

第1 監査の請求

1 請求人 略

2 請求書の提出 平成25年11月25日

3 請求の内容

本件の住民監査請求の内容は、次のとおりである。

『(請求の要旨)』

大阪府知事は、平成23年10月、安威川ダムの建設事業に着工することを決定して、平成25年、転流工工事に着手して工事費等を支出し、契約を締結し、債務その他の義務を負担しており、また、安威川ダム建設にかかる平成25年度予算に基づき、さらに工事費及び調査費等を支出し、契約を締結し、債務その他の義務を負担することが相当高度の確実性をもって予測される。

しかし、請求者作成にかかる別紙「請求の理由」書面記載のとおり安威川ダム建設事業は明らかに不要な工事であり、同事業のために公金を支出すること等は明らかに違法、不当である。

よって、監査委員は、大阪府知事に対し、安威川ダム建設事業に公金を支出させないなど必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

なお、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え必要な措置を求める。

請求の理由

第1 請求者

請求者は、大阪府の住民であり、安威川ダム建設予定地及び安威川周辺に居住する者らである。

第2 大阪府における計画概要

1 安威川ダム建設事業の概要（甲2・3－1頁以下）

以下、安威川ダムを「本件ダム」といい、安威川ダム建設事業を「本件事業」という。

(1) 本件ダムの概要

| | |
|-----|--|
| 名 称 | : 安威川ダム |
| 位 置 | : 左岸 大阪府茨木市大字生保、安威地先 右岸 大阪府茨木市大字大門寺地先 |
| 形 式 | : 中央コア型ロックフィルダム |
| 堤 高 | : 76.5m |

堤 頂 長 : 337.5m
 堤 体 積 : 2,191,000立方メートル
 総貯水容量 : 18,000,000立方メートル
 有効貯水容量 : 16,400,000立方メートル
 集水面積 : 52.2平方キロメートル
 洪水調整方法 : 自然調整方式
 建設目的 : 洪水調節・流水の正常な機能の維持
 建設費用 : 約1314億円
 工 期 : 昭和63年度から平成28年度までの予定

(2) 本件ダム設計の基礎となるデータ

計画規模 : 1/100
 計画降雨量 : 247mm
 治水基準点 : ダム地点 (相川合流地点)
 基本高水流量 : 850立方メートル/秒 (1850立方メートル/秒)
 計画高水流量 : 160立方メートル/秒 (1250立方メートル/秒)
 洪水調整 : 690立方メートル/秒

2 河川の概略

(1) 安威川の概要

安威川は大阪府の北摂地域に位置し、その源を京都府亀岡市の竜ヶ尾山に発し、高槻市、茨木市、摂津市、吹田市、大阪市を流下し、神崎川に合流する流域面積162.7平方キロメートル、河川延長約28.2kmの北摂最大の一級河川である。安威川流域は、約70平方キロメートルは山地で、残り約90平方キロメートルは丘陵地もしくは低平地である。

(2) 安威川の過去の「洪水」による水害

安威川における過去の主な洪水による水害は、以下のとおりである。(甲1・43頁)

| 発生年月日 | 災害原因 | 概要 |
|----------------|------|--|
| 昭和10年 6月29日 | | <p>【茨木市】茨木川筋では中河原右岸120m、五日市右岸60m沢良宜西・同東の両岸160m決壊。安威川筋では十日市右岸350m、西河原及び戸伏で左右両岸各50m、二階堂上手で右岸100mが決壊。付近一帯に氾濫して大被害。</p> <p>【摂津市】茨木川・安威川の堤防が各所で決壊</p> <p>【箕面市】勝尾寺川などの河川が増水し、橋梁の流失・護岸堤防決壊。大被害発生。</p> |
| 昭和10年 8月10日 | | <p>【茨木市】護岸堤防の決壊が相続く。浸水家屋5000戸、流失並びに半流失家屋350戸。</p> <p>【摂津市】茨木川・安威川の堤防が各所で決壊。鳥飼村で</p> |

| | | |
|---------------------------------|------------|---|
| | | 約35haの免租申請。 【箕面市】集中豪雨により、被害がさらに増大。 |
| 昭和25年 9月3日 | ジェーン 台風 | 【西淀川区】死者・行方不明者58人、重軽傷者1,049人、流失・全半壊8,786戸、床上浸水6,130戸、床下浸水2,614戸 【東淀川区】死者4人、重傷者7人、全半壊1,288戸、床上浸水198戸、床下浸水1,642戸、非住家被害162戸 【茨木市】負傷者15人、全半壊233戸 【吹田市】負傷者6人、全半壊297戸 【摂津市】負傷者32人、全半壊294戸、非住家被害1,220戸 |
| 昭和26年 7月11日 ～15日 | | 【茨木市】西河原橋・永久橋が多大の被害。道路決壊12箇所、被害総額7,600万円。 【摂津市】味舌町で浸水被害。 |
| 昭和28年 9月25日 | 台風13号 | 【茨木市】死者1人、負傷者6人、全半壊81戸、床上浸水420戸、床下浸水1,263戸 【摂津市】床上浸水1,030戸、床下浸水561戸、非住家浸水457戸 |
| 昭和36年 9月16日 | 第二室戸 台風 | 【大阪市】死者6人、負傷者682人、流失・全半壊1,726戸、床上浸水51,500戸、床下浸水54,000戸 【茨木市】死者1人、負傷者9人、全半壊41戸 |
| 昭和40年 5月26日 ～27日 | 台風6号 | 【摂津市】床上浸水22戸、床下浸水226戸 |
| 昭和42年 7月9日 ～13日 (北摂豪雨) | 梅雨前線 | 【茨木市】死者1人、負傷者9人、床上浸水1,892戸、床下浸水10,618戸 【吹田市】死者1人、負傷者50人、床上浸水2,695戸、床下浸水7,413戸 【摂津市】床上浸水933戸、床下浸水1,791戸 |
| 昭和43年 7月2日 | 梅雨前線 | 【茨木市】死者1人、床上浸水19戸、床下浸水1,764戸 【吹田市】床上浸水87戸、床下浸水1,168戸 【摂津市】床上浸水92戸、床下浸水881号、非住家浸水2戸 |
| 昭和44年 6月25日 | 梅雨前線 | 【茨木市】半壊1戸、床上浸水23戸、床下浸水646戸 【摂津市】床上浸水2戸、床下浸水61戸、非住家浸水1 |

| | | 戸 |
|------------------------|-------|--|
| 昭和47年 9月16日 | 台風20号 | 【茨木市】半壊2戸、一部破損9戸、床上浸水5戸、床下浸水211戸 【吹田市】一部破損3戸、床下浸水350戸 【摂津市】床上浸水3戸、床下浸水150戸 |
| 昭和54年 9月30日 | 台風16号 | 【茨木市】床上浸水3戸、床下浸水313戸 【吹田市】半壊1戸、床上浸水9戸、床下浸水189戸 【摂津市】床下浸水28戸 |
| 昭和56年 10月9日 | 大雨 | 【茨木市】床上浸水9戸、床下浸水105戸 【吹田市】床上浸水17戸、床下浸水250戸 【摂津市】床下浸水22戸 |
| 昭和58年 9月28日 | 台風10号 | 【茨木市】床上浸水10戸、床下浸水139戸 【吹田市】床下浸水84戸 【摂津市】床上浸水66戸、床下浸水663戸 |
| 平成9年 8月7日 | 大雨 | 【茨木市】床上浸水24戸、床下浸水43戸 【吹田市】床上浸水75戸、床下浸水168戸、非住家浸水209戸 【摂津市】床上浸水2戸、床下浸水116戸、非住家浸水23戸 |
| 平成11年 6月29日 ～30日 | 梅雨前線 | 【茨木市】床上浸水2戸、床下浸水40戸 【摂津市】床上浸水102戸、床下浸水32戸、非住家浸水33戸 【吹田市】床下浸水28戸 |

なお、本件事業の契機となったとされる北摂豪雨（昭和42年7月9日～同月13日）における洪水被害は、上記以外にも、田畑冠水約1,500ha、河川堤防決壊12か所、橋梁被害13橋とされ、「茨木・摂津市の約1/3が浸水」したとされている（甲1・2-22ページ）。

(3) 安威川の河川改修状況

昭和42年以降、河川改修とダム建設による治水事業が進められており、ダム下流の河川改修については、昭和61年度末に茨木川合流地点より下流の護岸工事及び橋梁架替等が完了し、現在、ダム下流全区間で河川改修が完了し、概ね1/10年の治水安全度（日雨量162mm）が確保されている（甲1・2-24ページ）。

3 本件事業の経緯

(1) 事業経緯

本件事業の経緯は、以下のとおりである。

| 時期 | 経過 |
|-----------|--|
| 昭和42年 | 北摂豪雨災害を契機にダム構想立案（予備調査開始） |
| 昭和46年 | 多目的ダム（治水・利水）とすることを決定 |
| 昭和49年1月 | 黒田知事が現地視察（地元へダムの必要性を説明） |
| 昭和51年度から | 実施計画調査段階（建設省補助導入）（昭和62年度まで） |
| 昭和55年5月 | 岸知事が現地視察（地元へ調査協力を依頼） |
| 昭和60年12月 | 流域5市長（茨木市、高槻市、摂津市、吹田市、大阪市。以下同じ）より知事へダム建設促進要望 |
| 昭和61年から | 各地区と調査協定書の調印 |
| 昭和63年度から | 建設段階（ダム建設等の工事着手） |
| 平成3年度から | 水没移転者のための代替地用地買収着手 |
| 平成5年1月 | 水源地域対策特別措置法の「指定ダム」に指定 |
| 平成5年8月 | 付替道路工事着手 |
| 平成7年3月から | 各地区と基本協定の締結 |
| 平成7年12月 | 流域5市長より知事へダム建設促進要望 |
| 平成8年1月 | 横山知事が現地視察（地元各地区代表と懇談） |
| 平成8年6月 | 環境影響評価手続き完了 |
| 平成8年10月から | 水没地の用地調査着手 |
| 平成9年12月 | 河川法に基づくダム全体計画認可 |
| 平成11年2月 | 大阪府建設事業再評価委員会の意見具申（事業継続） |
| 平成11年3月 | 補償基準協定書の調印（関係5地区） 本格的な水没地等の用地取得着手 |
| 平成12年4月 | 水源地域対策特別措置法に基づく水源地域の指定 |
| 平成12年6月 | 太田知事が現地視察 |
| 平成12年9月 | 水源地域整備計画決定 |
| 平成14年5月 | 安威川ダム自然環境保全対策検討委員会発足 |
| 平成15年5月から | 代替地への移転家屋建築工事着手（車作、大門寺、桑原地区） |
| 平成16年2月 | 大阪府建設事業評価委員会の意見具申（条件付事業継続） |
| 平成16年4月 | 流域5市より知事へダム建設促進要望 |
| 平成17年8月 | 安威川ダム自然環境保全マスタープラン策定 |
| 平成17年8月 | 大阪府の水源計画発表（太田知事が利水機能を7万立方メートル／日から1万立方メートル／日に縮小することを発表） |
| 平成17年8月 | 太田知事が地元地区役員に利水機能縮小を説明 |
| 平成17年12月 | 大阪府建設事業評価委員会の意見具申（事業継続） |
| 平成19年2月 | 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画認可 |
| 平成19年4月 | 安威川ダム建設事業全体計画認可 |
| 平成19年6月 | 代替地（生保、車作、大門寺、桑原地区）への移転完了 |

| | |
|-----------|---|
| 平成20年4月 | 橋下知事が現地視察 |
| 平成20年6月 | 「大阪維新」プログラム(案)において事業継続が認められた |
| 平成21年8月 | 「安威川ダム周辺整備基本方針」の策定 |
| 平成21年8月 | 大阪府戦略本部会議 ・水需要予測の見直しにより、安威川ダムから利水撤退 ・安威川ダムは治水ダムとして継続する |
| 平成21年12月 | 国土交通大臣から知事あて、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換の協力要請 ・安威川ダムは検証対象のダムとされる |
| 平成22年2月から | 大阪府河川整備委員会 ・大阪府の「今後の治水対策の進め方」について |
| 平成22年9月 | 付替道路の供用開始 |
| 平成22年9月 | 国土交通大臣から知事あて、「ダム事業(安威川ダム)の検証に関わる検討について」要請 |
| 平成23年3月 | 大阪府河川整備委員会「治水手法はダムで妥当」 |
| 平成23年9月 | 大阪府河川整備委員会「安威川ダムは現計画案で妥当」 |
| 平成23年10月 | 国より要請のあった安威川ダム事業の検証について、上記審議結果を踏まえ、検証報告書を国へ提出 |
| 平成24年4月 | 国の有識者会議「定められた検証手法に沿って検討した結果、安威川ダムは継続」 |
| 平成24年6月 | 国の対応方針決定「継続(補助金交付を継続)」 |
| 平成24年12月 | 転流工(安威川を切替える工事)に着手 |
| 平成25年8月 | 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画の一部変更 |

(2) 現状

本件事業の現在の進捗状況は、以下のとおりである(甲2・3-8頁)。

ア 予算執行状況

全体予算1314億円のうち、平成22年度末時点で858億円(65%)が執行されている。

イ 用地買収

全体面積142haのうち、平成22年度末時点で141ha(99%)が取得されている。

ウ 付替道路

付替道路の整備(5.4km)は、平成22年9月に完了し、供用開始されている。

第3 本件請求の骨子

1 監査を求める対象

大阪府知事は、平成23年10月、本件ダムの建設事業に着工することを決定して、平成25年、転流工工事に着手して工事費等を支出し、契約を締結し、債務その他の義務を負担している。

また、大阪府知事は、平成25年度予算のダム建設費中に本件事業の予算を計上し、順次、本件事業にかかる入札手続等をすすめ、さらに本件事業に就き公金を支出し、契約を締結し、債務その他の義務を負担しようとしている。

2 違法性

しかし、第4以下に詳述するとおり、本件事業は、災害を防止するどころか人災を誘発しかねない危険な計画であるから、河川法の第1条の目的に合致しない違法な計画である。

また、事業は何ら実効性のないものであって、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項にも違反する違法な計画である。

3 小括

そのため、請求者は、本件請求に至ったものである。

第4 本件ダムサイト直下に存在する馬場断層

1 本件ダムサイトに分布する多数の断層帯

大阪府の地表地質踏査の結果、本件ダムサイト周辺には15本の断層が存在することが明らかとなっている（甲4…平成20年3月付安威川ダム実施設計および施工計画設計業務委託（実施設計編）3-9頁「成果図-2線状模様分布図」、3-10頁「成果図-5 第四紀断層関連調査図」、3-11頁「表-3.3.1安威川ダム周辺に分布する第四紀断層及び線状模様の評価一覧」）。

本件安威川ダム予定地周辺は、その上流に馬場断層、その下流側に有馬高槻断層帯、その西側に上町断層帯といった大規模な活断層帯が存在している。

2 馬場断層の評価についての誤り

(1) 馬場断層

馬場断層は、本件ダムサイトの北方わずか約350mに位置する、上記15本の断層のうち本件ダムサイトに最も近い場所に存在する断層であり、北東-南西方向に約6.7kmに分布している（甲5…『新編 日本の活断層』、甲5…「馬場断層」）。

(2) 馬場断層についての大阪府の評価

大阪府は、馬場断層について、「第四紀断層であるか」「ダム敷からの距離」「ダム敷近傍に向かう方向をもつか」、「断層の活動時期」という4項目のみを評価項目として、馬場断層が「第四紀断層であり」かつ「ダム敷からの距離」わずか北方約350mに位置すると認めながら、「ダム敷近傍に向かう方向ではない」ことや「断層の活動時期」が「8.34万年前から活動していない」ことから「ダム建設上要注意な断層ではない」と結論づけている。

(3) 大阪府の評価の誤り～その1～馬場断層は活断層であること

まず、大阪府は、馬場断層の活動時期について実施した4つの調査のうち、「火

山ガラス分析」の結果として、「馬場断層は22,000年前よりも古い堆積物（第1～第3層）を変位させていない」と評価している（甲6・2-84頁）。

しかし、馬場断層は、図-2.5.8.3「火山ガラス分析採取地点概念柱状図」のように第1層から第3層に水平に覆われているわけではない。火山ガラス採取地点の写真（写真-2.4.8.1）を見ると（甲6・2-85頁）、第2層及び第3層は傾斜しており、馬場断層でほぼ垂直に接し、大阪層群下部層に続いていることが判る。これらの写真は、まず、第2層及び第3層が堆積した後に、馬場断層がこれらの層を傾斜させ変位を与えたことを示しており、馬場断層が第2層及び第3層よりも若い（最終活動期が2.2万年前以降の）断層であることを示唆している。

したがって、馬場断層の最終活動時期は、最終8.34万年前以降という結論になる。

ところで、活断層とは、「一般に、最近の地質時代にくりかえし活動し、将来も活動することが推定される断層」のことを言い、『新編 日本の活断層』では、活断層のことを、より具体的に、「第四紀、つまり約200万年前から現在までの間に、動いたとみなされる断層」と定義しているほか（甲4）、従前の原子力安全委員会が定めていた耐震設計審査指針においては、「後期更新世（13～12万年前）以降の活動が否定できないもの」と定義している。

以上のいずれの定義によっても、馬場断層は、最終活動期が8.34万年前以前の第四紀断層であるから、活断層と評価されるべき断層ということになる。

(4) 大阪府の評価の誤り～その2～

つぎに、大阪府は、馬場断層が本件ダムサイトからの距離わずか北方350mに位置することを認めながら、「ダム敷近傍に向かう方向ではない」として、ダム建設上注意を要する断層ではないと評価しているが、この評価も誤りである。

本件ダムサイトに向かう方向を持つ活断層が存在すれば、ダム建設を中止すべきことは当然であるが、本件ダムサイトに向かう方向ではない活断層であっても、その活断層が本件ダムサイト近傍に存在する以上、ダム建設上注意を要しないということにはならない。

「兵庫県南部地震の水平最大加速度の減衰」（甲7…入倉、1995。）によれば、断層からの距離5kmから10kmまでは水平方向の最大加速度（ガル）は減衰しないとされているところ、馬場断層は、本件ダムサイトのわずか350m北方に位置しているのであるから、馬場断層が動いた場合の最大加速度は馬場断層直上に本件ダムがあるのと異ならない。したがって、馬場断層が「ダム敷近傍に向かう方向ではない」ことは、ダム建設上注意を要する断層ではないと評価する根拠事実とはならない。

- (5) 以上のとおり、馬場断層が、本件ダムサイトのわずか北方約350mに位置する、最終活動期が8.34万年前以前の活断層である以上、「ダム敷に向かう方向」如何にかかわらず「ダム建設上注意を要する断層ではない」と評価できないことは明らかである。

3 安威川ダム予定地に存在する馬場断層の副断層・分岐断層

- (1) 本件ダムサイトには、少なくともF-1からF-20、3まで合計24本の断層が存在していることが確認されている（甲4・4-38頁「表-4.2.2 ダムサイトの断層一覧表」）。

同表によれば、これら24本の断層は、F-1断層系、F-4断層系、及びF-13断層系の3つの断層系に分類できるとされている。

大阪府は、「これらの断層については地質踏査により、第四紀断層を変位させる断層露頭および大阪群層が急傾斜する露頭は認められず、基盤岩内に確認された断層と線状の地形との関連性は全く認められない」と評価しているが、明らかに不十分な調査結果に基づく誤った評価である。

- (2) 上記断層のうちF-4断層系は、北東-南西の走行であり、馬場断層の走向・北東-南西と同走向の断層である（甲4・4-39頁「表-4.2.3 ダムサイトの主要な断層系」）。

F-4断層系は18本もの断層から構成されており、しかも、その主たる断層であるF-4断層は、大阪府の調査によって明らかにされている限りでも、約200cmもの破碎帯（乃至断層粘土）幅を有し、その長さも約450mを超え（甲4・4-40頁「図-4.2.4 ダムサイトにおける『F-数字』断層の分布と走向」）、E.L. 0mよりも深部に及んでいる（甲7…平成18年度安威川ダム実施設計及び施工計画業務【ダム地質調査編】14測線地質横断面図）。加えて、F-4断層が、F-4, 1～F-4, 4及びF-19断層という5本の副断層・分岐断層を伴っていることからしても、F-4断層は地質調査によっては把握しきれないほどの規模を有する断層であることが明らかである。これらのF-4断層系の走向や規模に加え、馬場断層との距離などから考えても、馬場断層の副断層あるいは分岐断層と考えるのが合理的である（甲9…大阪府営安威川ダム計画の地質問題に関する見解）。

4 その他の断層の評価について

- (1) 有馬-高槻断層帯

有馬-高槻断層帯は、神戸市北区の有馬温泉西方から高槻市街地北部に至る長さ約55kmの活断層帯であり、並走、あるいは分岐する多くの断層線から構成されている（甲10…有馬-高槻構造帯の評価）。有馬高槻断層帯は、活動度の高い右横ずれ北側隆起の断層帯であり、少なくとも東部（宝塚-高槻）は過去約3000年間に3回活動しており、最新の活動は西暦1596年の慶長伏見地震であったと推定されている。

有馬-高槻断層帯のうち東部の断層帯が将来活動した場合、ずれの右ずれ最大3m程度、マグニチュード7.5程度（±0.5）の地震が発生すると推定されている。

安威川ダム建設予定地の周辺には、有馬-高槻断層帯に属する断層である五月丘断層及び如意谷断層、坊島断層、野畑断層、安威断層、真上断層が存在し、このうち本件ダムサイトに最も近い真上断層は、本件ダムサイトからわずか2.6

k mの近傍に位置している（甲4・3-11頁「表-3.3.1 安威川ダム周辺に分布する第四紀断層及び線状模様の評価一覧」）。

先に述べた馬場断層についても、有馬一高槻断層帯を構成する断層であるとする研究結果が発表されているが（甲9）、大阪府はこれに関する調査を行っていない。

(2) 上町断層帯の一部をなす仏念寺山断層

上町断層帯は、大阪府豊中市から大阪市を経て岸和田市に至る長さ約42 kmの活断層帯である（甲11…上町断層帯の長期評価について）。上町断層帯の最新活動時期は、約2万8000年前以後、約9000年（紀元前7553年～紀元前7208年前）以前であった可能性があり、平均活動間隔は、8000年前後であった可能性が指摘されている。

上町断層帯は、断層帯全体が1つの区間として活動した場合、マグニチュード7.5程度の地震が発生すると推定されており、このような地震が発生する確率の最大値をとると、我が国の主な活断層の中では、（平成16年から）今後30年の間に地震が発生する可能性が高いグループに属すると評価されている。

上町断層帯のうち、本件ダムサイトに最も近い仏（佛）念寺山断層は、本件ダムサイトから8.9 kmの近傍に位置している。（甲4・3-11頁「表-3.3.1 安威川ダム周辺に分布する第四紀断層及び線状模様の評価一覧」）。

(3) 各断層相互の関係

大阪府は、これら馬場断層以外の断層についても、ダム建設上注意を要する断層ではないと評価しているが、前記の活断層の定義に当てはめれば、これらの断層も活断層に該当するものであり、また、位置関係から見ても、水平方向の最大加速度（ガル）は減衰しない場所に位置しているのであるから、断層の評価を誤ったものであることは明らかである。

大阪府は、多数の専門家から、F-4断層系が馬場断層の副断層・分岐断層であることをはじめ、F-1からF-20.3までの断層が本件ダムサイト周辺に分布する活断層の副断層・分岐断層である可能性や、馬場断層が有馬一高槻断層帯を構成する断層である可能性についても指摘されているにもかかわらず、これらの調査を全く行っていない。これら断層についての大阪府の調査は極めて不十分なものであると評価せざるを得ない。

5 地震による本件ダム崩壊の危険性

(1) 以上のとおり、本件ダムサイトは、複数の活断層に囲まれているばかりか、馬場断層は勿論のこと、有馬一高槻断層帯に属する真上断層や上町断層帯の一部をなす仏念寺山断層も、いずれも本件ダムサイトまでの距離が10 km以内に存在していることから、ひとたび一定規模以上の地震が発生し、これらの断層が活動した場合、本件ダムサイト付近が地割れして本件ダムが傾くことが容易に想定できる。

(2) また、本件ダムはロックフィルダムであるところ、ロックフィルダムにおいては、そのダム堤の中心となるコア部分に水が少しでも浸透してしまえば、水の力

によって浸透部分が拡がり、ダム崩壊に繋がる危険性があることから、コア部分を完全に遮水しなければならない。

ところが、本件ダムサイト及びその周辺には多数の断層が存在しており、ひとたび一定規模の地震が発生するなどして、これらの断層が動けば、これに伴い、コア部分を支える地盤の一部がずれ、コア部分にヒビが入るおそれがある。前述のとおり、このコア部分のヒビは少しであっても、水の浸透を許すことになり、そうなれば、ダム崩壊に繋がってしまう危険性を有している。

大阪府は、このような非常に危険な土地に本件安威川ダムを建設しようとしているのであり、かかる事態を放置することは許されない。

第5 本件ダムサイトの地質がダム建設に不向きであること

1 総論

大阪府は、本件事業において、岩盤等級をCH、CM、CLh、CLl（CLlとの表記も存する）、Dの5段階に区分し、コア基礎の岩盤についてはCLh級で足りるとし（甲4・4-142頁）、主にCLh級の岩盤にコアを着岩させる計画としている（甲4・5-2-62頁以下）。

しかしながら、以下に述べるとおり、本件事業においては岩盤等級の評価を誤っていることは明らかであり、本件事業はダムの崩壊を招く危険性が高い。

2 ロックフィルダムのコア基礎の岩盤に求められる強度

ダム建設において、岩盤等級の分類には、一般に電研式（田中式）が使用される。田中式においては、岩盤等級は、以下のとおりA、B、CH、CM、CL、Dの6段階に分類される（甲12…岩盤分類とその適用40頁）。

| | |
|----|---|
| A | きわめて新鮮なもので、造岩鉱物および粒子は風化、変質を受けていない。亀裂・節理はほとんどなく、あってもよく密着し、それらの面に沿って風化の後は見られないもの。岩質はきわめて堅硬でハンマーによって打診すれば、澄んだ音を出す。 |
| B | 岩質堅硬で開口した（たとえ1mmでも）亀裂あるいは節理はなく、良く密着している。ただし造岩鉱物および粒子は部分的に多少風化・変質が見られる。ハンマーによって打診すれば、澄んだ音を出す。 |
| CH | 造岩鉱物および粒子は石英を除けば風化作用を受けてはいるが、岩質は比較的堅硬である。一般に褐鉄鉱などに汚染せられ、節理あるいは亀裂間の粘着力はわずかに減少しており、ハンマーの強打によって割れ目に沿って岩塊がはく脱し、はく脱面には粘土物質の薄層が残留することがある。ハンマーによって打診すれば、多少濁った音を出す。 |
| CM | 造岩鉱物および粒子は石英を除けば風化作用を受けて多少軟質化しており、岩質も多少軟らかくなっている。節理あるいは亀裂間の粘着力は多少減少しており、ハンマーの普通程度の打撃によって割れ目に沿って岩塊がはく脱し、はく脱面には粘土物質の層が残留することがある。ハンマーによって打診すれば多少濁った音を出す。 |

| | |
|----|--|
| CL | 造岩鉱物および粒子は風化作用を受けて軟質化しており、岩質も軟らかくなっている。 節理あるいは亀裂間の粘着力は減少しており、ハンマーの軽打によって割れ目に沿って岩塊がはく脱し、はく脱面には粘土質物質が残留する。 ハンマーによって打診すれば、濁った音を出す。 |
| D | 造岩鉱物および粒子は風化作用を受けて著しく軟質化しており、岩質も著しく軟らかい。 節理あるいは亀裂間の粘着力はほとんどなく、ハンマーによってわずかな打撃を与えるだけで崩れ落ちる。 はく脱面には粘土質物質が残留する。 ハンマーによって打診すれば、著しく濁った音を出す。 |

(2) また、ロックフィルダムコア基礎としての適性（堤高60m以上のものを対象とする）は、以下のとおりとされる（甲10・58頁）。

A きわめて良好である

B きわめて良好である

CH おおむね良好である

CM 耐荷力に関しては概ね良好である

CL このクラス全体としてはダム基礎として適しているとは言えない。

しかし岩盤改良の可能なもの、CM級に近く水密性のものについては築造が不可能ではない

D 不良である

したがって、本件事業のコア基礎としては、原則として田中式におけるCM級が求められるというべきであり、仮に田中式におけるCL級を基礎とするとしても、岩盤改良が可能なもの、CM級に近く水密性のものが最低限求められる。

3 本件事業における岩盤等級

(1) 大阪府は、本件事業において、田中式をそのまま用いることなく、田中式に準じた独自の等級表を作成している（甲13…昭和59年度安威川ダム地質総合解析評価業務報告書58頁、甲14…昭和62年度安威川ダム地質総合解析評価業務報告書9頁、甲15…平成3年度安威川ダム地質総合解析評価業務報告書10頁、甲4・4-45頁）。各等級に関する記載は、作成年度により異なるが、CH、CM、CLh、CLl（CLlとの表記も存する）、Dの5段階に区分している。

(2) 本件計画の岩盤等級表における、CLh、CLlについてのハンマーの打撃に関する評価は以下の通りである。

CLh

| | 石英閃緑岩・花崗閃緑岩 | ホルンフェルス |
|-------------|------------------------------|----------------------|
| 昭和59年(P.58) | ハンマーの打診では鈍い音を発し、中程度の打撃で細かく割れ | 同左 |
| 昭和62年(P.9) | 一部礫状化する。 | 割れた岩辺の表面は全て黄～赤褐色を呈す。 |

| | | |
|-----------------------------|--|---|
| 平成3年(P.10) 平成20年(P.4-45) | ハンマーの強打ではやや澄んだ音を発するが、軽打ではやや鈍い音であり、ピックで傷をつけることが出来る。 | ハンマーの打撃ではやや鈍い音を発し、中程度の打撃で細かく割れ、一部礫状をなす。 |
|-----------------------------|--|---|

CL1

| | | |
|-----------------------------|----------------------------------|-----------------------------|
| | 石英閃緑岩・花崗閃緑岩 | ホルンフェルス |
| 昭和59年(P.58) 昭和62年(P.9) | ハンマーの打診では鈍い音を発し、中程度の打撃で砂状化する。 | ハンマーの中程度の打撃でバラバラと小礫状に分離する。 |
| 平成3年(P.10) 平成20年(P.4-45) | ハンマーの打撃では鈍い音を発し、ピックで溝をつけることが出来る。 | ハンマーの打撃では鈍い音を発し、軽打でバラバラとなる。 |

このように、CL1級は、ハンマーの中程度の打撃により砂状化し、或いは、小礫状に分離するものであるから、田中式におけるCL級「ハンマーの軽打によって割れ目に沿って岩塊がはく脱」に相当するものではなく、D級「ハンマーによってわずかな打撃を与えるだけで崩れ落ちる」に含まれるべきものである。また、ハンマーの打撃により一部礫状化するとされるCLh級についても、「ハンマーの軽打によって割れ目に沿って岩塊がはく脱」する田中式におけるCL級よりも脆弱であることは明らかである。

したがって、CL1級は田中式におけるD級に、CLh級は、田中式におけるCL級の中でもD級に近いものに該当する。したがって、CLh級、CL1級のいずれの岩盤もダム基礎として、「不良である」若しくは「適しているとは言えない」と評価される。

4 岩盤改良が可能とは言えない

本件事業においては、コア基礎は、右岸部が花崗閃緑岩、川床部が石英閃緑岩、左岸部がホルンフェルスに着岸することとなる（甲4・4-37頁、甲7）。しかしながら、石英閃緑岩及び花崗閃緑岩は、グラウチングテストの結果、CLh級について「改良効果は明らかとはいえない」、CL1級については「改良の効果は期待しづらい」と評価されている（甲4・4-45頁）。

したがって、本件事業におけるコア基礎のうち、右岸部及び川床部については岩盤改良が可能とはいえない。このように、コア基礎の岩盤の大部分につき岩盤改良が可能とはいえないため、ロックフィルダムのコア基礎全体として岩盤改良が可能なものとは認められない。

5 小括

以上のとおり、本件事業のコア基礎の岩盤は、田中式におけるD級若しくはCL級の中でもD級に近いものである上、岩盤改良の可能なものともいえないため、ロックフィルダムの築造が不可能であるといえる。

仮に本件事業に従いダムを建築したとすれば、ひとたび一定規模以上の地震が発生すれば、そのぜい弱な地盤ゆえにダム崩壊の危険が存する。

第6 本件ダムサイトの地質がダム建設に不向きであること

1 本件ダムサイトの地質が複雑であること

本件ダムサイト周辺は、地質時代、地層、岩相、層相が度重なる地質変動と相まってモザイク状になっており、極めて複雑かつ不均質な地形を形成している（甲4・3-4頁「図3.2.1 広域の地質概要図」、5-2-5頁「図5.2.2 ダムサイト地質平面図（地質的特徴）」、甲8（図31-74～88））

(1) 本件ダムサイト及びその周辺の地質時代及び地層について

本件ダムサイト周辺は東部を中心に超丹波帯に属する中生層（中生代に属する地層）～古生層（古生代に属する地層）で構成されている。これに対し、北西部は茨木複合花崗岩体に属する中生層から構成されている。

また、新生代第三紀鮮新世の大阪層群が、丹波層群と茨木複合花崗岩体を覆っている。

(2) 本件ダムサイト及びその周辺の岩相及び層相について

超丹波帯は、石灰岩、チャート、砂岩、頁岩（粘板岩）及び緑色岩類（シャールスタイン等）からなっている。これに対し、茨木複合花崗岩体は石英閃緑岩、花崗閃緑岩、細粒花崗岩等からなっている。

また、大阪層群は、砂層、砂礫層、シルト層、海成粘土層、淡水粘土層、凝灰岩層等の様々な地層からなっている。

(3) 本件ダムサイト及びその周辺が熱変質作用を受けていることについて

北西部の地形を構成している茨木複合花崗岩体は、中～古生層に貫入しているため熱変質を与えホルンフェルス化帯を有している（甲4・3-5頁）。

そして、茨木複合花崗岩体の丹波層群への貫入深度は浅くなっているため、茨木複合花崗岩体の不均質に熱変質を起こしており岩相の変化が複雑になっている（甲9）。

(4) 小括

広域地質概略図（甲4・3-4頁「図3.2.1 広域の地質概要図」、甲7・ダムサイト地質平面図（図31-1）、甲7・地質縦断面図（図31-4～31-23）、甲8・地質横断面図（図31-24～31-73）、甲7・地質水平平面図（図31-74～89））から見て取れるように、本件ダムサイト及びその周辺は、地質年代、地層、層相、岩相が極めて多様であることに加え、熱変成による影響も受けている。これに加え度重なる地質変動によって地表から地中深くまでモザイク状の極めて複雑な地形を構成している。

このように本件ダムサイト及びその周辺の地形は不安定な地形と言わざるを得ず、およそダム建設に適した地形とはいえないものである。

2 本件ダムサイトは風化しやすい地層・岩相から構成されていること

(1) 本件ダムサイトを覆っている大阪層群は、風化されやすい性質を持つ砂層や砂

礫層等からなっている。

- (2) 本件ダムサイト東部に分布している超丹波帯についても、風化されやすい性質をもつ砂岩や石灰岩等の岩相からなっている。
- (3) 本件ダムサイトの北西部に分布する茨木複合花崗岩体も風化がされやすい性質をもつ石英閃緑岩、花崗閃緑岩、細粒花崗岩等からなっている。

もともと、花崗岩は、結晶粒子が大きくかつ鉱物結晶の熱膨張率（温度の上昇によって物体の長さ・体積が膨張する割合）が異なるため、温度差の大きいところでは粒子間の結合が弱まり、表面がぼろぼろになりやすく風化しやすい。そして、風化が進むと構成鉱物の粗い粒子を残したままばらばらの状態になり、非常にもろく崩れやすくなるという性質を有している。

しかも、茨木複合花崗岩体は、一般の花崗岩より SiO₂ 成分が乏しく有色鉱物が多いため風化しやすい閃緑岩質であり（花崗閃緑岩：記号G d）、一般の花崗岩に比べてもより風化しやすい性質を有しているほか、花崗閃緑岩と同様風化しやすい性質を有している石英閃緑岩（記号Q d）も含まれている。

- (4) このように、本件ダムサイトはいずれも風化を受けやすい性質をもつ層相・岩相からなっており、後述する断層による風化の影響を受けやすい地盤となっている。

3 本件ダムサイトを走行する複数の断層とその影響について

- (1) 大阪府の調査による地質図面について

大阪府から開示された各資料によると、本件ダムの地質等の調査結果について、H測線（リムライン）をダム軸として、その下流側にI測線からQ測線までの縦断面図が、その上流側にG測線からA-80測線までの縦断面図がそれぞれ作成され、右岸側から左岸側まで順に-2測線から29測線までの横断面図がそれぞれ作成されている（甲4・4-34頁「図4.2.2ダムサイト地質平面図」）。

大阪府は、A測線からO測線、2測線から19測線までの位置に安威川ダムを建設する予定としており、H測線上のダム軸部分についてE L. 55.0mまで掘削し、ダムの下流側にあるO測線付近のE L. 65.0m地点から、ダムの上流側A測線付近のE L. 65mの地点に着岸させる計画を立てている（甲4・5-2-13頁以下「図5.2.7 縦断面図」）。

- (2) 本件ダムサイトを走行する主要な断層による風化

前記第4の3・(1)において述べたとおり、本件ダムサイトには、少なくとも24本の断層が走向し、これらの断層は、その走行及び傾斜からF-4断層系、F-13断層系、F-1断層系の3つの系統に分類されている（甲4・4-38頁「表4.2.2 ダムサイトの断層一覧表」）。

以下に述べるとおり、これら24本の断層によって本件ダムサイトは、至るところで風化が進んでおり、その断層の規模や深さから考えても、風化した箇所を除去することができない。また、断層の走行によって流盤が生じ不安定な地盤となっている。

なお、本件ダムサイトは、東西性の圧縮応力によって破断を受けている地域であり、今後も断層が発生する可能性を内在している（甲9）。したがって、以下に

述べるのは、過去に実施したボーリング調査等に基づく調査結果に過ぎず、先般、淡路島で発生した地震その他の影響により、現時点においては、さらなる断層が発生し、これに伴い地盤が劣化している可能性を有していることに留意する必要がある。

ア F-4断層系について

F-4断層は、大阪府の調査によって明らかにされている限りでも、その露頭において左岸側北東—南西方向に全長450mを超える長さを有している。

F-4断層は、約200cmの破碎帯（乃至断層粘土）幅を有するなど断層に沿って風化が進み、その深さはEL. 0mよりも深部に及んでいる（甲8・K側線、14・17側線）。そのため、同断層の風化部分を全て除去することは不可能である。また、本件ダムの傾斜地形と同方向となっているためF-4断層系に沿って流盤が生じており不安定な地盤となっている（甲9）。

F-6断層も、断層に沿って約80cmの明瞭な粘土層による風化帯を有しており、EL. 0mよりも深部にまで及んでいる（甲8・F・G・H側線、8・9・12・13・14側線）。F-6断層は、EL. 0m付近に至るまでCL1級及びD級が広く分布するなど断層の風化が顕著である（甲8・8・10側線）。そのため、同断層の風化部分を全て除去することは不可能である。

イ F-13断層系について

F-13断層は、60cmもの断層粘土からなる風化帯を有しており、風化が進んでいる。

F-12断層は、鏡肌を有し3mの破碎帯を形成するなど断層に沿って風化が進んでいる。

ウ F-1断層系

F-1断層は、本件ダムサイトの右岸に位置する断層であり、断層に沿って破碎幅200cm、横杭では幅3から4mの風化帯を有している。F-1断層ではEL. 0m地点までCL1級及びD級が広く分布している上（甲8・H・I・J・K側線、10側線）、同地点より深部においても同様の状況が続いているものと考えられる。

エ このように、本件ダムサイトを走行する主な断層は風化が進み、その風化はEL. 0mに及ぶなど完全に除去することは不可能である。そのため、断層に沿って不安定な地盤が形成されている。さらに断層によっては流盤を生じている箇所もあり、そのことも地盤を不安定にさせる要素となっている。

(3) 断層が密集・交差することによって風化が進んでいること

ア 本件ダムサイトを走行する複数の断層は、複数の箇所において密集と交差がなされており、そのことが断層による地盤の風化をより顕著なものとしている。

イ 同一系統の断層が密集していることによる風化

F-20からF20.3断層が密集する部分は、D級が表層からEL. 90mの深部にまで及んでおり、また、CL1級も少なくともEL. 70mにまで達している（甲8・H側線）。

F-1、F-2、F-6、F-9の各断層が密集する部分についてもCL1級がEL. 0mにまで及んでいる。EL. 0m以下の深部については調査がなされていないものの、同図表からは、より深部にまで風化が及んでいることが明らかである（甲8・9側線）。

F-4系断層及びF-19断層が密集する部分についてF-4断層から分支するF-4.1断層及びF-4.3断層さらにF-4.3断層から分支するF-4.2断層、これらと同走向・同傾斜のF-4.4断層についてEL. 50mの深部にまでD級が達している。F-4断層から分支し、同断層に併走するF-19についても幅広くD級を伴っている。

上記に加え、地質水平断面図をみれば、F-4断層系とF-13断層系の複合体である互いに平行するF-4とF-6（F-5）、F-3（F-13）に囲まれた範囲では、同一系統の小断層や割れ目が多く全体として幅広く風化している部分が少なくともEL. 70mまで続く断層集中ゾーンも存在している（甲4・4-54頁以下「図-4.2.10 水平岩級区分断面図（EL. 70.0m）」から「図4.2.12 水平岩級区分断面図（EL. 130.0m）」）。

ウ 走向の異なる断層が交差していることによる風化（甲4・4-50頁以下・「図4.2.6 H測線（止水ライン）岩級区分縦断面図」から「図4.2.10 水平岩級区分断面図（EL. 70.0m）」）

F15とF-18の交差部において交差部分に沿って幅広くCL1級及びD級が広がっている（甲4・4-50頁以下・「図4.2.6 H測線（止水ライン）岩級区分縦断面図」）。

F-1とF-2の交差部分についても交差部分から深部に向かってD級が広がっており、その深さはEL. 0mに及んでいる（甲4・4-50頁以下・「図4.2.6 H測線（止水ライン）岩級区分縦断面図」）。

表層部からEL. 75mまでの広範囲にわたってD級及びCL1級が広く分布している。

F-11、F-12、F-18の交差部分についても交差部分に沿ってEL-70mの深部に至るまで広くCL1級が分布している（甲7・20側線）。

エ 低角と高角断層が交差していることによる風化

F-5とF-6の交差部分についてはEL. 75付近にCL1級が広く分布している（甲7・17側線）。

F-3・F-6・F-13の交差部分においては、表層からEL. 60m付近まで広くD級及びCL1級が分布している。

(4) 複数の断層が共益関係にある連動して動く可能性があること

F-13断層は、F-4断層と直交していることから共役断層である可能性が高く一連で動く可能性がある（甲9）。F-12断層は、ダム軸方向に伸び、流盤的でF-3断層とF-6断層を変位させ、これらの断層と共役の関係にある断層であるため、一連として動く危険性を有している（甲9）。

4 小括

以上のように、本件ダムサイトは極めて複雑な地質を有するとともに風化しやすい地層・岩相によって構成されている。その上、断層による影響で風化が進みその影響は深部にまで及んでいる。その結果、地盤全体が不均質・不安定な状態となっている。その上、複数の断層が共益関係にあり一連として動く危険性を有している。

第7 本件ダム崩壊の危険性

1 本件ダムサイトはそもそもダム建設地として不相当であること

大阪府が建設を予定する本件ダムサイトは、これまで述べたとおり、規模の大きな活断層（帯）に囲まれ、その直下には、これら活断層の副断層・分岐断層と見られる断層を含め24本の断層が複雑に入り交じっている場所である。

加えて、本件ダムサイトは、もともと砂層などの風化されやすい地層や花崗岩等の風化されやすい岩相から構成されていることから、上記24本の断層に沿って、幅広くかつ深部にまで風化が及んでいる。そのため、本件ダムサイトの岩盤の大部分は、田中式におけるD級若しくはCL級の中でもD級に近いものである上、改良も不可能であり、ダム基礎として「不良である」若しくは「適しているとは言えない」と評価される極めて不安定な地盤となっている。

このように、本件ダムサイトは、多数の活断層（帯）に囲まれた危険地帯である上、地盤も脆弱であり、本来的にダム建設には不適切な不安定な場所であるから、ダム建設地としては、そもそも不相当であると評価できる。

2 地震によるダム崩壊の危険性

本件ダムは、ロックフィルダムの性質上、コア部分に少しでもヒビが入れば、水の力によって浸透部分が拡がり、ダム崩壊につながる危険性を有している。

ひとたび本件ダムサイト周辺で一定規模以上の地震が発生した場合、活断層との近接性や不均質・不安定で風化が進んでいる脆弱な地盤の影響で、本件ダムサイト全体が激しく動きコア部分に亀裂が生じ、本件ダムが崩壊することは容易に想定できる。

また、本件ダムサイトの地理的・地質的条件からすると、通常であればダムが崩壊しない程度の規模の地震であっても、本件ダムが崩壊する現実的な危険性がある。例えば、本件ダムのコアの直下に存するF-4断層系は、馬場断層の副断層・分岐断層である可能性が高く、馬場断層に連動して動くものと予想される。したがって、馬場断層が動くことにより、F-4断層系もこれに連動して動き、本件ダムのコア自体にも亀裂が生じ、本件ダムが崩壊することとなる。また、地震の影響により、本件ダムサイトに存する断層の一部が少しでも動けば、これと共役関係にある断層も連動して動くことになり、本件ダムサイトに複数のズレを生じさせることになる。

以上のことからすると、本件ダムサイトに小規模なズレしか生じさせない程度の地震であっても、本件ダムのコア部分に亀裂を生じさせ、本件ダムを崩壊させる危険性を有していることになる。本件ダムサイト周辺に存在する活断層の規模や数からすると、本件ダムサイトでこのような程度の規模の地震は極めて高い確率で発生することが容易に予想されるものであるから、本件ダム崩壊はいつ起こっても不思議

議ではない現実的危険性を有するものである。

3 地震以外の要因によるダム崩壊の危険性

さらに、本件ダムは、地震以外にも流盤による斜面崩壊や本件ダムサイトの風化が進むことによる地盤沈下等の地震以外の要因によっても、コアに亀裂が発生し得るものであるから、仮に、地震が起きなくとも崩壊する危険性を孕むものである。

4 小括

以上のとおり、本件事業は、崩壊の危険性が極めて高いダムを建設しようとするものである。仮に、本件ダムが崩壊すれば、ダムの瓦礫を含む土石流が下流にある住宅街を襲い、多くの住民の生命身体財産に対し、多大なる危険が発生することは誰の目にも明らかである。

上述のとおり、本件ダムのこのような危険性は、周囲の活断層（帯）や、ダムサイトに存する断層・破碎帯、風化が進み改良が不可能な地盤等に起因するものである。これらの要素を改善することはそもそも不可能であり、本件事業に伴う危険性を除去する術がない以上、本件事業を中止することは大阪府知事の当然の責務である。

第8 治水対策としてダム案を採用したことは裁量権の濫用であること

1 本件事業計画策定の経緯

上記第2・3・(1)記載のとおり、本件事業については、従前、淀川水系神崎川ブロック河川整備計画（平成19年2月14日策定、以下「旧計画」という。甲3）が存したところ、同計画については、国土交通省の政策転換（「できるだけダムに頼らない治水」）に基づいて、「ダム事業（安威川ダム）の検証に関わる検討」（大阪府河川整備委員会・平成23年10月実施、以下「本件検証」という。）が行われた（甲2）。

本件検証は、結論として「治水手法はダムで妥当」、「安威川ダムは現計画案で妥当」という答申を行っており、大阪府知事は、かかる答申をうけて、本件事業の継続を決定した上で、平成25年8月12日、改めて「淀川水系神崎川ブロック河川整備計画」（以下「本件計画」という。甲1）を策定した。

本件計画は、本件検証により追認された旧計画に、旧計画策定から本件計画策定の間が生じた事実関係による微修正を加えたものとなっており、旧計画・本件検証・本件計画は、実質的に一体のものとなっている。

現に、旧計画と本件計画は、図表等が一部変更されただけで、ほぼ同内容の記載となっている。

2 請求者の主張の骨子

しかしながら、これら一連の事業計画は、以下に詳述するとおり、最新の河川工学の水準に照らし

- ① 計画（旧計画及び本件計画）の内容それ自体が合理性を欠いている
- ② 治水手法を選定ないし検証（旧計画ないし本件検証）する際に、他の手法を十分に検討せず、他方、ダムの効果を過大に評価している

という瑕疵を有しており、これに依拠してなされた本件事業の継続という判断は、その判断に不合理な点があるものであって、行政裁量の範囲を超え、違法である。

よって、かかる違法な行為に対する公金の支出もまた違法であり、本件公金支出は差し止められるべきである。

3 治水計画策定過程の概要

(1) 序論

治水計画策定過程の概要は、以下のとおりである（甲1・27頁以下、甲3・73頁以下）。

まず、目標とする河川の計画規模（治水安全度）を定め、計画規模に該当する降雨量（日雨量、時間雨量など）を決定し、洪水をもたらした既往の降雨波形をベースに計画対象降雨を選定・作成し、既往洪水の再現性の良い流出計算手法を確定して、基準地点において、その降った雨がそのまま河川に流れ込んだときの流量（以下「基本とする高水のピーク流量」、「基本高水ピーク流量」、「基本高水」という）を定める。

そして、洪水処理方式を選定し、洪水処理施設等による洪水調節をおこなったときに河道で処理する流量（以下「計画とする高水流量」、「計画高水」という）を決定する。

以上の過程を経て、治水計画が策定される。

(2) 本件における基本高水の設定（甲1参考資料70）

大阪府は、本件計画において、以下のとおり基本高水を設定した。

ア 計画規模（治水安全度）の設定

人口、資産が集積し、重要な交通網が数多くある地域では、ひとたび河川が氾濫すると甚大な被害が生じる。被害には浸水による直接的な損害だけではなく、間接的な被害、つまり都市機能や経済活動、日常生活、交通網などが停止することに起因する波及的なものもある。

これらをふまえると、神崎川ブロックには豊中市、吹田市、摂津市、茨木市の中心市街地をはじめ、東海道新幹線、JR東海道線、国道171号などの重要幹線や、食の流通拠点である中央卸売市場等、重要な都市施設が集中しており、大阪府の中でも非常に重要な地域となっている。

そこで、神崎川ブロックの河川整備計画の基本的な方針となる治水安全度については、流域の重要性や大阪府の河川整備長期計画などを考慮して、神崎川の加島地点および安威川の相川地点を計画基準点とし、100年に1度の規模の降雨を対象とすることとされた（甲1・27）。

イ 計画規模に該当する降雨量の設定

流量を検討する際に考慮する降雨量は、流域面積の影響を受けるため、流域面積が小さく降雨の影響が基準点での流量に反映される時間（洪水到達時間）が一時間程度の流域では時間雨量を、それ以上の流域では日雨量を対象としている（甲1・27）。

神崎川ブロック全体を対象とした場合は、日雨量を対象としており、100

年確率の日雨量は、神崎川の加島基準地点で240mm、安威川の相川基準地点で247mmとされた（甲1・27）。

ウ 計画降雨波形（群）の設定

次に、計画対象降雨については、実績日雨量が計画日雨量までの引き伸ばし率が2倍以下となった実績降雨24個（加島基準点）、23個（相川基準点）に、従来計画で使用していた降雨波形（モデル降雨）も加えられて、計画降雨波形群とされた（甲1・27）。

エ 基本高水の設定

そして、この計画降雨波形群から、等価粗度法という計算方式により、基本とする高水（群）の各基準点の最大流量を算出し、このうち最大の数値を導き出した昭和47年9月16日を基準として、基本高水ピーク流量が加島基準点2,200立方メートル/秒、相川基準点1,850立方メートル/秒とされた（甲1・27、甲1参考資料80～88）。

(3) 本件における計画高水の設定

そして、大阪府は、本件計画において、以下のとおり計画高水を設定した。

ア 洪水処理計画の必要性の検討

加島、相川基準地点における現況流下能力は約1,000立方メートル/秒で、治水安全度は概ね1/10年となっている。

したがって、前記基本高水ピーク流量に比して、現況流下能力が著しく不足することから、基本高水を安全に処理するための治水対策（洪水処理計画）が必要とされた（甲1・27）。

イ 洪水処理方式の検討

次に、いかなる洪水処理方式を採用するかについては、現在の河道断面を可能な範囲で活用するなど、現状での整備状況も踏まえ、早期の治水効果発現、経済性、自然及び社会環境への影響などの視点から検討が行われた。

この点、長期目標に向けての治水対策手法として、神崎川では主に河道改修（河床掘削）による整備をすることとし、安威川では全川を河道改修する案、放水路+放水路上流の河道改修案、中流部遊水地+遊水地上流の河道改修案、上流部ダム案の4案の比較検討を行い、環境面では周辺自然環境への影響が大きいものの、用地買収などの社会面での影響が最も少ないこと、最も早期に治水効果を発現できることなどを総合的に判断したとして、上流部ダム案（安威川ダム）を採用することとされた（甲1・27）。

ウ 計画高水の設定

そして、計画高水については、前記基本高水を安威川ダムで洪水調節を行うことによって、加島基準点において1,600立方メートル/秒、相川基準点において1,250立方メートル/秒とされた（甲1・28）。

(4) 大阪府による本件ダム事業の検証（甲2・1-1以下）

平成22年9月に国土交通省からダム検証の要請を受けた大阪府は、本件検証を行い、その結果、本件ダム事業を継続実施するとし、平成23年10月、「安威

川ダム事業の検証に係る検討結果報告書」(本件検証)を国に提出した(甲2)。

4 本件計画自体が不合理であること

(1) 本件計画が計画内で破綻していること

本来、河川における治水対策とは、異常降水により河川の流下水量が増大(洪水が発生)した際、越水等による破堤を防止し、安全にこれを流下させるための対策である。本件計画でも、目標とする河川の計画規模(治水安全度)を1/100年、これに該当する相川基準点における降雨量を日雨量247mmとして、同地点の基本高水を1850立方メートル/秒と設定した上で、この基本高水量を安全に(破堤させることなく)流下させることが目的とされている。

しかしながら、本件計画に従いダムを建設しても、洪水を「安全に」流下させるという本件計画の目的は達成されず、本件計画はその計画内で破綻している。本件計画では、計画規模の降雨により洪水が発生した場合を想定し、安威川流域にある計画高水位に達した時点で左右岸の堤内地盤高が低い方の堤防は全て破堤するという前提(甲2・1-4)に立って氾濫シミュレーションを行っており(甲2・4-25)、実際の堤防には設けられている余裕高部分というものが洪水による負荷に耐えられず、安全性を担保できないという理由から、余裕高部分が全く考慮されていない。本件検証等が、耐越水堤防案を排斥する理由もそこにある(甲2・4-29)。その結果、仮に、計画通りに安威川ダムを建設し、それに加え、神崎川部分の河道を「40年に1回の降雨に対応」できる程度に改修したとしても、安威川及び神崎川河口部から最上流までの全33kmのうち、その6割を超える「21km地点より河口部及び28km地点の一部」について、「1/100流量流下時の神崎川および安威川計算水位」が「計画高水位より高い区間」が残ることが予定されており(甲1・参考資料98頁)、本件計画では、想定内の雨量でも「破堤」を回避できていない。

(2) 「基本高水」「計画高水流量」に合理的根拠がないこと

そもそも、基本高水を設定するにあたり出発点となる治水安全度「100年に1回」や「200年に1回」といった「確率」は、数学上の確率(確からしさ)ではなく、単に、他の降雨と比較する上での目安の意味でしかない。

しかも、治水安全度について、何故1/200年ではなく、1/100年としたのかについて合理的説明がなされていないほか、1/100年に該当する降雨量・基本高水を設定するにあたり、何故、当該引き伸ばし率を採用するのか、何故、その時間降り続けるものと仮定するのかについて科学的・統計学的裏付けはなく、その論理必然性もない。結局、本件計画の基礎となる基本高水とは、大阪府が任意で設定した計算上の数値に過ぎないのである。

(3) 本件計画が基本高水・計画高水を超えた場合の対策を放棄していること

本件計画の骨子は、貯水容量1400千立方メートルを確保する本件ダムを建設することによって、ダム地点の計画高水850立方メートル/秒のうち690立方メートル/秒を調節することにより、基本高水が1850立方メートル/秒となっている相川基準点での計画高水を1250立方メートル/秒に低減することに

ある（甲 2・4-35）。

もともと、ダムは、基本高水を元に計算された計画高水流量以下の洪水を安全に流下させることを目的とした施設であることから、その元となる基本高水流量を超えた洪水、すなわち「想定外」の降雨には対応できない。本件計画では、大阪府が設定した基本高水を超えれば、本件ダムによる洪水調節機能は効果を発揮することなく、計画高水を超える流量の水が河川を降下することにより河川の堤防が破堤することになる。このことは、計画者である大阪府自身が認めるところである（甲 2・4-57）。

しかも、本件計画では、「100年に1回」の降雨ではなく、例えば、「安威川近隣の淀川で対策が施されている「200年に1回」のような降雨が発生した場合には、本件ダムがあっても全く意味をなさないばかりか、大量の洪水が堤防を越水し、さらには堤防を破堤させることになる結果近隣住民に甚大な被害が出ることは必至であるが、大阪府による本件計画は、それは仕方がないと初めから指をくわえて放置している計画ということになる。

(4) 小括

以上のとおり、本件計画は、「想定内の降雨の際にも破堤する危険性がある」のみならず、「想定を超えた（計画高水流量を超えた）降雨の際には必ず破堤する」という欠陥計画なのである。

このような計画に合理性があるはずはない。

5 本件検証が治水手法を検証する際に他の方法を十分に検討していないこと

- (1) 大阪府は、本件検証において、ダム案のほか複数の治水手法を検証した結果、本件ダム事業を継続実施するとの本件検証を提出している。

しかしながら、本件検証の内容を検討する限り、ダム案以外の治水手法を十分に検討した形跡はなく、ダム案以外の治水手法を排斥する理由には合理的な根拠がない。

- (2) 「耐越水堤防」、「決壊しづらい堤防」は技術的に可能であること

本件検証は、「技術的に課題がある」として、「耐越水堤防」及び「決壊しづらい堤防」案を一蹴している（甲 2・4-29）。

しかしながら、最新の河川工学によれば、「耐越水堤防」及び「決壊しづらい堤防」を設置することは技術的には十分可能であり、従前來、河川工学の専門家も、「現在、越流しても破堤せず持ちこたえられる堤防を確実に作れる技術段階にきている」（『増補・洪水と治水の河川史』新潟大学名誉教授・大熊孝・平凡社）、『『堤体材料は土砂』という河川法を引きずった水に弱い土堤ではなく、浸透・越流・洗掘に強い堤防の内部強化改良を優先すべき』（『課題に挑む・技術士のソリューション【43】技術士・峰五郎・日刊工業新聞平22・9・1）と指摘している。

その工法の一つとして、大熊・峰両氏は、「連続地中壁工法（TRD工法とも言われる。）」を提案している。その特徴は

- ① 施工時の騒音が少ない
- ② 壁体の剛性が高く、止水性がよい

- ③ 周辺地盤の沈下を防止できる
- ④ ほとんどの地盤条件に適合して施工できる
- ⑤ 大きな支持力が得られる
- ⑥ 永久構造物として利用できる

等が挙げられ、用途としては、ダムやドッグの遮水壁等が挙げられている。

同工法は、すでに様々な地下構造物に施工されており、現に、金城ダムや宇奈月ダムでは、ダムの地下コアとして利用されている。また、米国 Okeechobee 湖の Herbert Hoover 堤防においては、実際に、TRD工法が堤防修復工事の工法として採用されている。

このように、「耐越水堤防」案及び「決壊しづらい堤防」案を技術的に課題があるとの理由で排斥することは許されず、また、これらの案を採用しない合理的理由も見あたらない。

(3) 堤防補強策が具体的に検討されていないこと

本件検証においては、各種治水対策案の可能性を比較した上で、数次の絞り込みを経て最終的に5案にまで絞り込んでいるところ(甲2・4-35)、このうち、「決壊しづらい堤防」案及び「耐越水堤防」案については、いずれも第1段階で却下されている(甲2・4-29)。

その理由として、「決壊しづらい堤防」案については、「余裕高をなくすことについては、うねり、構造物への影響等の課題があり困難」、「耐越水堤防」については、「越流に対する安全確保の技術が確立されていない、越流を許容するには、模型実験等の詳細検討が必要であり、全川にわたって検討を行うことはコスト的に困難」だからという(甲2・4-29)。

しかしながら、堤防補強策には、前記2案のほか、堤防被覆型、断面拡張型、堤防自立型など様々な方式があり、また、方式ごとに、その具体的方法も複数存在するところ、本件検証では、これらを十把一絡げに一蹴しており、堤防補強策を具体的に検討したとはおよそ言えない。

また、コスト面においても、法善寺治水緑地の越流堤が約200万円/mであったことを引用するのみで、安威川流域において堤防補強策を採った場合のコストは全く示されていない(甲2・4-34)。なお、上記大熊によれば、連続地中壁工法のコストは「1メートルあたり50万円程度」であり、ダムの残建設費よりもはるかに安価となる。

他方、上記のとおり、計画高水流量を超える降雨の際には、「ダムがあっても越流する」のであるから、「越流を許容するには、模型実験等の詳細検討が必要」というのは、堤防補強策を採用しない理由にならないことは自明である。

以上のとおり、本件検証において、堤防補強策について具体的に検討されておらず、従って、同策を採用しなかった上記理由にも、何ら合理性はない。

6 ダムによる治水の効果を過大に評価していること

(1) ダムは限定的な場合にしか機能しないこと

前述のとおり、本件検証では、洪水が計画高水位に達すれば、堤防はすべて破

堤するという前提に立ち（甲2・1-4）、氾濫シミュレーションを行っている（甲2・4-25）のであるから、「計画高水流量」という「想定」を超えた降雨が生じた場合、その洪水は「必ず」「破堤」することになるが、このダム案では、この「想定」外の事態が発生した時の対策・対応については何も言及していない。

また、河川の越水対策が採られていない現状においては、「想定外の事態」が発生し、そして現実には大量の水が越水し、更に河川が決壊した場合、これによる土石流等により未曾有の大水害となることは、これまでの河川氾濫の歴史からも明らかである。このように、たとえダム案を採用したとしても、このような「想定外の事態」が発生し、更に河川が決壊した場合は、ダムの優位性は全くない。ダムがあろうとダムがなかろうと結果は同じということになる。

既に述べたとおり、本件ダム案において「想定」されているのは、「100年に1回の降雨」であるが、安威川近隣の淀川では「200年に1回の降雨」が「想定」されている。本件ダム案で「想定」されている「100年に1回」以上の降雨、少なくとも「200年に1回」までの降雨は、決して「想定外」の降雨ではなく、実は「想定内」の降雨なのである。現在、安威川においては、「10年に1回」程度の洪水について河道改修等により対応が完了しているとのことであるから、本件ダム案によって建設される本件ダムとは、「10年に1回」を超え「100年に1回」以下の降雨にしか対応できない、非常に限定的な範囲でしか有用性のない施設に過ぎない。

本件検証は、この程度の施設であるダムを過大に評価しすぎている。

(2) 越水対策が全く立てられていないこと

本件計画では、「越水が起こった場合」に対する対策については、全く検討すらされていない。

そもそも堤防が破堤する理由としては、①水衝②浸透③越水などが考えられるが、実際、そのほとんどは越水によるものである。前述のとおり、治水安全度を「100年に1回」と設定した基本高水や計画高水はあくまで大阪府が任意に設定した計算上の数値に過ぎず、しかも、淀川で想定されている「200年に1回」程度の降雨が発生することも十分あり得るのであるから、100歩譲って、ダムという限定的にしかその効果を機能できない設備を設置するとしても、同ダムの効果が機能しない場面を想定した越水対策も別途施さなければ本件計画の目的を本当に達成したとはいえない。費用対効果の点でも、同ダムの効果が機能しない場面を想定した越水対策も別途検討した上で結論を出すべきである。

ところが、本件計画においては、破堤条件すなわち計画高水流量に達した洪水が生じた場合には全て堤防が破堤することを前提に氾濫シミュレーションを行うのみであり（甲2・4-25）、同ダムの効果が機能しない場面を想定した越水対策については検討すら行っていない。

(3) ダムが効果を発生するまでの対応が全く準備されていないこと

加えて、本件ダムは、ようやく本体工事に着工しようとする段階である。供用開始までには今後10年以上の期間が想定される。その間、「10年に1回」程度

の洪水に対してしか対応できず、大阪府の想定する「100年に1回の豪雨」に対する対応については、全く放置されたままである。

本件事業は、昭和42年豪雨を契機に計画されたものであるが、それから現在に至るまで、すでに45年経過している。すなわち、「100年に1回の豪雨」に対応させる施設を建設するのに50年以上の期間が経過しているところ、大阪府知事はその間、すでに完了した河道改修以外の対策を特に講じておらず、今後も講じる予定はないのである（甲2・4-43）。

(4) 小括

このように、本件検証等は、前記5で述べたダム案以外の治水対策を具体的に検証・検討していないばかりか、ダムを過大に評価し、あたかもこれが唯一の有効策であるかのごとき検証・説明を繰り返しているに過ぎず、結論ありきの計画であると言わざるを得ない。

7 結語

要するに、ダム計画とは、「基本高水」を越水させることなく降下させなければならないというドグマに縛られた、時代遅れの計画である。しかも、その「基本高水」の設定自体に必然性・合理性はなく、いわば、被告によるマッチポンプである。

また、仮にその点を度外視するとしても、「基本高水」を安全に流下させるための手法としてのダム案は、極めて限定的な場面でしか機能せず、かつ、機能する範囲においても破堤の危険がある欠陥事業であり、他方で、ダム案以外の治水手法は頭ごなしに否定するばかりで具体的な検討をまったく行っていないばかりか、ダムが効果を発揮するまでの対応も全く準備されていない。

すなわち、本件検証等は、最新の河川工学の水準に照らし、計画自体に不合理な点があるとともに、その判断過程においても看過しがたい過誤、欠落があることから、これに依拠してなされた本件事業の継続という判断は、その判断に不合理な点があるものであって、行政裁量の範囲を超え、違法である。

第9 結語

よって、請求の要旨記載の勧告を行うことを求める。』

事実証明書

| | |
|-------|--|
| 甲第1号証 | 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画（平成25年8月策定） |
| 甲第2号証 | 安威川ダム事業の検証に係る検討結果報告書 |
| 甲第3号証 | 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画（平成19年9月策定） |
| 甲第4号証 | 平成20年3月3日付安威川ダム実施設計および施工計画業務委託（実施設計編） |
| 甲第5号証 | 新編 日本の活断層 |
| 甲第6号証 | 馬場断層 |
| 甲第7号証 | 入倉、1995 |
| 甲第8号証 | 平成18年度安威川ダム実施設計及び施工計画業務【ダム地質調査編】 （抜粋） |

| | |
|--------|--------------------------|
| 甲第9号証 | 大阪府営安威川ダム計画の地質問題に関する見解 |
| 甲第10号証 | 有馬一高槻構造帯の評価 |
| 甲第11号証 | 上町断層帯の長期評価について |
| 甲第12号証 | 岩盤分類とその適用 |
| 甲第13号証 | 昭和59年度安威川ダム地質総合解析評価業務報告書 |
| 甲第14号証 | 昭和62年度安威川ダム地質総合解析評価業務報告書 |
| 甲第15号証 | 平成3年度安威川ダム地質総合解析評価業務報告書 |

第2 監査の実施

1 請求の受理

本件請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているものと認め受理することとした。

2 請求人の陳述

法第242条第6項の規定により、平成25年12月20日、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けた。

請求人からは請求書記載事項の補足として以下の内容の陳述があった。

(はじめに)

- ・ 私は、安威川ダムの建設計画を知った1971年から、ダムの功罪について興味を持ち、いろいろと学習した。大阪府にも教えていただいた。ダム先進地を見学して、地元のみなさんの思いもお聞きした。それらの体験を総合して得られた結論が、安威川ダムは危険なダムで、かつ必要のないダムであるということだ。
- ・ 監査請求に関する科学的資料は、既に監査委員の皆様へ提出しているので、大阪府がダムの必要性を情緒的に述べておられるのと同様に、主として情緒的側面から意見陳述する。

(憲法違反・人権侵害の治水対策)

- ・ 監査委員のみなさんは、御自身が居住されている地域の治水安全確率を御存じか。
- ・ 例えば、市民の安全・安心を守っているパトカーや救急車の現場到着時間は、おおむね〇〇分以内と、居住地にかかわらず「すべからく」で設定されている。
- ・ ところが、治水対策における治水に対する安全確率は、水系ごとに個別に設定されている。例えば、淀川なら1/200、安威川なら1/100、勝尾寺川なら1/40など。
- ・ つまり、現今の治水対策は、国民の安全・安心に関して居住地により大きな格差が設けられており、「すべからく」になっていない。「一票の格差」と同様、地域格差がもうけられている。
- ・ ゆえに、現今の治水対策は、国民の生命・財産の安全・安心を「すべからく」保障する憲法に違反している。人権を侵害する違法な施策といえる。

(「土木」は「科学的」という幻想・仮想)

- ・ 「自然科学」の分野は、大きく「理学系」と「工学系」に分けられる。
- ・ 「理学系」は、自然現象を観察し、蓄積されたデータの中から真理を探究する分野で、たとえ「分からない」という結果が出て、結果責任は問われない。
- ・ 「工学系」は、自然の中に人為的な何かを作るための分野です。作りたいものをいかにして作るかという結果が求められている分野で、「できない」という結論は許されず結果責任が問われる。
- ・ ダムを造る「土木」技術は、もちろん「工学系」の分野であり、造ることができる「計画」や「技術」を追求している。つまり、「ダム建設事業」とは、ダムの建設が可能かどうかを検証する「理学系」ではなく、ダムを造るという決定に従って建設計画を工夫する「工学系」の学問である。だから、「造る」と決定した後で「建設可能・造れる」というデータや根拠を後付で収集しているに過ぎない。いわば「非科学的」な分野といえる。
- ・ だから「ダムは造らない」というコンセプトがあれば、それに対応した立派な治水技術を「土木」セクターは構築することが可能である。
- ・ ダム建設計画の中では、一見「科学的」と感じさせる字句が多用されている。ダム建設計画は、科学的には曖昧な「経験値」とか、恣意的に使用されやすい「安全率」とか「引き伸ばし率」などで構築されている。このように非科学的・情緒的言辞や修飾語を多用することにより、一見科学的であるかのように人心を幻惑させている。

(不合理極まりない治水計画)

- ・ 安威川ダム建設計画は、1970年当初、日本が高度経済成長で税収がザクザク入ってきた時代に設定された計画である。
- ・ そして40数年、バブルが崩壊し、リーマンショックによる景気低迷が続いた。さらに、急速な少子高齢化や社会インフラの深刻的劣化、さらには南海トラフ地震への耐震や津波への備えなど、喫緊の課題が目前に迫っている。ダム建設よりも優先すべき公共事業が山積している。
- ・ 大阪府がこの様な深刻な状況下にあるにもかかわらず、ダム建設計画は40年前から思考停止の状態となっている。
- ・ 安威川ダムの安全性、必要性、有用性等に関する不合理の詳細については、申立理由に詳述しているので、割愛する。さらに、治水計画、破堤想定と水害シミュレーション、耐震性、代替案等々、ダム建設に関連した私の持つ多くの疑問点に事業者は十分答えていない。
- ・ 例えば、破堤による水害シミュレーションは、堤防の余裕高が現実には存在するにもかかわらずないものと想定している。計画高水位(HLW)は1mmでもオーバーすると必ず破堤する。同時に十数カ所が破堤するなど、現実離れた設定による過大な被害額を算出しています。一方、ダム本体の破堤被害の想定については、ほとんど研究していないという態度などがある。

(たとえダムがあったとしても)

- ・ 近年、異常気象によるゲリラ豪雨が多いから、ダムは必要であるという。しかし、

たとえ上流にダムがあっても下流で氾濫・水害が発生している。

- ・ 台風18号で大井川が氾濫し嵐山が浸水して大きな水害が発生したことは耳目を集めたが、上流にダムがあったことはあまり知られていない。国土交通省が管理するダムである。水害発生後、国交省は「ダムによる水位を〇〇センチメートル低下させた。水害の程度を軽減する効果があった。」と取り繕っている。しかし、水害が発生した事実の前では醜い言い訳にしかすぎない。ダムがあっても水害を防ぐことはできない。
- ・ ダム建設反対についての事業者は常に常套句を使う。「万一、水害が起こったら誰が責任を取るのか。」ところが、実際に水害が起こると、「想定外の異常気象だったので・・・」と言い訳をするだけで責任を取らない。
- ・ 「ダムがあっても水害が起これば、誰が責任を取るのか。」その回答は、事業者からはない。ダムがあってもなくても、被害住民は泣き寝入りするしかない。
- ・ そういう意味では、ダムは「無用の長物」である。

(代替案について)

- ・ ダムに頼らない治水対策の一つに河川改修がある。
- ・ 大阪府は、河川の大幅改修は、橋梁など既存施設の付け替えに莫大な費用がかかると、強く否定している。しかし、同じ大阪府の危機管理室は、多くの社会インフラが老朽化している。そして、この老朽化した橋梁などは来るべき大震災に備えて、できるだけ早く更新する必要があると明言している。
- ・ ダムに代わる河川改修は、これらの老朽化したインフラを更新・改修する絶好の機会になる。
- ・ 今、事業者が河川改修を否定する態度は、老朽化したインフラを更新する部署と河川の治水部署が異なっているために起こる齟齬であり、縦割り行政の弊害そのものといえる。
- ・ ダムの建設を中止して河川改修することは、既存の老朽インフラの更新を推進することにもなり、国家強靱化政策大綱にも沿った取組になる。
- ・ ダム建設を放棄する方針転換は、社会的にも容認される施策である。

(どうすべきか)

- ・ 各種災害に対する喫緊の課題は、「防災」から「減災」へのプログラムを早急に策定し、平時から実践することである。
- ・ ダムがあっても水害が発生することは、事業者も認めている。ダムがあってもなくても、水害は発生する。現行の治水対策では、破堤すると甚大な被害が発生する。
- ・ 市民の生命を守ることを最優先にするこれからの治水では、発生する水害を最小にすることにより市民の生命を最大限守るかという方策が求められている。
- ・ たとえ洪水が堤防を越えても破堤しない。越水しても被害が最少となる方策を事前にとっておく。少なくとも人命は失わない「減災」という考えを取り入れる。堤防の余裕部分にも護岸工事を施す。浸透に強く漏水しても破堤しない堤防を造る。堤防の低い部分は、かさ上げを行うなど、現在の堤防を強化していくだけで十分対

応できるはずである。

- ・ 限られた財源は、この視点に基づき最善の施策に割り振るべきである。
(今こそ、監査委員に期待する)
- ・ 「ダムに頼る治水」という既往の陳腐化した施策をチェックし、方針転換させることができるのは、政治家を含む監査委員のみなさんだけである。この思いから、今回、監査請求に及んだ次第である。
- ・ 「政治家が方向性を打ち出さない限り、官僚・役人は動かない」「官僚・役人は、既定事実を変更する勇気を持たない」「既定事実を変更できるのは、政治家の強みである」「政治家が方向性を示せば、有能な官僚は最適な方策を考える」ということである。
- ・ 事業当事者は、自ら決めた施策が時の経過に伴い陳腐化していると気付いていても、自らは是正できない思考停止の体質を持っている。
- ・ 大阪府は、槇尾川ダム建設事業を中止したという輝かしい前例を持っている。この中止決定は当時の知事や議会の政治判断によるものである。政治家が判断すれば、既定路線を覆すことが可能である。大阪府議会が、槇尾川ダムに引き続き、ダム建設中止という歴史的決断を踏襲すべきと強く思っている。
- ・ 限られた財源を、惰性により無為に使うのは、府民に対する背信行為である。行政は、限られた財源を時代の要請に沿ってダイナミックに活用する義務を負っている。大阪府が、府民の生命と財産を守るという使命を真に全うする気概があるならば、これまでの経緯に拘泥することなく、震災対策や社会インフラの更新など優先して着手すべき施策に財源を充てるべきである。
- ・ 来るべき大きな南海トラフ地震による災難に備えて、大局的視野から各種事業を検証し、減災施策の優先順位を決定し、行政に勧告することは、監査委員の義務といえる。
- ・ 監査委員が、惰性に拘泥する行政の姿勢を追認することは、府民に対する背信行為といえる。
- ・ 以上の観点から監査されるよう、強く要請する。

3 監査対象事項

安威川ダム建設事業に関する公金の支出、契約の締結又は債務その他の義務の負担は、違法又は不当であるか。

4 監査対象部局

大阪府都市整備部及び安威川ダム建設事務所

第3 監査対象部局の陳述

監査対象部局である大阪府都市整備部及び安威川ダム建設事務所に対し、平成25年12月20日に陳述の聴取を行ったところ、以下の内容の陳述がなされた。

1 河川行政の概要

(1) 河川の管理

- ・ 河川法第1条の規定により河川管理者は、河川について、洪水、津波、高潮等による災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することとされている。

(2) 河川の治水対策

- ・ 河川管理者は、河川法第16条に基づく河川整備基本方針（計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持についての基本となるべき方針）及び河川法第16条の2に基づく河川整備計画（当該河川の整備に関する計画）を定め、これらに基づき河川の治水対策を進めている。
- ・ なお、河川整備計画の案を作成する場合には、河川法第16条の2第3項の規定により河川管理者は学識経験者の意見を聴かなければならず、大阪府は、学識経験者で構成される治水対策の諮問機関として、大阪府附属機関条例に基づく大阪府河川整備審議会を設置している（平成24年10月以前は大阪府河川整備委員会）。

2 一級河川安威川

(1) 一級河川安威川の管理者

- ・ 一級河川とは、国土保全上又は国民経済上特に重要な水系で政令で指定されたものに係る河川で国土交通大臣が指定したものをいい（河川法第4条）、国有財産のうち、公共用財産（国有財産法第3条第2項第2号）に該当する。
- ・ 安威川は、大阪府の北摂地方に位置し、淀川水系の神崎川に合流する流域面積162.7平方キロメートル、流路延長32キロメートルの一級河川であり、その管理権限は、河川法施行令第2条第1項第1号ないし第7号の事務を除き、河川法第9条第2項の規定により、国土交通大臣から大阪府知事に移動されている。

(2) 一級河川安威川の治水対策

- ・ 安威川では、昭和42年の北摂豪雨を契機に下流神崎川を含めた河川の改修計画を再検討し、同年以降、河川改修とダム建設を内容とした治水対策を進めてきた。
- ・ また、昭和46年に相川基準点での計画高水流量を1,250立方メートル/秒とする治水計画とし、ダム建設に向けた調査設計を進め、平成9年12月に河川法第79条第1項に基づく安威川ダム建設事業全体計画（当初）について、建設大臣の認可を受けた。（乙1）
- ・ 現在、安威川の治水対策については、国土交通大臣が策定する淀川水系河川整備基本方針（乙2）、大阪府が策定する淀川水系神崎川ブロック河川整備計画（甲1）及び全体計画（平成25年7月変更認可・乙3）に基づき、大阪府が行っている。
- ・ 安威川の中下流部では、東海道本線、東海道新幹線、名神高速道路等、我が国の東西拠点を結ぶ交通施設が横過しており、都市化の進展が著しいことから、効果発現時期、経済性、社会面・環境面での影響等を総合的に判断し、上流部にダムを建設する案を採用している。（甲1・92頁）

3 本件の経過と今後の予定

(1) 安威川ダム建設事業の目的

- ・ 安威川ダムは、安威川の上流部に位置する茨木市大字生保・安威・大門寺地先に建設を予定しており、高さ76.5メートル、総貯水容量1,800万立方メートルのロックフィルダムで洪水調節、流水の正常な機能の維持、環境改善を目的としている。

(2) 安威川ダム建設事業に係る審議の経過

- ・ 安威川ダム建設事業については、平成11年、平成16年、平成17年に大阪府建設事業評価委員会において、事業継続の妥当性について審議され、その結果、妥当である旨、回答をいただいている。(乙4・3頁、乙5・3頁、乙6・3頁～5頁)
- ・ また、平成15年から平成18年まで、大阪府河川整備委員会での審議を経て、平成19年2月、同事業は、淀川水系神崎川ブロック河川整備計画に位置付けられた。(甲3)
- ・ その後、平成21年から平成22年にかけて、国土交通大臣によるダム検証の要請(乙7、乙8、乙9)を受け、平成22年から平成23年にかけて行われた大阪府河川整備委員会での審議において、ダム事業を継続することについては妥当である旨の意見取りまとめをいただき(乙10、乙11)、大阪府は、平成23年にダム事業を「継続」するとの方針を示した。(乙12)
- ・ また、同じく平成21年に水源計画の再見直し(利水撤退)があったことから、ダムの目的のうち、新規利水(水道)を環境改善に変更することについて、大阪府河川整備委員会での審議の結果、妥当である旨の意見取りまとめをいただいたため(乙13)、大阪府は、平成25年に河川整備計画の変更を行った。(甲1)

(3) 現在の進捗状況

- ・ 安威川ダム建設事業については、用地買収がおおむね完了しており、水没家屋の移転に伴う代替地事業(宅地・農地)、府道茨木亀岡線の付け替え工事も完了した。
- ・ 現在、ダム本体工事の準備のために、安威川を付け替える水路を建設する転流工事に着手しており、ダム本体工事についても、平成25年12月に仮契約手続を行った。

4 請求人の主張に対して

(1) 請求人の主張(本件ダムサイト直下に存在する馬場断層)について

- ・ 活断層とは、最近の地質時代に繰り返し活動し、将来も活動することが推定される断層のことである。活断層であるかどうかの判断の目安としては「近い過去」に活動したかどうかとされている。([新編]日本の活断層(甲5)より)
- ・ 「近い過去」については諸説があり、[新編]日本の活断層(甲5)では地質年代の区切りである第四紀(約200万年前から現在までの間)に動いたとみなされる断層を、活断層として扱っている。
- ・ 第四紀断層が活動した場合に想定されるダムに及ぼす影響としては、「断層のずれ(断層がダム直下に位置した場合)」と「断層が動いた場合の揺れ(地震による最大加速度)」がある。
- ・ ダムサイトの北方350メートルに位置する馬場断層については、付替府道等のダム

関連工事での断層露頭の直接確認や詳細調査として年代測定調査を実施する等、様々な調査（乙14）の結果、第四紀断層である可能性は高いものの、「ダムサイトに向かう方向ではない」ことから、大阪府は、「馬場断層はダム建設上要注意な断層ではない」と評価しており、その地質調査内容（乙15・Ⅱ-1-1頁～Ⅱ-5-5頁、Ⅱ-6-24頁～Ⅱ-6-55頁、Ⅱ-8-10～Ⅱ-8-16頁、Ⅱ-9-6頁、Ⅱ-9-8頁）については、ダムや地質の専門家を有する独立行政法人土木研究所（乙16）にも指導をいただき、評価結果を取りまとめている。（乙17・1-1頁～2-101頁）

- ・ 当該評価における大阪府の判断基準（馬場断層がダムサイトに向かう方向かどうか）については、「断層のずれ」がダム堤体に直接影響を及ぼす危険性があるか否かを視点としているものである。
- ・ 一方、請求人は馬場断層がダムサイトの北方350メートルに位置しており、馬場断層が動いた場合の最大加速度は減衰せず、馬場断層直上にダム本体があるのと異ならないと主張している。
- ・ 当該主張は、「断層が動いた場合の揺れ」を判断基準としている。
- ・ なお、「断層が動いた場合の揺れ」に対する検証については、ダム堤体の設計段階で行うものであり、後述のとおり、大阪府は、過去実際に発生した地震等の通常考えられ得る地震動を上回る最大加速度による動的解析を実施しており、ダム堤体崩壊につながるような大きな損傷は発生しないことを確認している。
- ・ 以上のとおり、大阪府は、「馬場断層のずれ」がダム堤体に直接影響を及ぼす危険性がなく、かつ「馬場断層が動いた場合の揺れにより安威川ダムの堤体を崩壊させるような損傷を発生させることはない」ことを確認しており、請求人の主張は失当である。

(2) 請求人の主張（本件ダムサイトの地質がダム建設に不向きであること）

- ・ 請求人は、文献（甲12）で提案されている表「ダム基礎としての適性についての判断目安」に基づき、ダムのコア部分の基礎としては、「原則として田中式におけるCM級が求められる」と主張している。
- ・ 一方、河川管理施設等構造令第4条第1項の規定では、「必要な水密性を有し、及び予想される荷重に対し必要な強度を有するものとする」とされているところであり、大阪府は、安威川ダムのコア部分の基礎について、平成5年に原位置岩盤試験を行い（乙18）、その結果を踏まえて、CLh級の岩盤が、「必要な水密性を有し、及び予想される荷重に対し必要な強度を有する岩盤」としている。（乙19・4-141頁, 142頁）
- ・ また、請求人は、本件ダムサイトはダム建設には不適切、不安定な場所であり、ダム崩壊の危険性があると主張している。
- ・ しかしながら、大阪府は、安威川ダムのダムサイトでは、地質地表踏査に加えて、昭和47年から平成19年にかけて、ボーリング調査108本・約7,270メートル、横坑調査10坑・約1,650メートルを実施（乙20）した上で、ダム堤体の設計を行っており、「ダム建設に不適切、不安定な場所ではない」と判断している。
- ・ なお、上記のコア部分の基礎を含むダム堤体の設計内容及びダムサイトにおける

地質調査内容については、独立行政法人土木研究所の指導をいただき、結果を取りまとめている。(乙17)

- ・ 以上のことから、大阪府は、ダムのコア部分の基礎については河川管理施設等構造令を遵守して決定し、本件ダムサイトの地質については、詳細な調査をした結果、ダム建設に何ら問題がないことを確認しているため、本件ダムサイトの地質がダム建設に不向きであるとする請求人の主張は失当である。

(3) 請求人の主張 (本件ダム崩壊の危険性)

- ・ 請求人は、大阪府が安威川ダムを建設することは、崩壊の危険性が極めて高いダムを建設しようとするものである、と主張している。
- ・ ダムの耐震設計については、河川管理施設等構造令施行規則において規定される設計手法により実施している。(乙19・6-2-1頁～6-2-22頁)
- ・ また、平成18年10月に大阪府・大阪市で公表した地震被害想定による地震動予測結果に基づき、大阪府が設定した想定標準地震動では、安威川ダムが位置する地域における地表面の最大加速度は、内陸直下型地震は有馬高槻断層帯地震による847ガル、海溝型地震は東南海・南海地震による170ガル(乙21・1頁、87頁、88頁、123頁、128頁、138頁～140頁、143頁、208頁、209頁)となっている。
- ・ しかしながら、上記予測結果を超える事態も想定されることから、大阪府は、それらを大幅に上回る加速度(内陸直下型3,000ガル、海溝型1,000ガル)を与える超巨大地震動による動的解析を実施し、そのような地震動であっても、安威川ダムには堤体崩壊につながるような大きな損傷は発生しないことを確認した。(乙22)
- ・ なお、当該解析手法については、独立行政法人土木研究所の指導をいただき、結果を取りまとめている。(乙23)
- ・ 以上のとおり、大阪府は、ダムの耐震設計については、河川管理施設等構造令施行規則を遵守し、その設計についても各種調査からダム崩壊の可能性がないことを確認しており、安威川ダムは崩壊の危険性が極めて高いとする請求人の主張は失当である。

(4) 請求人の主張 (治水対策としてダム案を採用したことは裁量権の濫用であること)

- ・ 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画については、大阪府は、「国土交通省河川砂防技術基準(案)」に基づき、治水計画の検討を行っており、その内容については、平成15年から18年までの大阪府河川整備委員会での審議(甲3・参考資料106頁～109頁)、安威川の流域市長の意見聴取等、河川法第16条の2に規定される必要な手続を踏まえて、同計画を策定している。(乙24、乙25)
- ・ 加えて、平成21年に国土交通大臣より要請(乙7、乙8)があった本件事業の検証についても、大阪府は、国土交通省「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9)に基づいて検討を行い、大阪府河川整備委員会での審議に加えて、安威川の流域市長の意見聴取等の必要な手続(乙12・5-1頁～5-13頁)を行った上で、平成23年にダム事業を「継続」との方針を示した。(乙12・6-1頁)
- ・ さらに、その検証の結果については、平成24年に国土交通省からも、「必要な検討

及び手続を行っており、府の対応方針「継続」は妥当であると考えられる。」との判断をいただいた。(乙26)

- ・ 以上のとおり、大阪府は、ダム案を採用・継続する判断を行う際には、学識経験者及び関係自治体等の意見聴取、国土交通省との協議等の必要な手続を踏まえて進めていることから、大阪府が裁量権を濫用しているとする請求人の主張は失当である。

(5) 結語

- ・ 請求人は、安威川ダム建設事業は、災害を防止するどころか人災を誘発しかねない危険な計画であるから河川法第1条に違反し、同事業は何ら実効性のないものであるから地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反する計画である旨、主張しているが、上記のとおり、理由がない。
- ・ よって、請求人による、監査委員は、大阪府知事に対し、安威川ダム建設事業に公金を支出させないなど必要な措置を講ずるよう勧告することを求めるとの請求は棄却されるべきである。

書証

| | |
|--------|---|
| 乙第1号証 | 安威川ダム建設事業全体計画認可（平成9年12月24日／建設省 近地河開第18号） |
| 乙第2号証 | 淀川水系河川整備基本方針（平成19年8月／国土交通省 河川局） |
| 乙第3号証 | 安威川ダム建設事業全体計画変更認可（平成25年7月5日／国近整河計第18号） |
| 乙第4号証 | 建設事業の再評価について（意見具申）（平成11年2月8日／大阪府建設事業再評価委員会） |
| 乙第5号証 | 建設事業の評価について（意見具申）（平成16年2月26日／大阪府建設事業評価委員会） |
| 乙第6号証 | 建設事業の評価について（意見具申）（平成17年12月16日／大阪府建設事業評価委員会） |
| 乙第7号証 | 「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換に対する協力のお願（平成21年12月15日／国土交通大臣） |
| 乙第8号証 | ダム事業の検証に係る検討について（平成22年9月28日／国河計調第6号） |
| 乙第9号証 | 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の策定について（平成22年9月28日／国河計調第7号） |
| 乙第10号証 | 平成22年度第11回大阪府河川整備委員会議事概要（平成23年3月10日） |
| 乙第11号証 | 平成23年度第4回大阪府河川整備委員会議事概要（平成23年9月13日） |
| 乙第12号証 | ダム事業の検証に係る検討について（報告）（平成23年10月7日／河ダ砂第1070号、平成24年2月22日／河ダ砂第1158号） |
| 乙第13号証 | 平成24年度第1回大阪府河川整備審議会議事要旨（平成24年11月26日） |
| 乙第14号証 | 馬場断層に係る調査実績 |
| 乙第15号証 | 安威川ダム実施設計及び施工計画設計業務委託～ダム地質調査編～< |

| | |
|--------|---|
| | 抜粋> (平成20年 3月) |
| 乙第16号証 | 独立行政法人土木研究所<ホームページより抜粋> |
| 乙第17号証 | 安威川ダム基本設計会議 (ダム本体実施設計) <抜粋> (平成20年 3月) |
| 乙第18号証 | 安威川ダム岩盤変形試験業務委託報告書<抜粋> (平成 5年 9月) |
| 乙第19号証 | 安威川ダム実施設計及び施工計画設計業務委託～実施設計編～<抜粋> (平成20年 3月) |
| 乙第20号証 | 安威川ダムのダムサイトにおける地質調査一覧 |
| 乙第21号証 | 構造物耐震対策検討業務委託報告書<抜粋> (平成20年 3月/大阪府) |
| 乙第22号証 | 安威川ダム ダム検証関係資料作成委託報告書<抜粋> (平成24年 2月) |
| 乙第23号証 | 土木研究所打ち合わせ資料 (平成23年 8月17日、平成23年 9月 7日) |
| 乙第24号証 | 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画認可 (平成19年 2月 2日/国近整河計第65号) |
| 乙第25号証 | 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画認可 (平成25年 6月21日/国近整河計第14号) |
| 乙第26号証 | 「ダム事業の検証に関する対応方針等について」他、国土交通省通知文等 (平成24年 6月11日) |

第4 監査の結果及び判断

1 事実関係

(1) 一級河川安威川について

安威川は、大阪府の北摂地域に位置し、淀川水系の神崎川に合流する流域面積162.7平方キロメートル、流路延長32キロメートルの一級河川である。

河川法 (昭和39年法律第167号) 第9条第1項の規定により、河川管理者は国土交通大臣とされているが、同法第9条第2項の規定により、国土交通大臣から大阪府知事に、河川法施行令 (昭和40年政令第14号) 第2条第1項第1号から第7号までに掲げる事務を除いた事務について、その管理権限が移されている。

(2) 河川整備基本方針について

河川法第16条第1項には、河川管理者は、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持についての基本となるべき方針に関する事項 (河川整備基本方針) を定めておかなければならないと規定されている。

また、河川法施行令第2条第1項の規定により、河川整備基本方針を定める権限は、大阪府知事には移されず、国土交通大臣が有している。

これらの規定に基づき、国土交通大臣が、平成19年 8月、「淀川水系河川整備基本方針」を策定した。

(3) 河川整備計画について

河川法第16条の2第1項には、河川管理者は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画 (河川整備

計画) を定めておかなければならないと規定されている。

また、河川法第9条第2項及び河川法施行令第2条第1項の規定に基づき、安威川の河川整備計画を定める権限は、国土交通大臣から大阪府知事に移されている。

これらの規定に基づき、大阪府知事が、安威川ダム建設計画を含む淀川水系神崎川ブロック河川整備計画を策定し、平成19年2月、河川法第79条第1項の規定に基づく国土交通大臣の認可を受けた（平成25年6月変更認可）。

当該整備計画の策定に当たっては、学識経験者等から構成される大阪府河川整備委員会で、治水計画等について、平成15年度から平成18年度までの間に21回審議が行われている。

(4) 安威川ダム建設事業全体計画について

大阪府では、昭和42年7月の北摂豪雨による水害を契機として、安威川の河川改修とダム建設による治水対策を進めてきた。昭和46年度からダム建設に向けた調査設計にかかり、安威川ダム建設事業全体計画を策定し、平成9年12月、河川法第79条第1項に基づく建設大臣の認可を受けた。

また、同計画について、平成17年の利水計画の縮小を受けて、平成19年4月に国土交通大臣の計画変更の認可を受けた。

さらに、平成21年度の利水撤退を受けて、平成25年7月に計画変更の認可を受けた。

(5) 安威川ダム建設事業について

ア 安威川ダムの概要

位置 淀川水系安威川

左岸 大阪府茨木市大字生保、安威地先

右岸 大阪府茨木市大字大門寺地先

型式 中央コア型ロックフィルダム

堤高 76.5メートル

堤頂長 337.5メートル

堤体積 2,225,000立方メートル

湛水面積 80.7ヘクタール

総貯水容量 18,000,000立方メートル

有効貯水容量 16,400,000立方メートル

常時満水位 標高99.4メートル

サーチャージ水位 標高125.0メートル

イ 安威川ダム建設事業の経緯

昭和42年 北摂豪雨災害を契機にダム構想立案（予備調査開始）

昭和46年 多目的ダム（治水・利水）とすることを決定

昭和51年度から 実施計画調査段階〔建設省補助導入〕（昭和62年度まで）

昭和63年度から 建設段階（ダム建設等の工事着手）

平成5年1月 水源地域対策特別措置法の「指定ダム」に指定

平成5年8月 付替道路工事着手

平成8年10月から 水没地の用地調査着手

平成9年12月 河川法に基づくダム全体計画認可

平成11年2月 大阪府建設事業再評価委員会の意見具申〔事業継続〕

平成12年4月 水源地域対策特別措置法に基づく水源地域の指定

平成16年2月 大阪府建設事業評価委員会の意見具申〔条件付事業継続〕

平成17年8月 太田知事が利水機能を1万立方メートル／日に縮小することを発表

平成17年12月 大阪府建設事業評価委員会の意見具申〔事業継続〕

平成19年2月 淀川水系神崎川ブロック河川整備計画認可

平成19年4月 安威川ダム建設事業全体計画認可（変更）

平成20年6月 『大阪維新』プログラム（案）において事業継続決定

平成21年8月 大阪府戦略本部会議
○水需要予測の見直しにより、安威川ダムから利水撤退
○安威川ダムは治水ダムとして継続する

平成21年12月 国土交通大臣から知事あて、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換の協力要請（安威川ダムは検証対象のダムとされる）

平成22年6月 大阪府河川整備委員会に「今後の治水対策の進め方」を報告

平成22年9月 付替道路の供用開始

平成22年9月 国土交通大臣から知事あて、「ダム事業（安威川ダム）の検証に関わる検討について」要請

平成23年3月 大阪府河川整備委員会「治水手法はダムで妥当」と判断

平成23年9月 大阪府河川整備委員会「安威川ダムは現計画案で妥当」と判断

平成23年10月 国より要請のあった安威川ダム事業の検証について、上記審議結果を踏まえ、検証報告書を国へ提出

平成24年4月 国の有識者会議「定められた検証手法に沿って検討した結果、安威川ダムは継続」と判断

平成24年6月 国の対応方針決定「継続（補助金交付を継続）」

平成24年12月 転流工（ダム本体工事着手のために安威川を切り替える工事）に着手

ウ 安威川ダム建設事業の事業費等

- ・ 総事業費等 (平成24年度末現在、単位：百万円)

| 総事業費 | 実施済事業費 | 残事業費 |
|---------|--------|--------|
| 131,400 | 89,356 | 42,044 |

- ・ 転流工工事に係る平成25年度現年予算 465百万円

(6) 安威川ダム建設事業に係る事業再評価等について

ア 大阪府建設事業再評価委員会による事業再評価について

平成10年9月、大阪府の実施する建設事業の効率性及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、大阪府建設事業再評価委員会が設置され、再評価対象事業のうちから審議対象事業を抽出し、審議を行い、知事に対し意見の具申を行うこととされた。

平成10年度、大阪府建設事業再評価委員会で、安威川ダム建設事業の再評価が行われ、平成11年2月、「事業継続」との判断がなされた。

イ 大阪府建設事業評価委員会による事業再々評価等について

大阪府建設事業評価委員会で、平成11年の再評価実施後5年を経過したため、安威川ダム建設事業の再々評価が行われ、平成16年2月、利水機能の精査など「条件を付して事業継続」との判断がなされた。

その後、平成15年から平成17年にかけて、安威川ダムの治水機能を含む神崎川ブロック全体の治水についての技術的側面の検討、水需要予測の精査・検証、環境対策としてのマスタープランの作成について、それぞれ第三者委員会（大阪府河川整備委員会、大阪府水道部経営・事業等評価委員会、安威川ダム自然環境保全対策検討委員会）で検討が行われた。大阪府建設事業評価委員会で、これらの検討経過や内容、その間の状況変化などを中心に審議され、平成17年12月、「事業継続は妥当」との判断がなされた。

(7) 大阪府河川整備委員会での審議について

平成11年8月、大阪府内の河川について、次に掲げる事項等を行うため、大阪府河川整備委員会が設置された（平成24年11月からは大阪府河川整備審議会）。

- ・ 河川法第16条に基づく二級水系の河川整備基本方針の策定に関する調査審議
- ・ 河川法第16条の2に基づく河川整備計画の策定（一級水系知事管理区間及び二級水系）に関する意見聴取

なお、平成22年7月、上記事項に

- ・ 「大阪府建設事業評価実施要綱」に基づく河川事業・ダム事業に係る事前評価・再評価の意見聴取及び事後評価の報告

が追加され、ダム事業の再評価等を大阪府河川整備委員会が併せて行うこととされた。

ア 国土交通大臣の要請によるダム事業の検証に係る検討について

平成21年12月、国土交通大臣から大阪府知事あてに「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換に対する協力の依頼があり、続いて平成22年9月、国土交通大臣から大阪府知事あてに、文書でダム事業の検証の要請があった。なお、この検証は、国土交通省における事業の再評価の枠組みを活用して行うこととされ、併せて送付された「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」に基づきダム事業の検証に係る検討を行うよう要請があった。

平成22年度から平成23年度にかけて行われた大阪府河川整備委員会での審議において、ダム事業を継続することについて妥当である旨の意見が取りまとめられたことを受けて、平成23年10月、大阪府知事から国土交通大臣あて「ダム事業の

検証に係る検討について（報告）」と題する文書で、大阪府はダム事業を「継続」する方針を示した。

イ 河川整備計画の変更について

平成21年に水源計画の再見直し（利水撤退）があったことから、ダムの目的のうち、新規利水（水道）を環境改善に変更することについて、大阪府河川整備委員会での審議が行われた。

その結果、平成24年11月、現行のダム建設計画を継続し、利水撤退を踏まえた河川整備計画の変更案が妥当である旨の答申がなされた。

これを受けて、大阪府知事は河川整備計画の変更を行い、平成25年6月、国土交通大臣の認可を受けた。

2 判断

請求人は、本件事業は、災害を防止するどころか人災を誘発しかねない危険な計画であるから、河川法第1条の目的に合致しない違法な計画であり、また、事業に実効性がないから、法第2条第14項及び地方財政法（昭和23年法律第109号）第4条第1項に違反する違法な計画であるとして、本件事業に公金を支出させないなど必要な措置を講ずるよう勧告することを求めているので、この点について判断する。

(1) ダムサイト周辺の断層の調査内容と評価結果について

請求人は、

- ・ 本件ダムサイトから10キロメートル以内の場所に、複数の活断層が存在しているから、一定規模以上の地震が発生し、これらの断層が活動した場合、本件ダムサイト付近が地割れして本件ダムが傾くことが容易に想定できる
- ・ また、一定規模の地震が発生するなどして、本件ダムサイト及びその周辺の多数の断層が動けば、ダム堤体のコア部分を支える地盤の一部がずれ、コア部分にひびが入り、ダム崩壊に繋がってしまう危険性を有している

と主張している。

この点に関して、大阪府は地質調査を実施し、その調査内容と評価結果は、最終的に「安威川ダム基本設計会議（ダム本体実施設計）概要書及び参考資料」（平成20年3月11日、大阪府。以下「実施設計」という。）として取りまとめていることが認められる。実施設計によれば、ダムサイトの北方350メートルに位置する馬場断層については、付替府道等のダム関連工事での断層露頭の直接確認や詳細調査として年代測定調査を実施する等、様々な調査を行った結果、第四紀断層である可能性は高いものの、「ダムサイトに向かう方向ではない」ことから、「馬場断層はダム建設上要注意な断層ではない」と評価していると認められる。また、地質踏査を行った結果、五月山断層、箕面断層、仏念寺山断層、有馬一高槻構造線及び西山断層についても、最も近い断層でダムサイトから2.6キロメートル離れた位置にあり、いずれの断層も「ダムサイトに向かう方向ではない」ことから、「ダム建設上要注意な断層ではない」と評価していると認められる。また、L-20線状模様、L-21線状模様、L-22線状模様及びL-26線状模様についても、地質踏査を行った結果、最も近い

線状模様でダムサイトから1.3キロメートル離れた位置にあり、いずれの線状模様も「ダムサイトに向かう方向ではない」ことから、「ダム建設上要注意な線状模様ではない」と評価していると認められる。

大阪府のこれらの調査内容と評価結果については、ダムや地質に関する専門家を擁する独立行政法人土木研究所の指導を受けて実施してきたものであり、請求人が主張するような不合理な点があるものとは認められない。

(2) コア部分の基礎岩盤の調査内容と評価結果について

請求人は、

- ・ 本件事業のコア基礎の岩盤は、田中式におけるD級若しくはCL級の中でもD級に近いものである上、岩盤改良の可能なものともいえないため、ロックフィルダムの築造が不可能であるといえる
- ・ 仮に本件事業に従いダムを建築したとすれば、ひとたび一定規模以上の地震が発生すれば、そのぜい弱な地盤ゆえにダム崩壊の危険が存すると主張している。

この点に関して、大阪府は地質調査を実施し、コア部分の基礎を含むダム堤体の設計内容及びダムサイトにおける地質調査内容について結果を取りまとめたことが認められる。コア部分の基礎岩盤については、原位置岩盤試験の結果（「安威川ダム岩盤変形試験業務委託報告書」平成5年9月・「安威川ダムダムサイト技術調査業務委託（その7）報告書」平成9年3月、株式会社ニュージェック）において、CLh級の岩盤が、河川管理施設等構造令（昭和51年政令第199号）第4条第1項で定められている「必要な水密性を有し、及び予想される荷重に対し必要な強度を有する岩盤」であると判断し、コア敷はCLh級岩盤以上に着岩させることとされている（実施設計）。

大阪府のこれらの調査内容と評価結果については、独立行政法人土木研究所の指導を受けて実施してきたものであり、請求人が主張するような不合理な点があるものとは認められない。

(3) ダムサイトの地質の調査内容と評価結果について

請求人は、

- ・ 本件ダムサイトは極めて複雑な地質を有するとともに風化しやすい地層・岩相によって構成されており、その上、断層による影響で風化が進みその影響は深部にまで及んでいる
- ・ その結果、地盤全体が不均質・不安定な状態となっており、その上、複数の断層が共役関係にあり一連として動く危険性を有していると主張している。

この点に関して、大阪府は、安威川ダムのダムサイトでは、地質地表踏査に加えて、昭和47年から平成19年にかけて、「安威川ダム 調査ボーリング数量一覧表」及び「調査横坑数量一覧表」にあるように、ボーリング調査108本・約7,270メートル、横坑調査10坑・約1,650メートルを実施した上で、ダム堤体の設計を行い、「ダム建設に不適切、不安定な場所ではない」と判断したものと認められる。

大阪府のこれらの調査内容と評価結果については、独立行政法人土木研究所の指導を受けて実施してきたものであり、請求人が主張するような不合理な点があるものとは認められない。

(4) 地震動によるダム堤体の崩壊の危険性について

請求人は、地震による本件ダム崩壊はいつ起こっても不思議ではない現実的危険性を有するものであり、仮に地震が起きなくとも崩壊する危険性をはらむものである、と主張している。

この点に関して、実施設計によれば、ダム堤体の耐震設計については、大阪府は、河川管理施設等構造令施行規則（昭和51年建設省令第13号）において規定される設計手法により実施されていることが認められる。

ところで、平成18年10月に大阪府・大阪市で公表した地震被害想定による地震動予測結果に基づき、大阪府が設定した想定標準地震動では、安威川ダムが位置する地域における地表面の最大加速度は、内陸直下型地震は有馬高槻断層帯地震による847ガル、海溝型地震は東南海・南海地震による170ガルとなっている（「構造物耐震対策検討業務委託報告書」平成20年3月、大阪府・財団法人地域地盤環境研究所）。

大阪府は、それらを大幅に上回る加速度（内陸直下型3,000ガル、海溝型1,000ガル）を与える超巨大地震動による動的解析を実施し、そのような地震動であっても、安威川ダムには堤体崩壊につながるような大きな損傷は発生しないことを確認しているものと認められる（「安威川ダム ダム検証関係資料作成委託 報告書」平成24年2月、パシフィックコンサルタンツ株式会社）。

当該解析手法については、大阪府が、独立行政法人土木研究所の指導を受けた上で、結果を取りまとめたものであり（「土木研究所打合せ資料 安威川ダム」平成23年8月17日・平成23年9月7日、大阪府）、その解析結果に不合理な点があるものとは認められない。

(5) 裁量権の濫用や逸脱について

請求人は、本件ダムの建設について、ダム案以外の治水手法の具体的な検討が行われておらず、ダムの効果を過大に評価しているなどとして、治水対策としてダム案を採用・継続したことは、裁量権の濫用があるか、又は裁量の範囲を越えていると主張している。

この点に関して、上記「第4 1」のとおり、大阪府は、安威川ダム建設を含む淀川水系神崎川ブロック河川整備計画を平成15年度から同18年度にかけて大阪府河川整備委員会での審議を経て策定した。また、大阪府建設事業再評価委員会等において3回の事業再評価の結果、ダム事業継続が妥当と判断されている。さらに、国土交通大臣の要請によるダム事業の検証の結果でも、ダム事業継続が妥当とされている。

それらのことから、大阪府は、ダム事業の計画及び推進に際して、学識経験者及び関係自治体等の意見聴取、国土交通省との協議等、必要な手続を行っているものであり、裁量権の濫用や逸脱があるものとは認められない。

3 結論

以上のとおり、大阪府においては、地質、土木、地震等の専門家による専門技術的な調査・審議及び判断を基にして、ダム案を採用・継続する判断を行ったものであり、その判断に請求人の主張するような不合理な点があるものとはいえ、また、関係自治体の意見聴取、国土交通省との協議等の必要な手続も行われていることが認められる。

したがって、本件事業は、災害を防止するどころか人災を誘発しかねない危険な計画であるから、河川法第1条に違反し、事業に実効性がないから、法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反するという請求人の主張には理由がない。

よって、請求人の請求を棄却する。