

審 査 請 求 書

平成 25 年 2 月 22 日

国土交通大臣
太 田 昭 宏 殿

審査請求人

比 留 間 哲 生

長 谷 川 誠 二

柴 田 哲 夫

永 田 親 義

次のとおり審査請求します。

1. 請求人の年齢及び住所

比留間 哲 生	年齢 72 才	住所	横浜市栄区庄戸 3-25-7
長谷川 誠 二	年齢 69 才	住所	横浜市栄区桂台西 2-16-25
柴 田 哲 夫	年齢 77 才	住所	横浜市栄区公田町 774-5-28-4
永 田 親 義	年齢 90 才	住所	横浜市栄区庄戸 3-13-23

2. 審査請求に係る処分

国土交通省関東地方整備局事業評価監視委員会が平成 24 年 12 月 26 日開催の委員会において一般国道 468 号（横浜環状南線）について再評価の審議を行い、その際横浜環状南線沿線は軟弱地盤地帯であり、さらに大地震発生の確率が高い地域であるにも拘らず地質学と地震学の専門家の意見を一切聴かないまま同事業の継続を決定した件。

3. 審査請求に係る処分があったことを知った年月日

平成 24 年 12 月 26 日

4. 審査請求の趣旨

横浜環状南線沿線は神奈川県と横浜市の環境影響評価で軟弱地盤地帯とされ、さらに大地震発生の確率の高い地域であり、ここに住宅密集地を縦断してトンネルを主とする 6 車線の大型高速道路を建設することは住民の生命、財産に甚大な被害を及ぼす恐れがあるため、地質学と地震学

の専門家の意見を聴いてそれを取り入れることが絶対不可欠であるにも拘らず、それが一切ないまま事業継続としたのは再評価に関する法律に違反するものであり、今回の処分を取消し、地質学と地震学の専門家を含めて改めて厳正且つ科学的な審議を行うことを求める。

5. 審査請求の理由
別紙（資料1～11を含む）
6. 処分庁の教示の有無
無

連絡先：比留間哲生（Tel&Fax 045-894-0052）

以上

別紙目次

審査請求の理由	2
審査請求人の立場	
審査請求の前に	
I. 専門家の意見を聴かない委員会は法律違反	2
1. 法に反する委員会の審議とその結論は無効である	3
2. なぜ地質学と地震学の専門家の意見を聴かないのか	3
3. 地盤工学と地質学の違い	3
4. 小泉委員（地盤工学）の意見陳述に対する批判と反論	4
1) 小泉委員の意見（資料 ）に対する地質学専門の住民の意見と反論 ①～⑦	4
2) 小泉委員の意見（資料 ）に対する一般住民の意見と批判 ①～③	7
II. 委員会は中立性と独立性を保障された第三者機関である	9
1. 委員会の中立性と独立性	9
2. 安倍首相の事業評価に関する国会答弁について	10
3. 本来の在り方と異なる変則な今回の委員会の付帯意見の意図は何か	12
4. 今回の付帯意見は非論理的決め付け	13
III. 予想される被害を審議しない委員会は法律違反	14
1. 超巨大トンネルの掘削	14
2. 人権無視	14
IV. 委員会の審議は法の趣旨に反するだけでなく再評価の視点を欠いている	15
1. 委員会の付帯意見は時のアセスとしての再評価の法律の趣旨に反する	15
2. 委員会審議は再評価の視点を無視している	16
1) 事業を巡る社会経済情勢等の変化について	16
2) 事業の投資効果（費用対効果分析の原則実施）の無視	16
添付資料一覧	19

別紙

審査請求の理由

審査請求人の立場

初めに審査請求人の立場を明らかにする。請求人らは一般国道 468 号すなわち横浜環状南線（以下「南線」という。）の建設予定地の周辺に居住する住民である。いずれも当該道路建設に反対する組織として 1988 年に結成された横浜環状道路（圏央道）対策連絡協議会（略称「連協」）（加盟団体：自治会・町会単位 7、環境を守る会 8、オブザーバー 3、計約 3500 戸）に属し、比留間は会長、長谷川は事務局長、柴田は前会長、永田は法律・都市計画担当である。

審査請求の前に

平成 24 年 10 月 22 日、11 月 26 日及び 12 月 26 日の 3 回にわたり行われた 18 年目の事業評価監視委員会の一般国道 468 号（南線）に関する審議は、地質学と地震学の専門家の意見を一切聴かないまま事業継続を決定するという極めて一方的で非科学的なものであった。そこで私達は比留間連協会長名で家田仁委員長と委員各位宛に「南線に関する貴委員会の審議に対する意見と批判および要望」を送付した（資料 1）。内容は以下に述べる審査請求の理由を補完する部分が多々あり、資料として添付することとする。

I. 専門家の意見を聴かない委員会は法律違反

学識経験者としての地質学と地震学の専門家が一人もいないだけでなく、これらの専門家の意見を一切聴かないまま委員会が南線の事業継続を決定したのは行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下「法」という。）に反する。

1. 法に反する委員会の審議とその結論は無効である

法第 3 条 2 項 2 号には政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること」とある。ここで政策の特性というのは、例えば軟弱地盤地帯の住宅密集地にトンネルを主とする大型高速道路を建設する南線のような場合を指すのであって、この場合には地質学の専門家による地質の特性や地下水脈の状況に関する知見が必要であり、さらに軟弱地盤地帯の事業には地震学の専門家の知見が周辺住民への生命・財産を守る上でどうしても必要であるということである。ここでとくに注目すべきことは、専門家の知見の活用を図ることと義務づけられていることである。このように法が厳しく義務づけているにも拘らず、地質学と地震学の専門家の意見を一切聴かないまま南線の事業継続を決めた委員会の審議とその結論は無効であり、再審議すべきである。

2. なぜ地質学と地震学の専門家の意見を聴かないのか

私達関係住民としては、住宅密集地を縦断するトンネルを主とする6車線の高速道路建設について地質学と地震学の専門家の意見が反映しない限りその審議は一切信用できないし、またそれを要求するのは当然のことである。実際そのことは1. で述べたように法で定めていることであり、また国交省事業評価監視委員会運営要領第8条「事業の特性や技術的判断を審議に反映するため、特定の事項について外部の意見を聞く必要があるときは、委員長は、委員以外の学識経験者に対して会議への出席または書面による意見の提出を求めることができる」とある。そこで私達は是非とも地質学と地震学の専門家の意見を審議に反映させるよう委員長に対して口頭又は文書で申し入れた。すなわち平成24年5月25日と10月22日に家田委員長と面談した際に口頭で申入れ、さらに10月16日付(資料2)と12月3日付(資料3)で委員長に対して比留間連協会長名で同様の申し入れを行った。

これに対して11月26日の委員会に地盤工学の専門家である小泉淳氏が委員として参加し、事務局の準備した資料をもとに意見陳述を行った。この意見陳述については後述することとし、ここでは住民が地質学と地震学の専門家の意見を聴くことを要求したのに対して委員会が地盤工学の専門家の意見を聴いて、これで住民の要求に応え、さらに法第3条2項2号と委員会運営要領第8条にも応えたと考えているとすればそれは大きな間違いであり、住民に対する不誠実な誤魔化し以外の何ものでもないことを指摘する。

3. 地盤工学と地質学の違い

委員会は地盤工学の専門家を審議に参加させれば、地質学の専門家の意見を聴くべきと主張している住民も納得するに違いないと考えたかもしれないが、地盤工学と地質学は目的、考え方さらに手法など全く異なるものであり、そのことは住民といえども十分承知していることである。すなわち、地質学の考え方は、例えば南線のように軟弱地盤地帯にトンネルを主とする大型高速道路を建設する計画については地質学的観点から果たして安全な形で可能かどうかを検討し、科学的結論としてこの計画の是非を考えるのである。これに対して地盤工学の考え方は、軟弱地盤で工事にかなり困難や危険を伴う恐れが予想されても補強を施すなどして事業を進めるというものでありこのことは後で述べる小泉委員の意見陳述を見ればよくわかる。

以上のような地盤工学と地質学の違いは事業の評価に当たっては決定的に重要な意味をもっており、実際問題として地盤工学の専門家が事業者の計画に対して中止の勧告をすることはあり得ないのである。これに対して、地質学の場合は、あくまでも学問的に地質の状況を調べて当該計画が安全に遂行可能かど

うかを判断し、それが困難と思われる場合には事業中止の勧告もあり得るのである。委員会が地質学の意見を反映させるようにという住民の再三にわたる要求に応じなかったのは、事業中止又は抜本的見直しの勧告が出るのを恐れたとしか考えられず、もしそうでないと言うのであれば、改めて地質学そして地震学の専門家を入れて審議をやり直すべきであり、そのことを強く求める

4. 小泉委員（地盤工学）の意見陳述に対する批判と反論

小泉委員は地質学の専門家の意見を聴くようにとの住民の強い要請に委員会が応えた形で新しく委員として審議に加わったものである。しかし前述のように地盤工学は地質学的にどんな不適な地域であっても事業計画は進められるという考え方であり、小泉委員の意見も同じ考え方に立ったものである。つまり地質学的考察に基づいて計画事体の是非を考えるというのではなく最初から計画を進めることを前提にした意見の陳述であり、このことは11月26日の委員会における小泉委員の意見陳述を見れば明らかである（資料4）。実際、当日テレビモニターで小泉委員の発言を視聴していた住民はあまりに一方的でしかも計画を進めるのに南線沿線は何の問題もないかのような楽観的な意見に驚き呆れさらに空恐ろしさすら覚えたのである。なぜ住民がこのように大きなショックを受けたかについては以下に述べる住民の意見や反論を見れば明らかである。

事業者や委員会委員の方々は、連協に属する住民はさしたる理屈もなく南線反対を叫んでいる迷惑千万な地域エゴ集団と思っているかもしれないが、住民は理由もなく反対しているわけではなく、できる限り調査と学習を重ね、それらを根拠に南線計画反対を主張しているのである。住民の多くは夫々の分野で長年の勤めを完了した人たちであり、そこでの経験をもとに広い立場から南線計画に反対しているのであり、その中には地質学を学びそれを業とした人（本田瑛美地質学修士）もおり、小泉委員の意見に対して地質学的観点から批判的な見解を述べることができるのである。以下にはまず住民の中の地質専門家の意見と批判を述べ、次いで専門家ではない一般住民が抱いた疑問について述べることとする。

1) 小泉委員の意見（資料4）に対する地質学専門の住民の意見と反論

①小泉委員の発言（資料4）10 ページ2行目～

「凝灰質砂岩が 19.6KN/m^3 という単位体積質量であり、これに対して盛土層が 18.5KN/m^3 、ですから固結はしていませんが非常に岩に近いようなイメージになります」

庄戸の凝灰質砂岩は地質学的には非常に新しい岩石で、多くの岩石の単位体積質量が 27KN/m^3 岩前後ですので岩石の中では十分には固まっていない

岩石でそれを元にした盛土では礫の割合は約 30 数%で、残りの 60 数%は元の砂、火山灰、粘土に戻ってしまっているほどです。ですから単位体積質量から言いますと凝灰質砂岩が盛土に近い性質のものだとも言えます。トンネルを掘るには良い岩石でしょうが、その上に住む住民にとっては掘ってもらいたくない岩石です。

②10 ページ 8 行目～

「大体、木造住宅で 1,000 分の 3 ぐらい、コンクリート造りで 1,000 分の 6 ぐらいまでは大丈夫ということになりますが、ここではかなり厳しく 1,000 分の 1 で規定されています。相当厳しい規定になっていると思います」

この数字はどこから持ってこられたのでしょうか。建築基礎設計指針 (2,001 改訂日本建築学会) (資料 5) によりますと圧密層を地盤とする木造住宅の下限 変形角 (亀裂の発生する区間数が発生しない区間数を超える変形角のことで、亀裂発生確率が 50%を超える変形角または亀裂発生区間累加数が 30%を超える変形角のこと) は 1/1,000 になっております。1,000 分の 3 となりますとほとんど (の家屋で) 亀裂のでる変形角ということですが。50%以上の住宅に亀裂が発生するような数値を基準値とすることはとんでもないことです。

広島福木トンネルの地盤沈下では 1/1,000 に満たない変形でも身体に異常をきたし方がおられたという話です。変形角が発生するようなトンネル掘削はやめてもらいたいものです。

③10 ページ 13 行目

「薬液注入は、このような地盤では適さないと判断されます。特に埋め土の層、これがかなりしっかりしたものになっていますので、ここに薬液を注入しますと、地盤を割って入ることだけで止水はできますが強度は上がらないだろうと考えます」

NEXCO の桂台トンネルの説明会で地盤の補強に薬液の注入またはセメントミルクの注入を提案しておりましたので、これを行うと体積のあるものを強力な圧力をかけて注入するので地盤が変形するので住宅密集地でのこの方法は止めた方がよいといいましたが聞く耳を持ちませんでした。事業者である NEXCO と委員会と全く意見が逆であり実際の工事がどうなるか明確にすべきです。

④10 ページ 17 行目

「置換工法というのは、現在ある土をセメント系の土におきかえるということで、それによりこのトンネルの上のほうは、かなりしっかりしたものになり、住宅には影響もないと思はれます」

これを行うとトンネル及びその周辺の地盤は丈夫になるでしょう。置換工法というのですからトンネル周辺の地盤を掘削・削除し、その後にセメント系の土で埋め戻すということだと思います。この工法はトンネルおよびトンネル完成後の周辺地盤には良いかもしれませんが、大量の地盤を掘削すること、およびそのことによっておこる地下水の変動などから周辺の住宅地に大きな地盤変動が起きることが十分に考えられますので薬液注入より質の悪い工法だと思います。この工法はやるべきではないと思います。

- ⑤「盛土が施工され 40 年もたつともうしっかりしたものになっており・・・」という発言が何度かありました。

平成 20 年 2 月に国交省は大規模盛土造成地の変動予測調査ガイドラインを公表しております。これによると滑動崩落の起きやすい盛土、おきにくい盛土があることが分かりますが、起こる可能性の全くない盛土の記述はありません。すべての盛土に滑動崩落の可能性があるのです。

「斜面防災都市」をお書きになった釜井俊孝先生はその本の中で「仙台市近郊の丘陵地を構成する軟岩（新第三系の泥岩、砂岩、凝灰岩）は、スレーキング（乾湿繰り返しによる分解、細粒化、粘土化）しやすい物質であり、こうした材料で構築された盛土は、造成後通常とは逆に強度を低下させる場合がある。宮城県沖地震における谷埋め盛土の被災率が、年代が古くなるにつれて顕著に大きくなる傾向は、こうした盛土材料の性質を反映している可能性がある」と述べておられる通り、時間の経過に伴って地盤が締め固められていくとは限らないのです、「年代が古くなるにつれて顕著に大きくなる」とも書かれている通り弱くなっている可能性が十分にあるのです。庄戸の岩盤・盛土も新第三系で仙台市近郊の丘陵地を構成する岩石とよく似ており盛土の強度が低下している可能性は十分にあると考えられます。

- ⑥11 ページ 1 行目から

「液状化はこのような地山では一切起こりません。」

インターネットで検索してみますと N 値が 10 以下だと起きやすいという記事がたくさんありました。庄戸の盛土の N 値は NEXCO のボーリング資料によりますと盛土の深い No.2'においては地表から 9.10mまでの上位盛

土での N 値は 7~23、9.10m から 22.85m までの下位盛土では 5~11 と下位盛土では 10 以下が大半を占めております。

さらに、東京工業大学名誉教授の吉見吉昭先生のホームページによりますと「N 値が 23 を超えるあたりから液状化抵抗は急に増す・・・」とされています。23 以下だと危ないということです。これを当てはめると No.2' の盛土の一番上から一番下まで全部、もう少し広げますと庄戸の盛土地域のほとんどが液状化の危険があるということになります。

ただし、ここに書かれているのは細粒分の少ない砂についての試験結果ですので庄戸の盛土にそっくり当てはめるわけにはいきませんが、少なくとも液状化あるいはそれに近いものが全く起きないというには無理があるように思います。自然災害はしばしば起きないといわれていることが起きているのです。

トンネルが出来ることのみによって液状化・地すべり等が起こることはないでしょうが、大地震が起きた時に工事による岩石破壊、振動、大型車の通行による振動・トンネルの存在そのもの等が相乗効果により液状化・地すべりなどに全く影響を与えないと言い切れるのでしょうか。

人々はわずかな確率で起こる災害を恐れています。このトンネルが全く住民に迷惑をかけないと言い切れませんか。地震については何十年何百年の間の数パーセントあるいは十数パーセントの確率で起こることを恐れて警戒しております。トンネルが作られて起こる振動、騒音、排ガス、地盤沈下などの災害はトンネルが作られ始めた時から程度の差はあれ確実に 100%発生するのです。

⑦11 ページ 26 行目から

「雨が降ると地下水位が上がっていく、これは浸透性が非常にいいということです。」と述べておられ、その後 12 ページでは、「水位があそここのところで止まっているというのはかなりしっかりしたベッドになっているような感じがいたします。」とも述べられています。

前者と後者では言葉にかなりのずれがあるように思います。盛土の透水係数は報告書に 1.66×10^{-5} (ボーリング NO1) と 2.147×10^{-7} (ボーリング NO2') の 2 つが記されています。いずれも小さな数字です。これらの数字と浸透性がよいということとの整合性は検証する必要があると思います。

2) 小泉委員の意見（資料 4）に対する一般住民の意見と批判

- ① 小泉委員は事務局が用意した資料に目を通しながら南線沿線は地盤工学的に固い地盤であり盛土が多いがこれも 40 年も経ってしっかりしてきており

トンネル掘削もさしたる困難なしに行えると驚くほど楽観的な意見を述べているのである。これは神奈川県（平成5年10月）と横浜市（平成6年11月）の環境影響評価書で「計画路線は、軟弱地盤と想定される地域をトンネル、掘削、高架及び盛土構造等で通過するため、周辺の住居等に地盤沈下の影響を与えることが考えられる」と述べていることを真っ向から否定するものである。法に基づき実施された自治体の環境影響評価の結果をいとも簡単に否定するその無謀さに住民は驚き呆れたのである。特に、環境影響評価で周辺の住居等に地盤沈下の影響を与えることが考えられるということに住民は最大の関心をもっているが小泉委員の発言にはこのような配慮は殆どないのである。

- ② 庄戸地区に計画中の巨大トンネルについて小泉委員は「870 m²の大断面トンネルというのは、たぶん世界一の断面になるだろうと思います。私の知っている限りは一番大きなトンネルになります」と述べて、これが未だわが国はもちろん世界でも例のない巨大なものであると知りながら、地盤を改良すれば地震で揺られた場合でも動くことはないような気がしますとしている。ここでも工事を行うことを前提に考える地盤工学者らしく、世界一のトンネルも問題なく掘削できるとしながら、周辺住民の安全については「大断面のトンネルだから地盤改良をしっかりとやっていただいて、周辺環境に影響を与えないように考えていただければよいと思います」と述べるに止めているのはトンネル掘削よりも周辺住宅地への影響を最も危惧している住民としては納得のいかないことである。
- ③ 地震に関する震度分布予測図を見ながらの小泉委員の意見を聞きながら住民は、当人は地震という災害を殆ど問題にしていけないのではないかと思うほど、淡々と述べた。すなわち、「地震の起きるのをだいぶ心配されているようですが、庄戸地区は東京湾の北部地震で推定されているものでは、震度4以下の値。それから南海トラフで、やはり震度が5弱ぐらい。南関東地震では一部で震度5、6ぐらい、6強を過ぎるところもあるかもしれませんが、そのぐらいの震度が出ると想定されています」と述べている。以上の発言からは地震の恐ろしさは一切感じられず、それほど心配する必要はないかのような言い方に驚かされる。そのためか、震度マップの見方も震度の低い方を取り上げて論じており、たとえば東京湾の北部地震で庄戸地区は震度4以下の値であるとしているが、震度マップは震度4となっていて以下という表示は一切存在しないのである。さらに、庄戸地区以外の南線沿線の多くは震度5弱になっており、このことに一切触れないのは極めて不自然である。また南海トラフで震度5弱ぐらい、としているが、地震マップを見れば明らかに南線沿線の半分近くは震度5強となっているのである。さらに不可解なのは「南関東地震では一部で震度5、6ぐらい、6強を過ぎるところがあるかも

しませんが、」と述べていることである。というのは南関東地震マップでは 5 の表示は一切存在しないのになぜ震度 5 としたのかということである。震度 5 は緑色で表示されているが南線沿線に緑色が一切存在しないことはマップを一見すれば誰でもわかることである。委員会をテレビモニターで視聴しながら住民は小泉委員が震度 5 と言ったとき吃驚仰天したのはこのためである。さらに事実と反する言い方として「南関東地震では一部で震度 5, 6 ぐらい」とあるが、マップを見れば明らかなように南線沿線の 8 割以上は震度 6 強、約 2 割が 6 弱に色分けされており、一部で震度 5, 6 ではなく、震度 5 は全くなく、全地域が震度 6 強 (80%) と 6 弱 (20%) になっているのである。誰が見ても一見して明らかなこの事実を小泉委員はなぜ完全に間違っただけの言い方をしたのか不可解というよりも奇怪であり、専門家として決して許されない間違いである。なぜこのように地震の影響をなるべく低目に見ようとしたのかかわからないが、察するところ地盤工学専門の委員として南線計画が地震を考慮することによって停滞することのないようにとの配慮が働いたとしか考えられない。というのは震度 6 強というのは阪神淡路大震災の経験からいかに大きな被害を齎すかは世人もよく知るところであり、委員自身このことを知らないはずはないにも拘らず、何としても南線計画を進めたいとする事業者の意向に沿う形の意見が結果的に間違っただけのマップの見方として現れたということだからである。

以上小泉委員の意見に対する地質学専門の住民と一般住民の批判と反論を述べた。地質学の専門家の意見についてはその一部をすでに提示したが(資料 1、6) 今後より詳細な意見と批判を仰いでこの問題を論じていくつもりである。

II. 委員会は中立性と独立性を保障された第三者機関である

付帯意見(資料 7) で圏央道の一部を構成する南線はわが国の将来にとって極めて重要な道路であり、できる限り早期の完成供用が強く望まれると述べているが、これは事業者の意見そのままであり、第三者機関としての委員会の中立性と独立性を放棄するものとして明らかに法に反する。

1. 委員会の中立性と独立性

第三者機関である委員会が事業者の意見と願望を代弁した形で南線の事業推進を強く望むと宣言するのは法で定めた中立性と独立性を自ら放棄するものであり明らかに法に反する。

国交省所管公共事業の事業評価実施要領(平成 15 年 4 月)の第 6.事業評価監視委員会には「再評価の実施主体の長は、再評価に当たって学識経験者等の第三者から構成される委員会を設置し、意見を聴き、その意見を尊重するもの

とする」とある。これは法の第3条2項2号の「政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること」を受けて定めたものである。

これらのことからわかるように、関東地方整備局が設置した事業評価監視委員会は国交省や関東地方整備局の下部組織でも下請機関でもない第三者機関として独立した組織であることは言うまでもない。このように同委員会が法に基づき設置され、第三者機関としてその独立性が保障されているのは、行政機関が行う政策の評価に当たり学識経験を有する者の専門知識に基づく科学的考察と判断により事業の評価が適正になされることを期すためである。

しかるに委員会はこのような自らの重要な役割への自覚を欠き、付帯意見で南線の早期の完成供用が強く望まれるという信じられない意見を高らかに謳い上げて事業者を全面支援するとともに南線反対の住民への容赦のない宣告を突きつけたのである。第三者機関として中立を義務づけられている委員会がこのような意見表明することは明らかに法に反するものであり、このことを厳しく指摘する。さらに言えば、このような委員会は事業評価推進委員会と呼ぶほか呼びようがなく、事業評価監視委員会という仰々しい名称は私達住民だけでなく国民を欺くものである。

さらに看過できないのは、平成16年度と21年度の事業評価監視委員会で出された付帯意見（資料8）にある「事業を進めるにあたっては住民の理解を得ることが不可欠である」という文言が今回の付帯意見では削除されて消えたことである。原発について新設や再稼動について地元住民の理解が不可欠であることは当然のこととされ、これは今や国民的コンセンサスとなっているが、このことは同じ公共事業である道路についても言えることであり、平成16年度と21年度の付帯意見でこの文言が述べられたのはこのことによる。今回の付帯意見でこの文言を削除した理由はよくわからないが、その意図がどうであれ、これは結果として事業者に対して住民との合意形成がなくても事業を進めてよいと免罪符を与えたことは間違いない。しかし「事業を進めるにあたっては住民の理解を得ることが不可欠である」という文言は民主国家であるわが国の基本理念であり、今回の付帯意見でこれが削除されたとしてもそれがなくなることとは決してあり得ず、今後も厳然と存在するものであることを確認する。

2. 安倍首相の事業評価に関する国会答弁について

本年1月31日の衆議院本会議における渡辺喜美議員の質問に対して安倍首相はつぎのように答弁した（国会会議録検索システム）。

「公共事業プロジェクトについてお尋ねがありました。直轄の公共事業については、事業評価を実施し、事業ごとの費用と効果、費用の内訳を公表いたします。

補助事業についても、事業評価を実施し、事業ごとの費用と効果を公表しております。費用の内訳についても、地方公共団体に対し公表するよう要請するなど、情報公開のさらなる充実を行ってまいります。

また、地方公共団体が行う交付金事業についても、成果目標のより一層の定量化等を要請するなど、費用と効果が見えるようになる取り組みを進めてまいります」

さらに2月5日の衆議院本会議における岸本周平議員の質問に対する安倍首相の答弁は次の通りである（同国会会議録検索システム）。

「補正予算の費用対効果についてお尋ねがありました。

今回の補正予算における全ての事業一つ一つについて費用対効果の定量的な予測をお示しすることは困難ではありますが、補正予算の編成に当たっては、効果が高いと考えられる事業を優先して措置したところであります。

なお、例えば公共事業については、新規採択等に当たり事業評価を行うなどの取り組みを行っており、そうしたことも踏まえながら、今回の補正予算における事業を含めた緊急経済対策の施策について、執行状況や事業の効果等のフォローアップを各省庁においてしっかりと行ってまいりたいと考えております」

以上2回にわたる答弁で安倍首相が強調して言いたかったのは公共事業については事業評価監視委員会で費用対効果について審議を実施し、それを公表しており事業の採択は適正且つ公正に行われているので何も問題はないということである。安倍首相がこのように官僚の作文を本当にそのまま信じて答弁し、質問者もそれに満足し、マスコミを含めて世間もそれを信じているとすれば、私達住民から見ればそれは余りにもお目出度すぎる。なぜなら、実際は事業評価といいながら事業の厳しい評価ではなく、公共事業を進めるための儀式の場として事業評価監視委員会といういかめしい名称の委員会を作り、学識経験者と言われる人たちを委員として審議させて事業の継続か中止を決めるとしているが、実際は今まで道路について何百件もの事業評価で1件の中止もなく、すべての事業を継続または新規採択としているのである。このことからわかるように、委員会の実態は事業評価推進委員会以外の何ものでもないのである。このことは本審査請求書で厳しく批判するほか資料1でも詳細に論じた通りである。

従って、私達住民としては安倍首相が国会答弁で公共事業は事業評価で適正に審査が行われているから問題はないかのように述べても、それは実態と大きくかけ離れていることを知るだけに殆んど信用しないのである。一国の総理大臣の言葉を国民がそのまま信用できないというのは憂うべきことであるが、こ

それは政治家がわが国の官僚制度の弊害に気が付かないか、気付いてもそれを是正する勇気がないことによる。それでは官僚のやり方のどこに問題があるのか、そこには多くの問題点があるがここでは本件と関連した重要な問題を取り上げる。

それは事業評価もその一つであるが、わが国では政策を実施する官僚は自分達は決して物事を決定せずそれは学識経験者からなる委員会を作り、事業を進めるか中止するかは決定はその委員会にやらせて、自分達はその決定に従って事業を進めるという方式をとっている。つまり物事を決定する責任は委員会にやらせて自分達はその決定に従って事を進めるという形にするのである。こうして委員会が中立性と独立性を保つ中で公正な判断をするように見せかけながら、実際は委員の任命権をもつことを利用して、委員には自分達の意図に反する決定をするような人は入れず、官僚の意向に忠実に沿う人だけを選任するのが実情であり、これによって委員会の決定は必ず官僚の望んでいるものと全く同じになるようにしているのである。そのことは本件において住民が地質学と地震学の専門家を委員に加えるように再三申し入れたにも拘らず、それに応じず、行政の意向に沿う意見陳述をする地盤工学の専門家を委員に加えて、自分達の望む南線の事業継続という決定に至った経緯をみてもよくわかる。これはかつての原子力村と同じであり、そこでは行政官庁や電力企業の意向に沿う学識経験者によって科学的判断や安全性を無視した決定がなされた。しかし東京電力福島原発事故以降、これが見直されて国会同意人事である委員長のもとに原子力規制委員会が設置され、完全な中立性と独立性をもって事を判断することができるようになった。公共事業に関する事業評価監視委員会もこれと同じように完全な中立性と独立性を有するものとしないう限り、総理大臣がいくら事業評価はきちんと行っているといってもそれは空しく響くだけで物事は何も変わらないのである。

3. 本来の在り方と異なる変則な今回の委員会の付帯意見の意図は何か

付帯とは「おもなものとともなうこと」(広辞苑)とあるように、付帯意見とは本文にともなう付則のように、おもなものとともなって付せられる意見である。しかるに委員会の付帯意見(資料7)は本文と付則が一体になっており、このような付帯意見は未だ見たこともなく聞いたこともない常識外れの変則なものである。もちろん、委員会が付帯意見とはどのようなものかについて知らないはずはなく、このような変則な付帯意見を敢えて付したのは、そこに明確な意図があったとしか考えられず、その意図は果たして何かについて私達は20年余りの運動の経験とその間に得た情報をもとに以下のように推量した。それは、委員会は地元住民を抜本的見直しを求める反対派住民と条件闘争派住民の二つに分類し、これら二つのグループに対する対応を明確に区別することとし

た。すなわち反対派住民に対しては、付帯意見の冒頭の 1.を提示して南線は国の将来にとって重要な道路であり、国策として早期の完成供用を期す必要があり、しかるべき時期に法的に強制収用を敢えてしてでも事業を進めるという強い意志を示すメッセージとしたのである。

一方、条件闘争派の住民とは付帯意見の 2.~4.に示すように対話を重ねることによって合意形成に至ることを期待し、それを確信しているのである。こうして 3 年後の委員会では条件闘争派の住民との合意形成がなされたことをもって一つの区切りとして南線事業を法的強制措置の方向へ転換する筋書きを内包しているのが今回の付帯意見であると私達住民は推量する。もちろん、これは私達住民が付帯意見を見た上での推量に過ぎないが、今後事態がこのような形で進められていく可能性は極めて高いと私達は考えており、今後の状況を厳しく見守っていくつもりである。

4. 今回の付帯意見は非論理的決め付け

付帯意見の冒頭の圏央道と南線はわが国の将来にとって極めて重要な道路であると天下り的に断定しながら、なぜそうなのかについての具体的な説明が一切なのは非科学的且つ非論理的な決め付けである。

付帯意見は事業者の決まり文句である圏央道と南線はわが国の将来にとって極めて重要な道路であると述べるだけでなぜそうなのかについて一切説明がない。例えば首都圏の高規格幹線道路ネットワークは圏央道を中心とし、その一部を構成する本件というのは南線のことと解釈されるが、そうだとすれば南線は首都圏内陸部と京浜港すなわち東京港及び横浜港をつなぐわが国の将来にとって極めて重要な道路ということになるが、ここで言う首都圏内陸部とはどこなのかよく分からず、また横浜市中心部から西南部に遠く離れた南線と東京港をつなぐというのはどういうことなのか全く理解できない。このように付帯意見は、南線はわが国の将来にとって極めて重要な道路であると言いながらなぜそうなのかについての具体的な説明は一切ないのである。

また、付帯意見によると天下り的に圏央道はわが国の将来にとって極めて重要な道路であり、その一部を成す南線も重要で必要な道路であるという前提のもとに審議が行われているが、圏央道が本当に必要な道路かについて科学的な検討は一切なされていない。圏央道の必要性については平成 12 年から 16 年に至る圏央道あきる野裁判と平成 12 年から平成 24 年に至る高尾山トンネル掘削に関する裁判（通称高尾天狗裁判）で住民（原告）が確かなデータをもとに圏央道は必要不可欠の道路ではないことを立証したのに対して事業者は都心部の交通混雑の緩和のために必要としながら具体的裏づけを欠く議論に終始した。圏央道あきる野裁判でこのような住民と事業者の主張について実地で検証するなど科学的な検討を行った結果、平成 16 年 4 月 22 日東京地裁藤山雅行裁判長

は圏央道は必要不可欠な道路ではないとする判決を言い渡した（裁判要旨は資料 1.7 頁）。

以上のように圏央道が必ずしも必要不可欠な道路ではないとすれば、その一部を構成するものとして必要な道路とされている南線も必要不可欠な道路ではないことになる。このほか、南線は東名と横浜港をつなぐ道路として必要であるというのが大きな理由とされているが、横浜環状北線と北西線ができれば東名と横浜港は極めて効率よくつながることは明らかで、その場合最早南線経由のルートは不要となる。なお、ここではこれ以上言及しないが、南線が必要不可欠の道路ではなく、むしろ不要不急の道路であるということを示す確かなデータが数多くあることを指摘しておきたい。

Ⅲ. 予想される被害を審議しない委員会は法律違反

わが国はもちろん、世界でも未だ例のない超巨大トンネルの掘削とそれによる関係住民への予想される被害について一切審議しないまま南線の事業継続を決めたのは法第 3 条 2 項 2 号及び憲法第 25 条に違反する。

1. 超巨大トンネルの掘削

わが国はもちろん世界でも例のない超巨大トンネルをどのように掘削するのか。

南線の庄戸住宅地を貫通する庄戸トンネルは断面積 870 m²とされており、これはわが国はもちろん世界でも未だ例のない巨大なものである。11 月 26 日の委員会で小泉委員がこれは世界に例のない大きなものであるが補強すれば建設は可能であるといとも簡単に述べるのを聞いてテレビモニターで視聴していた住民は驚き呆れたのである。世界にも例のない巨大なものが何の問題もなく建設できるとは到底考えられないことだからである。せめて現在わが国さらには世界に建設されている断面積最大のトンネルの例を挙げて、これらの掘削の際にどのような困難があったか、そしてそれをどのようにして克服したかといったことを検証し、これを参考にして未知の巨大トンネルに挑むといった説明があれば聴いている住民の心配もいくらか和らぐかもしれないが、それが一切ないまま世界に例のない巨大トンネルも補強すれば簡単に掘れるかのような発言は委員会としての説明責任を果たしていない点で法に反することは明らかである。

2. 人権無視

世界でも例のない超巨大トンネルを住宅密集地の真中に建設するのは人権無視の暴挙である。

1. で述べたように断面積 870 m²の巨大トンネルの掘削はわが国はもちろん

世界でも未だ例がないため、果たしてそれが可能であるかどうかについても多くの問題が残されているはずである。しかしより深刻な問題は、たとえトンネル掘削ができるとしても、それによる周辺住宅地への被害は到底避けられず、この問題の解決なしにただトンネル掘削のみを論ずるのは無意味である。というのは庄戸地区には 1300 戸 4000 人の住民が居住しており、その真中に世界に例のない巨大トンネルを掘削したとき、周辺住宅地への生命・財産に関わる被害は絶対といっても間違いでないほど確かに起きるだろうからである。

このような無謀で住民にとっては恐ろしい計画を誰が立てたのかもわからず（これは是非明らかにすべきである）、しかもその後も一切チェックされることもないまま事業が進められようとするわが国の行政の住民不在のやり方の典型がここにある。しかも行政のこのような無謀なやり方に歯止めをかけるべき事業評価監視委員会が、この計画をできる限り早期に完成供用することを強く望むと言うに至っては住民として最早言うべき言葉もないのである。

トンネルを主とする 6 車線の高速道路を住宅地を縦断して建設しようという南線計画について周辺住民が最も恐れていることの一つは、地盤沈下による生命・財産への被害である。事業者は地盤沈下はそれほど頻繁に起きるものではないと主張するが、これは事実を無視した言い逃れであって、横浜市営地下鉄延長 40km の掘削で 2492 件の地盤沈下が発生したことが横浜市の公式資料に記されており、トンネル掘削による地盤沈下は頻繁に起きるのである。横浜市営地下鉄トンネルの断面積は 40 m²であるが、新横浜駅近傍の篠原地区では地盤沈下は起きないと予測されていたにも拘らず、路線から 300m も離れた地域も含めて 100 件以上の沈下が起こり、沈下量が 80cm から 1 m に及ぶものもあったのである。この例を知る私達住民として、地下鉄トンネルの 20 倍以上の断面積をもつ巨大トンネルを盛土地帯の住宅密集地に掘削したとき、生命・財産の危険を伴う地盤沈下は到底避けられないに違いないと思えばその恐ろしさは常時頭を離れないのである。住民の中には、これは住宅地の真中に小型原発があるのと同じくらい恐ろしいことだと言う者もいる。このように住民の危険が明らかな計画を立ててこれを推進する事業者とこれを容認して早期の完成供用を望む委員会は法に反するだけでなく、安穏な生活を営んでいる住民の生活を脅かす計画を進める点で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とする憲法第 25 条にも違反する。

IV. 委員会の審議は法の趣旨に反するだけでなく再評価の視点を欠いている

1. 委員会の付帯意見は時のアセスとしての再評価の法律の趣旨に反する

付帯意見に「事業開始以来今日までに既に 24 年を経過しており、できる限り早期の完成と供用が強く望まれる」とあるのは、政策を評価する第三者機関としての委員会の意見ではなく、事業者の主張と願望をそのまま代弁したもの

で、時のアセスとしての再評価に関する法の趣旨に真向から反するものである。この法律はダラダラと続く公共事業に対する国民の厳しい批判を受けて国交省所管公共事業評価実施要領にも、再評価について事業採択時から5年経過して未着工の事業、10年経過して継続中の事業について再評価を行い、必要に応じて見直しを行うほか、事業の継続が適当と認められない場合には事業を中止するもの、となっている。つまり長期間にわたり事業が遅々として進んでいないものは見直しか中止を考えるのが再評価の目的なのである。この場合、長期間とは10年としているので、南線のように24年経過して未だ継続中のものは法の趣旨からいけば見直しか中止を考えるべきなのである。それを付帯意見が24年経過したから早く造るようにと事業推進を主張するのはなぜ時のアセスとしての再評価の法律ができたかを知らないだけでなく、事業評価監視委員会の役割についての認識を欠いていると言う外ない。

2. 委員会審議は再評価の視点を無視している

国交省の公共事業の事業評価実施要領には再評価の視点としていくつか挙げているが、そのなかの 1) 事業を巡る社会経済情勢等の変化と 2) 事業の投資効果については一切審議しないまま事業継続を決定したが、これは明らかに審議の欠落であり、瑕疵である。

1) 事業を巡る社会経済情勢等の変化について

南線が計画された1970年代から80年代はわが国の高度成長時代であり、製造業を中心にわが国の製品が世界の市場を席卷し、産業道路としての高速道路の必要性が声高に叫ばれていた時で、南線もこのような流れの中で物流のための6車線の大型高速道路として計画されたのである。

しかし、その後30年を経過してわが国は少子高齢化と低成長時代に入り、産業構造の変化による物流減少により産業道路としての高速道路の必要性は著しく減少しており、さらに人口減少に伴う交通量の減少も始まっている。これらはわが国が直面する重大な社会経済情勢の変化であって、この変化を直視し、これに対応して行政機関が行う政策についても大胆な見直しと変革が今求められているのである。その意味で高度成長時代に計画された南線についても低成長時代にそのまま続けることにどれほどの意味があるかについて厳しい検討が必要であり実施要領の再評価の視点はそのことを求めているのである。しかるにこの問題について一切審議しなかったのは委員会の大きな落度である。

2) 事業の投資効果（費用対効果分析の原則実施）の無視

国交省の事業評価実施要領の中で再評価の視点として取り上げるべき項目として事業の投資効果として費用対効果（B/C）の分析の原則実施を挙げている

にも拘らず、3回にわたる今回の委員会でこの問題は一切審議されないままに終わった（資料 4,9,10）。これは事業評価実施要領を無視しただけでなく法の趣旨に反するもので大きな落度である。

事業評価実施要領で再評価の視点として費用対効果が主な項目として取り上げられているのは、道路建設など公共事業の是非を考える場合、財政逼迫の中、B/Cの値がどのようになるかは極めて重要であり、これを考慮しない限り一切の公共事業を進めることはできないからである。実際、費用対効果は今や政治の世界でも大きな問題になって国会でも取り上げられ、安倍首相が公共事業の採択や予算編成に当たって十分に考慮する旨の答弁をしていることは前述したとおりである（II-2）。道路についても B/C は事業を進めるか否かを定める上で決定的なものとされ、B/C が 1 以下の事業は進められないことになっている。そのため、事業者は B/C を 1 以上にするために信じられないような作為を平然と行っている。例えば便益（B）の中に交通事故減少便益を組み入れながら、交通事故治療費は一切費用（C）として考慮しない。さらに費用として当然組み入れるべきであり、欧米諸国ではそれを行っている車の排ガスによる喘息患者の医療費も全く考慮しないなど、極めて一方的な作為が成されているのが現在のわが国の B/C の算出法の実態である。このほかにも B/C には多くの不合理な見積もりがあるが、ここでは最もあつてはならない作為として便益の中の走行時間短縮便益を取り上げ、南線についてその問題点を指摘して追及することとする。

平成 24 年 10 月 22 日の委員会に提示された資料 5-3-①に掲載の事業全体の費用対効果は以下ようになっており、これらの数値をもとに南線の B/C を

便益(B)	走行時間短縮便益	走行経費減少便益	交通事故減少便益	総便益	費用便益比 (B/C)
	5,259 億円	5,259 億円	5,259 億円	6,041 億円	
費用(C)	事業費		維持管理費	総費用	1.5
	3,818 億円		103 億円	3,921 億円	

1.5 としている（基準年：平成 24 年度）。B/C の値は平成 21 年度再評価時の 1.7（総便益約 6564 億円：事業費約 4300 億円）と平成 24 年度の 1.5（総便益約 6041 億円：事業費約 4300 億円）を比べると明らかなように、総便益によってほぼ決まることがわかる。従って総便益をどのように見積もるかによって B/C はいくらでも変えることができるし、実際事業者は臆面もなくそのことを行っているのである。そのことの身近な例として高尾天狗裁判の控訴審で、圏央道の建設により直接影響を受ける周辺道路のほかに殆んど影響を受けると思

われないその他遠隔地の道路を 1 万 km 以上も組み入れ、それが走行時間短縮便益の 94%を占めていることの不合理性と、それらを算出する上でのデータを一切提示しないことについて裁判所は厳しく批判した（鈴木堯博 世界 2012 年 10 月号 234 ページ）。

全く同じことが南線についても行われており、これは事業者が高尾天狗裁判での裁判所の厳しい批判を全く無視していることを示すものでそのことが平成 24 年 10 月 22 日の資料を見るとよくわかる（資料 11 の 3~4 頁）。そこには南線の整備前と整備後の走行時間が主な周辺道路 8 路線について表示されている。これを見てまず意外なのは南線の整備によって走行時間の短縮、つまり渋滞解消への寄与は殆んどないことである。すなわち国道 1 号 16.4km で 4 分の短縮が最大で、後は第一東海自動車道の 1 分、原宿六浦線の 1 分があるだけで、残り 5 路線については南線の整備による走行時間の短縮は全て 0 分になっている、これは地元住民にとっては意外を超えて大きな驚きである。というのは事業者は南線の整備によって周辺道路、とくに栄区の幹線道路である原宿六浦線の渋滞が解消されると喧伝し、そのことを期待して南線計画に賛成する住民もいるからである。さらに表には上記 8 路線のほかにその他道路として 7362.3km についての走行時間費用について南線整備前後の数値が記載され、これらの差額としての走行時間短縮便益と 8 路線分のそれを合計した値として 360.27 億円/年が記されている。

上記資料 11 の 3 頁の表を見て住民として理解もできず納得もいかないことが多々あり、その主なことを以下に述べる。①南線の整備によって主な周辺道路の渋滞が解消ないし緩和され、とくに原宿六浦線について事業者はその効果を謳って住民に期待をもたせてきたが、表によると整備による走行時間の短縮は僅か 1 分に過ぎず、殆んど効果はないに等しいことがわかる。これは地元とくに栄区住民を欺くものである。②走行時間費用と走行時間との関係がよくわからず、後者から前者がどのように導かれたか不明である。とくに理解できないのは、整備による走行時間短縮が 0 分の主な周辺道路 5 路線について走行時間費用が計上されており、これらはどのようにして算出されたかその根拠を示すべきであり、それが無いのはデータの秘匿と言われても仕方がないであろう。③その他道路として 7362.3km を組み入れているが、これらはどこの道路か全くわからない。7000km を越える道路延長は首都圏を越えて東北、関西、さらにはそれ以遠まで考慮しないと得られないと思われるが、そんな遠くの道路に対して南線の整備が一体どんな影響を及ぼすかはつきり説明すべきであるにも拘らず一切の説明のないまま、その他道路として B/C の算出に組み入れられているのである。総便益の 87%を占める走行時間短縮便益の値をどのように採るか南線の B/C の値は決まるため、この数値は可能な限り正確に合理的な手順を経て導く必要があるにも拘らず、全くのブラックボックスであるその他道路

を持ち込んで B/C を膨らませているのである。実際、総便益の 74.3%に当たる
その他道路を除外すれば B/C は 0.37 と小さい値になるのである。

資料 7 の 3 頁の表を一見しただけで住民は以上のような疑問や不合理な点に
気づき、そのため事業者の言う南線の B/C は 1.5 という値は信ずることができ
ず、このことについては当然委員会で取り上げて真剣な審議がなされるものと
期待したのである。しかるに 3 回にわたる委員会ではこのことについて一切審
議しないまま南線の事業継続を決定したのである（資料 7）。これは委員会審議
の重大な瑕疵であり、今後審議のやり直して B/C 値の妥当性の検討を行うべき
であり、そのことを強く求める。

以上

添付資料一覧

- 資料 1 比留間連協会長より家田委員長宛意見書（要望）平成 25 年 1 月 15 日
- 資料 2 比留間連協会長より家田委員長宛要望書 平成 24 年 10 月 16 日
- 資料 3 比留間連協会長より意見申し入れ 平成 24 年 12 月 3 日
- 資料 4 事業評価監視委員会（平成 24 年 11 月 26 日）議事録
- 資料 5 建築基礎設計指針 日本建築学会 2001 改定
- 資料 6 貴委員会への住民の意見申し入れについて（その 2）
平成 24 年 12 月 5 日
- 資料 7 事業評価監視委員会（平成 24 年 12 月 26 日）記者発表資料別添
- 資料 8 事業評価監視委員会（平成 17 年 3 月 17 日）記者発表資料抜粋
- 資料 9 事業評価監視委員会（平成 24 年 10 月 22 日）議事録
- 資料 10 事業評価監視委員会（平成 24 年 12 月 26 日）議事録
- 資料 11 事業評価監視委員会（平成 24 年 10 月 22 日）再評価資料 5-3-②抜粋