。

環境影響評価の内容

- 設楽ダムの供用によりダム上流からの砂礫の供給がなくなり、ダム下流から当貝津川合流点までは一部砂礫(拳大、特に粒径20mm以下の小礫や砂)が減少する。
- 岩盤や巨礫の水裏部にある砂礫やこれらに支えられている拳大の礫は残存する。
当貝津川合流点より下流では、支流から砂礫が流下することから、砂礫の供給が期待できると考えられ、河床の変化は小さい。

環境影響評価の問題点

- 岩盤や巨礫の水裏部以外の砂礫は流されるのであるから、砂礫は殆どがなくなることはこの予測から明らか。
- この予測では、砂礫を流す掃流力の大きさを決定する流速の大きさ、つまり洪水の大きさが明らかでない。
支流から供給される砂礫の量を予測していない。
- 具体的、定量的予測をしておらず、単なる期待に止まる(環境影響評価法12条1項違反)。

環境への影響(環境影響評価)②ネコギギと地裁判決

ネコギギ

- 伊勢湾、三河湾に流入する河川の上流部にのみ生息するナマズ目ギギ科の淡水魚で、天然記念物で絶滅危惧種。
- 川岸の抽水植物や岩などによって形成される比較的深い横穴、河岸及び河床の岩や巨礫の下などにできる間隙、水際に生えた木などの根の間などを隠れ家として生息する。昼間、隠れ家付近や抽水植物の根際などに潜み、夜になるとそこから泳ぎ出てカゲロウ類やユスリカ類など底生の水生昆虫を中心とした餌をとる。繁殖期には、雄は隠れ家の周辺になわばりを形成し、ここを訪れた雌が産卵する。

ネコギギの生息に適した環境とは「採餌場所となる緩やかな平瀬、多数のネコギギが生息できる淵が交互に繰り返す河川、昼間や冬季の隠れ家あるいは産卵場所となる河岸の横穴や大きな浮き石の下部の空間、幼魚の隠れ家となる抽水植物の繁茂する河岸の複雑な横穴などが残存している河川である。このような場所はゲンジボタル、イシガメ、カジカガエル、アユなども生息する自然豊かな場所であり、ネコギギは美しい清流を象徴する魚である。

環境影響評価の内容

- 設楽ダム建設予定地周辺について、調査地域内の全432淵のうち53淵で成魚もしくは仔稚魚を確認。生息が把握された53淵のうち18淵が直接改変される(ネコギギは設楽ダム事業の実施によって生息に影響を受ける)。
- そのため、環境保全措置(ダム事業指針14条1項)として、「改変区域内に生息する個体の移植を行う」代償措置により、保全を図る。
- 平成19年の野外調査では100匹のネコギギの稚魚を放流したが、1匹を確認したにとどまり、定着していないことが判明。
- 現時点において、移植によってネコギギを保全するという環境保全措置は実現可能性がない。

名古屋地裁判決

原告の主張・立証は「環境影響評価の方法や評価の内容についての当不当の意見をいうものであるか、又は、環境保全の観点から設楽ダムの建設の是非についての意見をいうものにすぎない

まとめ

- 支出の原因となっている設楽ダム基本計画の内容を基礎づける豊川水系水資源開発基本計画および豊川水系河川整備計画は、計画策定者の裁量が認められるとしても、水道用水の供給、洪水調節、および流水の正常な機能の維持等の目的につき、その策定において、①その基礎とされた事実が客観性や実証性に欠けていたり、誤認があったりして事実の基礎を欠いている。②事実に対する評価が客観的、実証的なことに反していて明らかに合理性を欠いている。③あるいは、本来考慮されるべき事情が考慮されていない。

設楽ダム基本計画は環境影響評価を満足しておらず環境影響評価法に違反して策定されており、③計画策定において本来考慮されるべき事情が考慮されていない。

したがって、支出の原因となっている設楽ダム基本計画は社会通念に照らして著しく合理性を欠いていることになる。

よって、設楽ダム基本計画を原因とする上記目的に係る支出は、いずれにおいても、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があることになる。

- **名古屋地裁判決**は、上記各目的に関して、上記①～③について十分に審理・判断することなく、安易に、著しく合理性を欠くと「はいえない」さらには「断じることにはできない」として、計画策定者の裁量を無限定といえるほど認めている。また、環境影響評価を満足しておらず環境影響評価法に違反することは意見に過ぎないという。