

平成21年(行コ)第213号

八ッ場ダム公金支出差止等(住民訴訟)請求控訴事件

控訴人 深澤 洋子 ほか36名

被控訴人 東京都水道局長 ほか4名

**控訴人準備書面(20)(危険性・環境関係最終書面)**

平成24年12月21日

東京高等裁判所 民事第5部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 高 橋 利 明 代

同 大 川 隆 司 代

同 羽 倉 佐 知 子 代

同 只 野 靖 代

同 土 橋 実 代

同 西 島 和 代

同 谷 合 周 三

同(復) 島 昭 宏 代

ほか40名

## 目 次

I	ダムサイト及び地すべりの危険性	4
第1章	受益者負担金支出を違法とする判断の枠組み	4
第1	主位的主張—河川法上の施設としてダムの要件を欠き，河川法違反	4
	1 河川法に基づく河川管理施設としての性状と機能の具備を要する	4
第2	予備的主張—一日校長事件基準（ダム建設計画の著しい瑕疵）	6
	1 一日校長事件による判断基準の採用	6
第2章	原判決批判	8
	1 ダムサイトの危険性に関する原判決の判断枠組みの誤り	8
	2 地すべりの危険性に関する原判決の判断枠組みの誤り	9
第3章	危険性実質論	11
第1	ダムサイトの危険性—八ッ場ダムには，ダムサイト地盤に危険があり，このままの建造は許されない—	11
	1 はじめに	11
	2 国土交通省の検討・対応状況について	12
	3 基礎岩盤の脆弱性について	15
	4 基礎岩盤の高透水性について	21
	5 熱水変質帯について	26
	6 断層の存在	29
	7 小括	32
第2	地すべりの危険性について—八ッ場ダムには，貯水池地すべりの危険があり，このままの建造は許されない—	36
	1 はじめに	36
	2 原審における原告・控訴人の主張	36
	3 地すべり危険箇所についての原判決の判断	38

4	国土交通省が示した新たな地すべり対策.....	39
5	国土交通省が示した新たな地すべり対策の内容と問題点.....	44
6	小括 .....	54
II	環境法規違反による建設負担金支出の違法性.....	55
第1章	環境法規違反によって建設負担金の支出を違法とする判断の枠組み.....	55
第1	利水負担金について.....	55
第2	治水負担金について.....	56
第3	環境影響評価義務とその違反の効果.....	57
1	行政法上の条理上の環境影響評価義務.....	57
2	生物多様性条約に基づく環境影響評価義務.....	59
3	環境影響評価義務違反の効果.....	60
第2章	環境影響評価義務についての原判決の誤り.....	61
第1	原判決における控訴人らの主張.....	61
1	はじめに.....	61
2	控訴人らの主張.....	61
第2	原判決が誤りであることについて.....	73
1	原判決の判断.....	73
2	原判決の誤り.....	73
3	結論.....	75
第3章	控訴審でなされるべき判断.....	75
第1	85年アセス書で検討対象とされていない環境問題.....	75
1	はじめに.....	75
2	ダム湖の水質の問題.....	75
2	生活環境に与える影響.....	79
第2	八ッ場ダム予定地の遺跡に関する問題.....	82

1	価値ある遺跡を保護する国際法上の義務.....	82
2	八ッ場ダム予定地の遺跡.....	84
3	進まない調査.....	104
4	本件遺跡群に係る義務違反.....	107
第3	結論.....	107

## I ダムサイト及び地すべりの危険性

### 第1章 受益者負担金支出を違法とする判断の枠組み

#### 第1 主位的主張—河川法上の施設としてダムの要件を欠き、河川法違反

##### 1 河川法に基づく河川管理施設としての性状と機能の具備を要する

(1) 河川法に基づくダムは、当然のことながら、同法3条2項に定める河川管理施設としての客観的効用、すなわち「河川の流水によって生ずる公利を増進し、又は公害を除却し、若しくは軽減する効用を有する施設」としての性状と機能を備えている必要がある。

そうでなければ、そもそも、河川法に基づく河川管理施設ではない。そこで、

ア 本件ダムのダムサイト周辺の岩盤・地質は、ダムを建設するための適格性があり、

イ 本件ダムのダム湖周辺の地盤等は安定しており、地すべりの危険がないこと、

が、本件八ッ場ダムが、河川法に基づく河川管理施設と認められる前提条件である。

したがって、かかる前提条件を欠く場合にも、本件ダムは、河川法に基づく河川管理施設であるとはいえないから、その建設費用として、東京都が公金を支出することは、違法である。

すなわち、河川法違反のダム建設のための負担金支出を命ずる大臣納付通知は、違法であるから、東京都は、違法な公金支出を拒否すべきなのである。

したがって、ハッ場ダムが、河川管理施設としての性状と機能を具備しているか否か自体が、受益者負担金支出の適法違法の判断基準とされなければならない。

(2) 以上から、原判決が採用した、「ハッ場ダムそれ自体の瑕疵が重大かつ明白であって、ハッ場ダムの建設に関する基本計画が無効であるなどの特段の事情がある場合に限り、東京都の受益者負担金は違法ではあるとの判断基準（原判決71頁）は、誤りである。

2 本件ダムは、河川法に基づく河川管理施設としての性状と機能を具備しておらず、その建設費用として、東京都が公金を支出することは、違法である。

(1) 本件ダムサイトは、①基礎岩盤についてB級を主体とするとの国土交通省の判断は合理性を欠き、基礎岩盤は脆弱であること、②本件ダムサイト直下には擾乱帯と呼ばれた断層破碎帯が存在し、ダム堤体を建設するには安全な岩盤ではないこと、③基礎岩盤は高透水性であり、グラウチング工法に関する新基準をもってしても十分に対処できないこと、④本件ダムサイトには、熱水変質帯が及んでいること、⑤本件ダムサイトには、直下に断層が存在することが認められ、本件ダムサイトが脆弱であり、危険であることは明白である。

以上については、第3章第1ダムサイトの危険性において詳述する。

(2) 本件ダム建設予定地は、①地質がきわめて脆弱であるので、ダムが完成して貯水し、水位を上下させれば、貯水池周辺の各所で深刻な地すべりが惹起される可能性が高い。実際に国土交通省による従来調査でも、貯水池周辺で地すべり発生のある可能性のあるところは22地区に及んでいた。ところが、国土交通省が地すべり対策を具体化したのはわずか3地区のみであり、国土交通省が予定している対策では、その対象範囲についても、また防止策においても、きわめて不完全であること、②国土交通省が新たに策定した地すべり対策も未だ不

完全、不十分なものであって、これによっても八ッ場ダム貯水域周辺の地すべり発生を抑止できる保証はなく、各所で地すべりが惹起される危険性は高い。

以上については、第3章第2地すべりの危険性において詳述する。

- (3) ダムサイト及び地すべりの危険性は、ダムの安全性の根幹に係わることであり、ダムサイト及び地すべりの危険性が存在、あるいはその危険性が否定できない状況のまま、巨額の公金を投下して本件工事を続行すれば、本件八ッ場ダム建設工事は重大な瑕疵を持った構造物となる可能性が高い。従って、このようなダムサイト及び地すべりの危険性を有する構造物としての瑕疵を放置したままの巨大ダム建設工事の続行は、明らかに違法である。

## **第2 予備的主張—一日校長事件基準（ダム建設計画の著しい瑕疵）**

原判決が採用する一日校長事件の判断基準（枠組み）によっても、本件ダム建設計画は著しい瑕疵を有しているから、東京都による受益者負担金の支出は違法とすべきである。

### **1 一日校長事件による判断基準の採用**

原判決は、受益者負担金の支出についての違法性の判断にあたって、一日校長事件（最高裁判所平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁）を引用し、

「受益者負担金は、河川法63条1項、64条1項により、国土交通大臣が都府県に負担させることができるとされているものであり、同法施行令38条1項の通知の性格は、国土交通大臣が発する具体的な費用負担の命令であると解すべきであるから、被告建設局課長は、上記通知が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、上記通知を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないと解される。そうすると、上記のような瑕疵が存する場合でない限り、被告建設局課長がする支出命令は、その職務上負担する財務会計

法規上の義務に違反してされる違法なものということとはできないと解するのが相当である。そして、地方自治法242条の2第1項1号に基づく差止請求においても、財務会計行為の違法性について、これと異なる解釈をすべき理由は見出し難い。」(原判決58頁20行目以下)

とした。

そのうえで、原判決は、以下のとおりの違法性判断基準を示した。

「本件における国土交通大臣の河川法施行令38条に基づく通知」は、「本件において既にされた通知は、前記争いのない事実等記載のとおりであって、いずれも通知それ自体に瑕疵があることを窺わせる証拠はなく、今後されるであろう同種の通知についても、それ自体に瑕疵が生じるであろうことを窺わせる証拠はない。そして、原告らが本訴において主張するのは、これらの通知のさらに前提となる利根川水系工事实施基本計画及び利根川水系河川整備基本方針（八ッ場ダム治水対策上の必要性）自体の瑕疵、あるいは、八ッ場ダムの建設に関する基本計画ないしこれらに基づき建設される八ッ場ダムそれ自体（ダムサイトの危険性、地すべりの危険性）の瑕疵なのであるから、これらの瑕疵が重大かつ明白であって、利根川水系工事实施基本計画ないし利根川水系河川整備基本方針及び八ッ場ダムの建設に関する基本計画が無効であるなどの特段の事情がない限り、国土交通大臣のする通知が著しく合理性を欠き、そのため予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合に当たるとはいえないと解するのが相当である。」(原判決60頁3行目以下)

2 しかし、原判決の採用するこの判断基準が正当でないことは、すでにしばしば述べてきたところであるが、仮に一日校長事件基準を採用するとしても、第3章で詳述するとおり、①本件ダムサイトは擾乱帯と呼ばれる断層破碎帯が存在し、高透水性を有しており、熱変質帯や断層が存在するなど基礎岩盤が脆弱であり危険であること、②本件ダム建設予定地は、地質がきわめて脆弱であるので、ダムが完成して貯水し、水位を上下させれば、貯水池周辺の各所で深刻な地すべりが

惹起される可能性が高く国土交通省の対策は不十分であること、国土交通省が新たに策定した地すべり対策も未だ不完全、不十分なものであって、これによっても八ッ場ダム貯水域周辺の地すべり発生を抑止できる保証はなく、各所で地すべりが惹起される危険性は高いことから、本件ダム建設計画には著しい瑕疵が存在していると考えらるべきであり、このような建設計画に対して東京都が公金を支出することは違法と言うべきである。

## 第2章 原判決批判

### 1 ダムサイトの危険性に関する原判決の判断枠組みの誤り

#### (1) 控訴人らの主張の骨子

控訴人らのダムサイトの危険性に関する主張の骨子は、本件ダムのダムサイト周辺の岩盤・地質は、ダムを建設するための適格性を欠き、河川法3条2項に定める河川管理施設としての客観的効用を備えておらず、この点において被控訴人が「著しく利益を受ける」という要件を欠いている（原審原告らの最終準備書面（1）・17頁）、というものであった。

#### (2) 原判決のダムサイトに関する判断枠組み

原判決は、「受益者負担金の支出が違法となるのは、国土交通大臣のする通知が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合であって、具体的には、八ッ場ダムの建設に関する基本計画ないしこれらに基づき建設される八ッ場ダムそれ自体の瑕疵が重大かつ明白であって、八ッ場ダムの建設に関する基本計画が無効であるなどの特段の事情がある場合に限られると解するべきであって、原告らの指摘する個々の問題が生じる可能性があることのみから直ちに受益者負担金を支出することが違法となるとはいえない」などという判断枠組みを設定した（原判決71頁）。



### (3) 原判決の誤り

上記のような原判決の判断枠組みは、第一に、八ッ場ダム建設計画に重大かつ明白な瑕疵があること、という判断基準自体が誤りである。これについては、既に述べたとおり、八ッ場ダム建設計画等が著しく合理性を欠いていることが判断基準とされるべきである。

第二に、ダムサイトに危険性がないことについての立証責任は、控訴人らではなく被控訴人が負っているのである。この点については、既に、「著しい利益」(河川法63条1項)について述べた控訴人らの準備書面(18)の第4章第1と同様である。原判決は、この点に関して誤った理解を持っているので、個々の論点について、誤った結論を導き出している。

そして、以下に述べるとおり、八ッ場ダムはダムサイトに危険性が多々あることが明らかである。これに対して、被控訴人らは、八ッ場ダムが安全であること(瑕疵がないこと、または瑕疵があっても著しい利益があること)について、極めて不十分な主張・立証しかできていない。

## 2 地すべりの危険性に関する原判決の判断枠組みの誤り

### (1) 八ッ場ダムの地すべりの危険の有無の判断基準

原判決は、79頁(イ)以下で「貯水池周辺の地すべりの危険性」についての判断を示し、「a 国土交通省の検討、対応状況」について、81頁1行目以下で、以下のとおり、ダムが危険か否かの判断の基準を示している。

「国土交通省は、貯水池周辺の保全対象物の規模や位置が平成12年度までの検討で想定していた計画と変わってきていることから、ダム完成後の湛水に当たり万全を期すため、貯水池全域の斜面を対象に地すべり対策を再検討して修正することを予定しているが、技術的に十分対応可能であると判断していること、…が認められる。

以上のとおり、貯水池周辺の地すべり対策は、これまでの調査に基づき、地すべり発生の可能性が高く、かつ地すべり対策の必要があると判断された箇所

に限定して、具体的な対策工事を計画しているものであり、さらに、現時点で具体的な対策工事が予定されていない箇所についても今後およそ対策工事をしないとするものではないことが明らかである。したがって、現時点において、完成後のダムが危険であるというためには、①危険性のある地すべりが発生する可能性の高い箇所について、現時点における対策工事が不十分であるか、②そのような箇所について、そもそも現時点においては対策工事が不可能であるか、③そのような箇所について、現時点において対策工事を行わないことと確定しているか、いずれかに該当することが示されなければならない。」

(2) 原判決の判断の誤り＝八ッ場ダム建設計画の瑕疵の有無に関する判断の誤り

ア 既に主張したとおり、東京都による本件受益者負担金の違法性の判断基準の1つは、本件八ッ場ダムが、河川法に適合した河川管理施設であるかどうかである。かかる管理施設といえない場合には、東京都が、八ッ場ダムによって、著しく利益を受けるともいえないこととなる。

イ したがって、八ッ場ダムが、河川法3条2項に定める河川管理施設としての客観的効用、すなわち「河川の流水によって生ずる…公害を除却し、若しくは軽減する効用」を備えていなければ、そもそも、東京都が、河川法63条に基づく受益者負担金を支出すべき法的根拠はない。

そして、本件ダムのダム湖周辺の地盤等は安定しており、地すべりの危険がないと判断できなければ、そもそも、八ッ場ダムが、河川法に適合した河川管理施設とは、判断できないこととなる。

ウ そして、すでに何度も主張したとおり、本件建設事業負担金の支出が、法令に適合したものであることの立証責任は、被控訴人側にある。

エ 以上から、原判決が、本件八ッ場ダム建設計画等において、ダム湖周辺の地盤等に地すべりの危険性があることが明らかとなっているのに、その危険性が確実に除去できるダム建設計画となっていないにもかかわらず、国土交

通省が、今後、対策を検討していることを理由として、その建設計画等に瑕疵がないとした判断は、明らかに誤りである。

オ 原判決も、国土交通省が、現に各所での地すべりの危険性を認識しつつ、今後、「対策工事を検討している」こと、「地すべり対策の再検討を行い修正を加えることを予定していること」、「今後も実施される地すべり調査等により地すべり対策に修正を加えることを予定していること」、「貯水池全域の斜面を対象に再検討を行うことを予定していること」という各事実を認定しているのである。

かかる事実は、国土交通省が、本件ダム建設予定地には、各所に地すべりの危険性があることを認識していながら、現在の八ッ場ダム建設計画等の中では、これらの地すべりの危険性に対する具体的な対策を確立していないということを明らかにするものである。

このような安全性が確認できていないダム建設計画は、危険極まりないダムを建設しようとする計画に他ならず、このような危険なダム計画に、東京都が税金を支出することが違法であることは、あまりに明らかである。

### **第3章 危険性実質論**

#### **第1 ダムサイトの危険性—八ッ場ダムには、ダムサイト地盤に危険があり、このままの建造は許されない—**

##### **1 はじめに**

- (1) 一審原告らの最終準備書面(4)において述べたように、ダムにとって、基礎岩盤に割れ目などがなく、安定した堅硬なものであることは必須である。その理由は、①ダムの巨大な重量に耐えられるだけの耐久性がなければならない、②ダムの上流側に貯留される水の膨大な水圧に耐えるだけの水平方向の力に

に対する抵抗性がダム本体や基礎岩盤になくってはならない，③ダム本体の底に浮力を生じさせないような透水性の低さがなければならない，④ダムから水が漏れるような割れ目や構造があってはならない，という性状が求められることにある。

(2) ダムに上記の各性状が求められるのは、これらの要件はダムが正常に機能するため、あるいはダムの安全性にとって不可欠、必須の条件であるからである。そして、こうした要件を備えないダムは、正常に機能せず、あるいは安全性が保証されないのであるから、瑕疵のあるダムだということになり、この種の最低限、必須の要件を備えないダムは、それは、単なる欠陥ではなく、ダムサイト周辺やダム下流の住民に対して重大な損害を及ぼすことになるから、重大な瑕疵があるものというべきである。

また、河川法63条1項の規定に従って、国土交通大臣が都府県に受益者負担金を要求できるのは、当該都府県が「著しく利益を受ける場合」に限られている。

その意味においても、上記のような重大な瑕疵を有するダムが、下流の都府県に著しい利益をもたらすなどと言うことはありえない。

(3) 原判決は、ダムサイトの危険性に関する個々の論点（①国土交通省の検討・対応状況，②基礎岩盤の脆弱性，③基礎岩盤の透水性，④熱水変質帯の分布，⑤断層の存在）についての判断も、いずれも誤っている。

以下、上記の①から⑤について順に述べる。

## 2 国土交通省の検討・対応状況について

(1) 控訴人らの主張の骨子

控訴人らが行った国土交通省の検討・対応状況に関する主張の骨子は、①同省のこれまでのダムサイトの地盤・地質に関する調査は極めて不十分なものであり、ダムサイトの基礎地盤の安全性を裏付けるものとなっていない、②国土

交通省がこれまでに行った地盤・地質に関する調査だけを検討しても、矛盾点が多々あり、これを以てダムサイトの基礎地盤の安全性が裏付けられたものとは到底言えない、というものである。

## (2) 原判決の指摘

原判決は、「事業主体である国土交通省が、昭和60年度から平成15年度にかけて、さらに平成16年度以降も必要に応じて地質調査を実施し、ダム設計に反映させ、学識経験者等からなる八ッ場ダム・湯西川ダムコスト縮減技術委員会にも諮った上で、ダムサイトに関する技術的な問題については対応可能としていることが認められる。」などと述べている（原判決71～72頁）。

## (3) 原判決の不備及び誤り

まず、第一に、上記原判決の指摘は、単に、国土交通省が「技術的な問題については対応可能としている」という認定を行っただけで、実際に同省が技術的な問題について対応する意思や能力を有しているということまで認定している訳ではない。しかし、原判決は、その後の記載においても、あたかも同省が技術的な問題についての的確に対応することが可能であることを当然の前提とするかのごとき論旨を展開している。これは明らかに論理の飛躍であり、論理の不備である。

第二に、原判決は、国土交通省は、必要に応じて地質調査を実施し、ダム設計に反映させていると述べているが、どのような必要に応じて、どのようにダム設計に反映させているのかという具体的な指摘を欠いている。また、同省が把握した必要性、同省が行ったダム設計への反映が適切であったという指摘も欠いているし、それらが適切であったという証拠もない。

第三に、国土交通省が作ったとされる「学識経験者等からなる八ッ場ダム・湯西川ダムコスト縮減技術委員会」というものが、どのような基準・過程で人選が行われたのかも明らかではないし（国土交通省が自らに都合がいいことばかりを述べる人物だけを選任したという可能性が高い。）、その委員会を構成す

る委員が真実に「学識経験者等」かどうか分からないし、その委員会が同省から独立して自ら討議し、意見を述べているかどうかも明らかではない。

第四に、国土交通省が「技術的に対応可能」と述べたからといって、本当に技術的に対応可能であるという保証は全くない。このことは、奈良県の大滝ダムでの湛水試験時点での地すべりの発生、同じく、埼玉県の高滝ダムでの同様な地すべりの発生などが示すように、国交省の地すべりや岩盤の安全性に関しての知見が極めて乏しいことは明白であって、原判決のような国交省へ万全の信頼を寄せた安易な判断が許されるところではないことは明らかである。

このように、上記原判決の指摘は、誤りだらけ、不備だらけであり、まともな事実認定の体をなしていない。この原判決の指摘は、八ッ場ダムのダムサイトの安全性について、何も述べたことにはなっていない。

#### (4) ダムサイトの安全性についての立証責任

既に述べたように、そして、本準備書面の他の箇所においても繰り返し述べているように、ダムに瑕疵がないことについては、被控訴人に立証責任がある。

原判決の指摘が、「国土交通省が技術的に対応可能と述べている」からダムサイトの問題は対応可能、などという意味であれば、それは、ダムの瑕疵に関する上記のような被控訴人の立証責任について誤った理解をしていると言うことに他ならない。この点は厳しく糾されるべきである。

#### (5) 原裁判所には国民から本件訴訟を付託される資格がなかった

また、ここでの指摘と同様のことを、原判決は、後に述べる地すべりの危険性の箇所において、繰り返し述べている。原裁判所は、国土交通省が言っているのだからそれだけで信頼が置ける、とでも考えたものと思われる。

言うまでもないことだが、このような考えは、何の根拠もない。のみならず、このような考えは、三権分立の下における司法府の構成員としては抱いてはならないものである。原裁判所の構成裁判官らは行政の施策に対する司法統制の姿勢をみじんも持ち合わせていないのであって、本件訴訟を付託される資格が

なかったとすら疑わざるを得ないところである。

### 3 基礎岩盤の脆弱性について

#### (1) 控訴人らの主張の骨子

控訴人らの基礎岩盤に関する主張は、①国土交通省は、ダムサイトの基礎岩盤は岩級区分で言えばB級が主体であるとしているが、本件ダムサイト周辺は多くの割れ目が存在するし、非常に複雑な割れ目が発達しやすい火山性の地層である、②現地で行われたルジオン試験の結果を参照すれば、岩級区分は見直されるべきである、③ダムサイト周辺の吾妻川左岸には嘗て擾乱帯と呼ばれた箇所があるが、それは断層破碎帯であり、ダムサイトの直下に延びている可能性がある上、それと平行する断層も新たに発見されている、というものである。

#### (2) 基礎岩盤の岩級区分について

##### ア 原判決の判断

原判決は、「国土交通省は、ハッ場ダムサイトの岩級区分を、……基礎岩盤は、全体としてはB級岩盤を主体とし、……ダム高が最も高くなり、最も大きなせん断強度……が必要となる渓谷中央部の河床から両岸の斜面にかけては、施工時に掘削削除されるべき地表から概ね5ないし10メートルの範囲にCM級岩盤がみられるが、その下部のダム基礎となる部分はB級を主体としていると判断していることが認められる。」として、国土交通省がこのように述べている、とまず指摘した（原判決72頁）。

ついで原判決は、本件ダムサイトには河床標高より深部でさえも多数の開口割れ目の存在が確認されているという控訴人らの主張に対して、「H14 ダムサイト地質解析業務報告書」（甲D1）は、それらの開口割れ目の存在を前提として織り込んだ上で、渓谷中央部のダム基礎となる部分はCH級及びB級からなることが明らかにされているのであるから、上記国土交通省の判断は不合理とはいえない、とした（同上）。

そして原判決は、ルジオン値を参照すれば上記岩級区分は見直されるべきであるという控訴人らの主張に対して、八ッ場ダムサイトの岩級区分は岩塊の硬軟、割れ目間隔及び割れ目性状から定められているもので、ルジオン値によるものではなく、岩級区分とルジオン値の対応についても幅のある表現がされていたりルジオン値に基づく説明がされていなかったりすることから、ルジオン値を参照して岩級区分を見直さないことが直ちに不合理であるとはいえない、などとした（原判決73頁）。

#### イ 原判決の誤り

##### a 国土交通省の主張自体の曖昧さ

一審原告らの最終準備書面（4）・14頁以下においても述べたことであるが、国土交通省のダムサイト基礎岩盤に対する考えの基本は、「今後も継続して実施される地質調査や設計作業により精度向上が図られ、ダムサイト地質に対する評価や図面等に修正が加えられていくものであることを申し添える。」ということである（甲F5-2-1・1頁）。

国土交通省自体、ダムサイトの基礎岩盤について不明な点・曖昧な点が残されていることを自認しているのである。そして、国土交通省の判断が、それまでに行われた調査や、当該判断後の資料と照らし合わせて矛盾しないのかどうか、改められなければならないのかどうか、厳しく検討されなければならないのである。

##### b 多数の開口割れ目の存在について

控訴人らが岩級区分についてまず指摘したことは、多数の開口割れ目の存在と国土交通省の岩級区分とが矛盾するということである。

上記「H14 ダムサイト地質解析業務報告書」の表4-1-3「岩級区分基準」には、B級は「ほとんど割れ目がない新鮮堅硬岩盤」「割れ目は少なく、ボーリングコアでは1mにつき1～2本程度である。割れ目沿いは若干褐色部が認められるもの密着していることが多く、軟質化は認められない。開



口割れ目も認められるが少ない」とされている（甲 D 1・86頁）。

まず、上記報告書には、B 級と判断したボーリングのコアがすべて示されているわけではないので、国土交通省が B 級と判断した岩盤が本当に正しいということを裏付ける証拠はない。次に、上記報告書 87 頁には、B 級と判断されたボーリングコアの写真が 3 本、例示されている。この 3 本は例として挙げられているくらいだから、本件ダムサイトのボーリングコアの中から最も良質のものが選定されて掲載されているものと考えられるところ、一番上の BL-7 及び真ん中の BR-12 は、何れも河床部のものではなく、それぞれ、左岸部・右岸部のものである（甲 D 1・74 頁）。一番下の 60-B のみが、河床部のものである（同上）。これらのボーリングコアを見ると、1m につき 3 本以上の割れ目が入っているものが散見される（BR-12 の 54～55m, 60-B の 60～61m, 62～63m）。割れ目は、開口しているものが多い（BL-7 の 70～71m, 72～73m, 73～74m, 74～75m, BR-12 の 52～53m, 54～55m, 60-B の 60～61m, 62～63m, 64～65m）。河床部の 60-B の割れ目が特に大きな割れ目となっている。また、60-B は、コアが白色ないし赤褐色となっており、変質作用を受けていることが看取される。BL-7 の 70～71m, BR-12 の 50～51m, 60-B の 60～61m の箇所等には、岩盤が風化して砕けていることが看取できる箇所がある。

このようなことからするならば、国土交通省が行った B 級との判断は、上記の B 級の定義と整合していないことが分かる。しかも、最良のものとして例示されているものがこの体たらくなので、その余の部分の B 級という判断も推して知ることができる。さらに、国土交通省の判断は、河床部において最も甘いことが窺える。

このように、国土交通省の B 級との判断は、実際のボーリングコアの割れ目や岩の状態と矛盾するのであり、合理性がない。

#### c ルジオン値との整合性について

まず、一審原告らの最終準備書面(4)・17頁においても述べたように、透水性が高いということは、岩盤中に割れ目が存在することを示す。即ち、ルジオン値が大きい箇所は、岩級区分のランクは、当然のことながら、低く評価されるべきことになる(甲D15・3頁)。

原判決は、岩級区分とルジオン値とは必ずしも連動しないかのごとく述べているが、甲D1・87頁に示された岩級区分の基準は、一見して分かるように、視認による区分である。一方、ルジオン値は、ルジオン試験によって明らかにされる数値であり、それによって岩盤中の割れ目や風化などの水を通しやすい脆弱な部分の存在が示される。ルジオン試験によって高いルジオン値が示された場合は、岩盤の脆弱性が示されたものと考えなければならない。特にB級については、「ルジオン値は概ね2以下」とされているのであって、ルジオン値と岩級区分との対応は比較的明瞭である。従って、ダムサイトの安全性を考えた場合、10を超えるようなルジオン値が示された場合、特に20を超える値が示された場合は、岩級区分の見直しをすることは必須であると考えなければならない。

本件ダムサイトの基礎岩盤は、一審原告らの最終準備書面(4)・17頁以下において詳細に述べたように、ルジオン値が10以上20未満、あるいは20以上を示す箇所が多々あり、概ねB級との判断は誤りであり、多くの部分がCM級やCL級に変更されなければならないことは明らかである。

このようなルジオン値にも拘らず、B級との判断は不合理であるとはいえない、などという原判決の判断は、明らかに不合理である。

#### d まとめ

以上から、本件ダムサイトの基礎岩盤について、B級主体と判断した国土交通省の判断は合理性があるとはいえないことが明らかである。

この点に関する原判決の判断も誤りであり、取消をまぬかれない。

### (3) 擾乱帯について

#### ア 原判決の判断

原判決は、上記 H14 報告書において擾乱帯と呼ばれた部分について、断層の存在は認められない上、原告らの主張は擾乱帯がダムサイト直下に延長している可能性を言うにとどまり、他に擾乱帯がダムサイト直下にまで延長していることを認めるに足りる具体的な証拠は存在しない、などという判断を行った（原判決 74 頁）。

#### イ 原判決の誤り

##### a 断層の存在

原判決は、「断層の存在は認められていない」などと理由も挙げずに結論だけ述べているが、擾乱帯とよばれているものの正体が断層であること、本件ダムサイトには、それに平行して走る断層が存在することは、証拠上明らかである。

即ち、一審原告らの最終準備書面(4)・22頁以下に述べたように、「H17 川原畑地区他地質調査報告書」作成の前提となった横坑調査では、2条の断層の存在が明記されている(甲 D15・6頁, 添付図・図-4 [乙第214号証の2・図10と同じ], 図-5)。また、当該「擾乱帯」付近で行われた水平ボーリングNo.13には、「16.45～16.5m 付近が褐色に変色し、2条の断層の一部であると考えられる」とされている。同じく水平ボーリングNo.12にも「2条の断層の一部であると考えられる」とされているのである(甲 D15・6頁, 添付図・図-5)。H14 報告書で擾乱帯とよばれていたものが、2条の断層に挟まれた断層破碎帯であることは、証拠上明らかである。

さらに、やはり一審原告らの最終準備書面(4)・26頁において述べたように、上記「H17 川原畑地区他地質調査報告書」では、横坑調査の結果、坑奥・「擾乱帯」の西側にこれと並行した新たな断層が見つかったことが明記されている(甲 D15・7頁, 乙第214号証の2・図8)。

以上のように、証拠上擾乱帯が2条の断層であること、それに平行した断層も存在していることが証拠上明らかであり、断層の存在は認められない、などとした原判決の誤りは明らかである。

b 断層のダムサイト直下への延長

これもまた、一審原告らの最終準備書面(4)・22頁において述べたことであるが、上記擾乱帯は、吾妻川左岸河床部で河道方向-1軸から2軸(ダム軸の上流側約40m~下流側約80mの範囲)まで連続していることが、上記「H17川原畑地区他地質調査報告書」作成の前提となった横坑調査、それ以前のH14報告書等において確認されている。

また、原判決は、国土交通省が安山岩貫入岩体の中で行ったボーリングNo.17を踏まえて、上記のような「ダムサイトには断層が認められない」などと言う判断を行なったのではないかとも思われる。しかし、このボーリングのコア部分には、他のコア部分と比べて異常な赤色変質部分が認められる。これは、割れ目への水の浸潤に伴う酸化帯であると考えられるため、直近に、割れ目が存在することが明らかである。それから、安山岩貫入岩体は、その周囲の八ッ場層よりも形成が新しい。上記の擾乱帯は八ッ場層の中に認められるのであるから、擾乱帯の存否を確認するためには、安山岩貫入帯の中だけではなく、周囲の岩盤についても詳細な調査を行う必要がある。国土交通省はこのような調査を行っていないし、被控訴人も、このような調査を行って、ダムサイトの岩盤中に擾乱帯が存在しないことを主張・立証していない。

のみならず、本件では、八ッ場層よりも新しい貫入安山岩体の、しかもダムサイト上流部分の擾乱帯の延長部に位置する部分に、上記のような赤色変質が認められることから、擾乱帯(=断層)と関連すると思われる割れ目が存在する可能性がある。この可能性は、相当程度の科学的根拠を持った可能性であり、原判決が想定したような、AもあればBもあるかもしれ

ない、といった程度の可能性ではない。更に、この擾乱帯－赤色変質帯の延長のダムサイト 0 軸(ダム堤体が建設される位置)の右岸側標高 440m 付近に高いルジオン値を示す部分がある。

これらの事実及び被控訴人がこれに対して何らの主張・立証も行っていないことも併せ考えるならば、擾乱帯は、ダムサイト直下に延長しているものと認めるのが相当である。

c まとめ

以上のことから、本件ダムサイトには、ダムサイト直下に延びる擾乱帯とかつて呼ばれた断層破碎帯が存在することが認められる。従って、本件ダムサイトの基礎岩盤は、ダム堤体を建設するためには安全な岩盤ではない、というべきである。

この点に関する原判決の判断の誤りは明白である。

#### 4 基礎岩盤の高透水性について

(1) 控訴人らの主張の骨子

控訴人らの主張は、①吾妻川の河床標高以深にも高いルジオン値を示す地点が多々あり、河床付近の基礎岩盤は難透水性とはいえない、②吾妻川の左岸側は高透水性の水平の割れ目が山側に向かって発達している、③現場の透水試験からも「限界圧あり型」や「目詰まり型」の箇所が多々あり、一見強固な岩盤に見えても、ダムが湛水すればその水圧によって隠されていた岩盤の脆弱性が露わになる可能性がある、④新グラウチング指針は国土交通省のお手盛り基準である可能性が高く信用性が低い上、新グラウチング指針の基準によっても対応不可能なルジオン値を示す箇所もあるし、グラウチング工法では剪断抵抗を補強できない、というものである。

(2) 基礎岩盤の高透水性について

ア 原判決の判断

原判決は、本件ダムサイトの基礎岩盤の透水性について、何ら理由を述べることなしに、「証拠……によれば、全体的にみれば、国土交通省がH17報告書に基づき、河床付近の基礎岩盤及び左岸の地下水位以深ではルジオン値が小さいと評価していることに格別不合理な点があるとは認め難い」などという判断を行なった(原判決74頁)。

## イ 原判決の誤り

### a 原判決の判断の脱漏

原判決は、上記の通り、河床付近の基礎岩盤と左岸の地下水位以深の各ルジオン値しか取り上げていない。

しかし、控訴人らが問題としたのは、これらの点に止まらない。即ち、控訴人らは、最終準備書面(4)・28頁以下において詳しく述べたとおり、①左岸側は水平方向に高透水性を示す層が重なっている、②しかもそれは現在わかっているよりも更に山側に延びている可能性が高いが、国土交通省は十分な調査を行っていない、③右岸側は地下水位よりも下に高透水性の地層があるという点について、主張・立証を行っている。

特に、右岸側は、左岸側よりも、地下水位よりも低い位置に高透水性を示す部分が多い。このことは国土交通省も認めているところである。原判決がこの点の記述を脱漏したことは、単なる過誤ではなく、右岸側の基礎岩盤が脆弱であることを原判決も認識していたからこそ、判決文に書けなかったのであろうと考えるのが相当である。

次に、原判決は、河床付近の基礎岩盤、左岸の地下水位以深という点についてのみ述べているが、これは、ダムサイトの岩盤の安定性については、ダム堤体の下部だけを考えればいいという誤った認識を持っていたためではないかとも考えられる。しかし、ダム堤体の側面に高透水性の岩盤があれば、そこから貯留水が漏出する可能性、堤体側面の岩盤がずれたり崩壊したりしてダムが破壊される可能性がある。従って、ダムの側面部の岩盤

の安定性や透水性についても十分に吟味する必要がある。本件で控訴人らは、ダムの左右両岸の岩盤が高透水性であることを主張・立証して来た一方で、被控訴人はそれらの点について十分な主張・立証を行っていない。そして、原判決は、この点について何ら触れるところがないのである。

b 原判決の判断の誤り

次に、原判決は、河床付近の基礎岩盤及び左岸の地下水位以深ではルジオン値が小さいという国土交通省の評価について、明らかに不合理であるとまではいえない、などと判断しているが、大きな誤りである。

具体的なことは、一審原告らの最終準備書面(4)・30頁以下に詳細に述べたが、①「H17川原畑地区他地質調査報告書」に添付された左岸側のルジオン値と標高の関係図(甲D15・添付図・図-10の左図)、乙214の2・図15～17のルジオンマップにおいて、現実に、吾妻川河床付近や左右両岸側に高透水性の箇所が多数見られるし、②ダムサイト0軸のルジオンマップには、河床標高以深において、ルジオン試験の結果「目詰まり型」「限界圧あり型」を示す地点がかなりあり(甲D15・添付図図-11、12等)、これらの箇所は、ルジオン値が低いように見えても、一定以上の水圧がかかると岩盤が亀裂破損する可能性がある、等の点を指摘することができる。

そして、原判決は、これらの点について、何らの批判もできていない。もとより、被控訴人もこれらの点について反駁する主張・立証を行っていない。

河床付近の基礎岩盤及び左岸の地下水位以深ではルジオン値が小さいという国土交通省の評価は、不合理な点だらけというべきである。

この点に関する原判決の判断の誤りは明らかである。

(3) グラウチング工法について

ア 原判決の判断

原判決は、現在のグラウチング技術指針は、旧指針制定後、約20年が経過し、その間に数多くの知見等が蓄積されたことや複雑な地質を有する基礎地盤を対象とする工事が増えたことから、平成15年に、ダム安全性を損なわないことを前提に改定されたものである、などとした後、グラウチング工法の内容について長々と説明し、改定後のグラウチング技術指針の内容が不合理であることをうかがわせる具体的な根拠は見当たらない、などとした。そして、原判決は、「国土交通省は、現在のグラウチング技術指針に基づき、ハッ場ダムにおけるグラウチングを設計・施工することとし、既に判明している左岸の高透水部に対してはカーテングラウチングの施工範囲を拡大する変更をしたことが認められることから見ても、国土交通省は、施工中の新たな問題点が発見された場合、計画の検証・見直しをした上でその後の施工をすることが可能であると考えられ、他に透水性の高い部分にグラウチング工法で対処することがおよそ不可能であることを認めるに足りる証拠はない。」などと判断した(原判決74～76頁)。

グラウチング工法に関する判示は、原判決中で、ダムサイトの基礎岩盤に関する論述で一番長い記述がなされている箇所である。被控訴人の準備書面に長々と書いてあった箇所であったので、これ幸いと写し取ったものに違いない。

#### イ 原判決の誤り

##### a 例外のない国土交通省への信頼

ここでも原判決は、手放しで国土交通省に対して全幅の信頼を寄せた判断を行なっている。

しかし、その信頼は何らの根拠もない誤った判断であり、司法府の態度としても誤っていることは、既に前記第3において述べたとおりである。

##### b グラウチング指針改定作業について

原判決は、グラウチング指針の改定作業について、単に改定がなされた



という事実を述べているに過ぎない。しかし、その改定がどのような者らによって、どのような手続で行われたのか、改定作業を行った者らの人選はどのような基準で誰が行ったのか、等の点については全く明らかにされていない。これらの点を明らかにせずに、改定作業が適切であったか否かを判断する事はできない。

c 新基準に準拠しても問題がある基礎岩盤

また、一審原告らの最終準備書面(4)・36頁においても指摘したことであるが、旧指針の基準ではコンクリートダムを造る際のカーテングラウチングでは、ルジオン値が1以下のところに施してやっとな効果があるといわれていたものを、新基準では、ルジオン値10以下というように基準を甘くした。しかし、本件ダムサイトの基礎岩盤は、ルジオン値が10を超える箇所、20を超える箇所さえも存在する。甲D15・添付図・図一10のグラフによると、特に右岸側には、河床標高以下の場所でも30超、40超のルジオン値を示す箇所もある。さらに、前項で述べたように、河床標高以下の岩盤には、一見堅硬に見えても一定程度の水圧下においては急激に水の流出量が増える(=ルジオン値が上がる)限界圧あり型、目詰まり型の岩盤もある。

従って、新指針に従ったとしても、本件ダムサイトの基礎岩盤は、なおグラウチング工法では対処不可能な箇所が多々ある。

原判決は、このような点を全く考慮していない。

d グラウチング工法では剪断抵抗を補強できない

さらに、岩盤が高透水性であることは、単に水が抜けてしまうという問題だけではなく、剪断力に対して脆弱であることを意味している。このような点についても、控訴人らは、原審最終準備書面(4)・37頁において述べた。

一方、グラウチング工法というのは、割れ目を充填材で埋めて水の通り

を悪くするという工法であり、水の流出を防止するための工法にしか過ぎない。従って、割れ目を挟んだ両方の岩盤の機械的な強度を上げるという効果はない。この工法を用いたとしても、高透水性の剪断抵抗の脆弱な岩盤の剪断抵抗を上げるという効果は期待できない(甲F5・14～15頁)。

#### (4) まとめ

以上から、本件ダムサイトの基礎岩盤は高透水性であることを認めるのが相当であり、グラウチング工法に関する新基準を以てしても、これに十分に対処することができるとは認めることができない。

これらの点に関する原判決の判断は失当である。

## 5 熱水変質帯について

### (1) 控訴人らの主張の骨子

控訴人らの主張は、新たな調査を行うたびに熱水変質帯の新たな分布域が見つかるし、熱水は地下深部から岩盤中の割れ目・亀裂に沿って上がってくるので、島状に分布するから、未調査の箇所から新たに熱水変質帯が発見される可能性もあり、本件地域は火山性の地質であることや熱水変質帯の分布は八ッ場層の分布とほぼ重なること等も考えれば、本件ダムサイトは、熱水変質帯の中に位置しているものとするのが相当である、と言うものである。

### (2) 原判決の判断

原判決は、H14 報告書においては、熱水変質の分布の中心は-5 軸であり、0 軸では変質がみられなかった、国土交通省において更に地質調査を行ったところ、熱水変質による CL, CM 級岩盤はダムサイト付近ではほとんど分布がみられず、ダムサイト近傍の熱水変質帯の先端部分は強度低下が生じていないか極めて僅かで、従来想定されていたよりも良好な岩盤であることが判明したことから、堤体基礎が変質帯にかからない範囲で、ダム軸の右岸側を上流側に 20メートル移動させた上で、新たに設定したダム軸を基に堤体の設計を進め

ることとした事実が認められることからすると、熱水変質帯に関する問題は現時点では解決しているというべきであり、他方、新たに設定されたダム軸が熱水変質帯の中にあることや、変更後のダム軸に建設されたダムが将来の熱水変質の進行による悪影響を受けることを認めるに足りる証拠はない、などと判断した(原判決76～77頁)。

### (3) 原判決の誤り

#### ア 原判決の安易な判断

原判決は、熱水変質帯の存在は「既に解決された問題」である、などと述べているが、現実を直視しない、安易な行政迎合の判断をしたものとの非難を免れない。

即ち、一審原告らの最終準備書面(4)・40頁以下に指摘したように、H14ダムサイト地質解析業務報告書の時点におけるよりも、H17川原畑地区他地質調査報告書や、H18ダムサイト地質調査報告書という調査を続けることにより、次第に、より広範囲の、しかもダムサイトを取り巻くような熱水変質帯の分布が明らかにされている。

また、熱水変質帯は島状に分布するので、未調査の部分に熱水変質帯が存在する可能性も高い。

さらに、国土交通省がH17川原畑地区他地質調査報告書において、ダムサイトは良好岩盤であるとした根拠となった横坑調査は杜撰且つ粗雑であり、この調査に信頼性はない。寧ろ、上記のような熱水変質帯の分布状況を見ると、ダム軸に変質帯が延びてきているものと考えerほうが自然である。

翻って、H14ダムサイト地質解析業務報告書に掲載された、ダム軸直下の60-Bというボーリングのコアを見ると、3、(2)、イにおいて既に述べたように、他のBL-7に見られるような新鮮な岩盤であることを示す青色ではなく、赤褐色変質、白色変質を受けている上、大きな亀裂の存在が確認できる(甲D1・87頁)。ダムサイト直下の岩盤にも、熱水変質帯が伸びているこ

とがはっきりと分かる。

#### イ 更にその後の調査でも発見された熱水変質帯

国土交通省は、平成19年にも熱水変質帯の調査を行ったようであるが、その結果を添付する(図-1, 2 本書本編末尾に掲載)。図-1を見ると、ダムサイト直下に、⑦~⑨の間、⑳~㉑の間に、標高480m±5mの範囲に熱水変質が認められたボーリングがあったことが記されている。ダムサイト下流側の㉓~㉔の間にも、同様に熱水変質が認められたボーリングが存在する。

この点、国土交通省は、それらの熱水変質が認められたボーリングは、下方からの変質帯が連続しない、としている。しかし、変質帯は、熱水の通過した場所であり、岩盤中では割れ目分布に規制される。ボーリングのコアの中で変質帯が下方から連続しないとしても、変質帯の存在自体が、下方から熱水が上昇してきたこと、及びそのような上昇を許す連続した割れ目が存在することを意味している。

また、平成19年に行ったとされる調査では、熱水変質が認められなかったボーリングも多数存在するため、国土交通省は、熱水変質が存在するとしても僅かに過ぎないということを言いたいようである。しかし、同省が熱水変質が認められなかったとしているのは、ボーリングコア中の10mの幅でしかない。それ以外の深度については何の言及もない。その上、熱水変質帯は、砂岩等空隙の多い岩体や地表部の開口割れ目の密度が高いところでは面的分布を示すようになるが、深部での割れ目の幅は大きいものでも数mm程度であることから、このようなところでは変質帯の幅もせいぜい数cmから数10cm程度と推定される。ところで、ダムサイト岩盤で実施されたボーリング密度は多いところでも40m間で1~2本程度である。仮に40mに1本のボーリングで、変質帯幅40cmの変質帯を見つけるとすると、その確率は40/4000、すなわち100分の1なのである。変質帯がないと

したボーリングをもって、その周囲に変質帯が及んでいないと断定するのは誤りである。

#### ウ まとめ

以上から、本件ダムサイトには熱水変質帯が及んでいることが明らかである。それを認めなかったばかりか、熱水変質帯の問題は現時点では解決している、などとした原判決の誤りは明らかである。

## 6 断層の存在

### (1) 控訴人らの主張の骨子

控訴人らの主張は、①本件ダムサイトの近くには、大きな親断層<sup>おやだんそう</sup>があり、本件ダムサイトの右袖を通過している可能性もある、②国土交通省は、この親断層の存在を無視している、③かつて国会でも「河床を横断する3メートル幅の岩の断層がある」という議論がなされ、旧建設省は断層の存在のために、現在のダムサイトはダム建設用地として不適としていた、というものである。

### (2) 原判決の判断

原判決は、H14 報告書では右岸高標高部を除き、地質学的及び工学的に際立った断層は認められないと判断されている事実が認められる、群馬県表層地層図は大まかなものであり、原告らの主張する親断層が八ッ場ダムのダム軸に交差するか、安全性に影響するような近距離を通過することが明らかであるとはいえない、昭和45年に株式会社応用地質調査事務所の作成した利根川水系吾妻川八ッ場ダム・ダムサイト地表地質調査報告書（甲D17）においてはダムサイト下流の2本の断層の存在が指摘されているものの、ダム建設に支障となる断層があると結論付けるものではないし、そのうちの1本の吾妻川に近い断層は上流のダムサイトに向かって延びているもののダムサイトに達する前に消滅している上、その後の調査において地表部を除いては脆弱部が存在しないことが確認されている、もう1本の断層はダムサイトに向かうことなく南方に

延びており、八ッ場ダムのダム軸に交差しないしその近距離を通過することは認められない、控訴人らが指摘する大きな断層の路頭の存在は、ダムサイトから離れた下流に存在しているのであって、ダムの堤体の右袖を通過する可能性が考えられないではないというに止まっている、などとして、ダムサイト周辺において、ダムの安全性に影響を与える断層が存在することを認めるに足りる証拠はない、などと判断した(原判決77～79頁)。

### (3) 原判決の誤り

#### ア 少なくとも至近距離に大きな断層の存在

原判決は、上記のとおり、ダムサイトを通る断層はないし、近距離にも断層はない、などと判断している。原判決が考える近距離というのはどの程度の距離を言うのか、明らかではない。しかし、地質学的な規模で考えれば、数10mの距離は言うに及ばず、数100mの距離であっても、至近距離と考えるべきである。

断層がダムサイト直下を通過していなかったとしても、至近距離にある場合、ダムサイトは、それらが引き起こす地震の影響や地盤のずれの影響を強く受ける。そればかりか、ダムサイト周辺の地層は、断層の影響を強く受けているものと考えるのが相当である。

そして、群馬県表層地質図(甲D5)からは、原本は5万分の1の縮尺であるが、本件地域を通る大きな断層が、ダムサイトの直下ではなかったとしても、数100m(しかもその前半)以内の位置にあることが明らかである。応用地質調査事務所の作成した利根川水系吾妻川八ッ場ダム・ダムサイト地表地質調査報告書の図面(甲D18)の2本の断層のうち、吾妻川に沿って延びている方の断層は、左岸側のダムサイト直下に入り込んでいる。もう1本の方も、破線のダムサイトと最も近い部分で約200mの距離にある。控訴人らが指摘した大きな断層の路頭は、ダムサイトから約500mの距離にある。

このように、ハッ場ダムのダムサイトの少なくとも至近距離に、大きな断層が存在していることは明らかである。

イ 実際にダムサイト直下に断層の存在

のみならず、既に3、(3)において述べたように、かつて擾乱帯と呼ばれた部分は、断層破碎帯に他ならない。この断層破碎帯は、吾妻川左岸側のダムサイトを跨いでその上下流に延びている。そればかりか、この断層破碎帯と平行して、ダムサイトの上下流に跨って走る断層の存在も確認されている。

そして、上記擾乱帯の位置は、まさに、昭和45年応用地質調査事務所の地表地質調査報告書に記載された2本の断層のうちの、吾妻川にそって延びている断層に相当するものである。

ウ 国土交通省の調査不足

さらに、国土交通省のダムサイト周辺の断層の調査は十分とはいえない。一審原告らの最終準備書面(4)・51頁でも指摘したように、国土交通省は、控訴人らが指摘した大きな断層の路頭について、これまで全く触れずに来たし、控訴人らの指摘に対しても、これを誤魔化するような対応を行ったのである。当然のことながら、国土交通省は、この断層がどこに延びているかについても、全く調査を行っていない。群馬県表層地質図に記載された親断層の調査も全く行っていない。昭和45年～46年に国会で問題となった断層についても、その後追跡調査を行っていない。

このようなことでは、ダムサイトが断層の影響を受けないということを十分に説明したことにはならない。

エ まとめ

以上から、本件ダムサイトは、断層が直下に存在するし、大きな断層が少なくとも至近距離に存在することが明らかである。そして、国土交通省も被控訴人も、そのような点について反駁する主張・立証を全く行っていない。断層についての原判決の判断が誤りであることは明らかである。

## 7 小括

ダムが正常な機能を有すること、ダムサイトに危険性がないこと等は、被控訴人に主張・立証責任があるところ、被控訴人は、それらの主張・立証責任を果たしていない。

一方、上記のとおり、八ッ場ダムのダムサイトが脆弱であり、危険であることは明らかである。

従って、ダムサイトの危険性についての原判決の判断が誤りであることは明らかである。

原判決の、行政当局への親愛と信頼の情は、地すべりの危険性での判示により強く示されているが、要するに、原裁判所の裁判官たちは、現在ダムをめぐる危険性については、その兆候は認められるが、行政が十分に注視しているのだから安全性は保障されるとの万全の信頼が基礎に置かれているのである。人と人との関係では信頼は最上の美德であるとしても、司法が行政を監視する場合には、この無制約の信頼が民主主義に対する最大の罪悪であることは、古今東西、例外なく証明されている普遍の原則となっている。

原裁判所の裁判官たちは、この最も犯してはならない鉄則を破ってしまったのである。

原判決が破棄されるべきは言を俟たない。



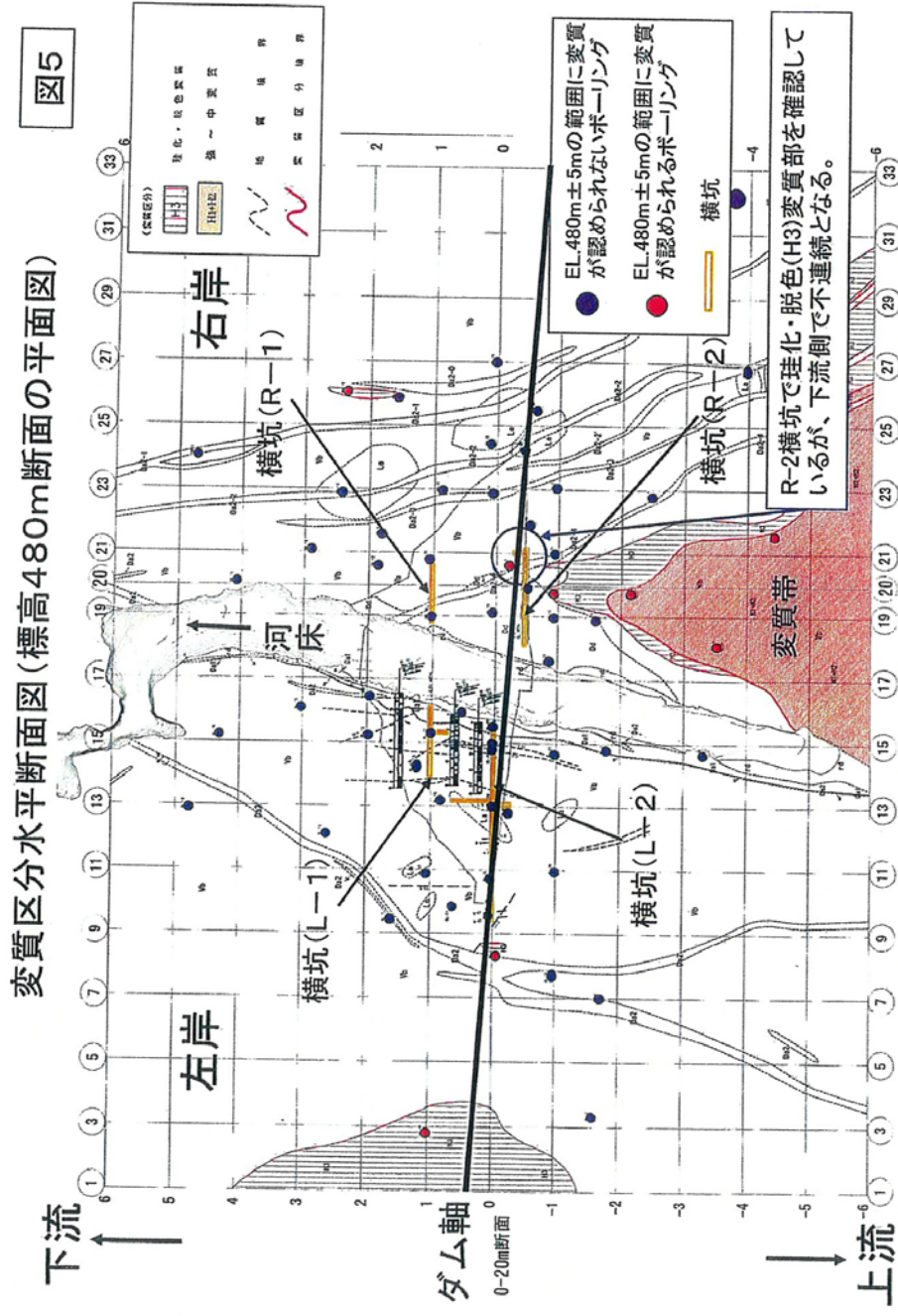
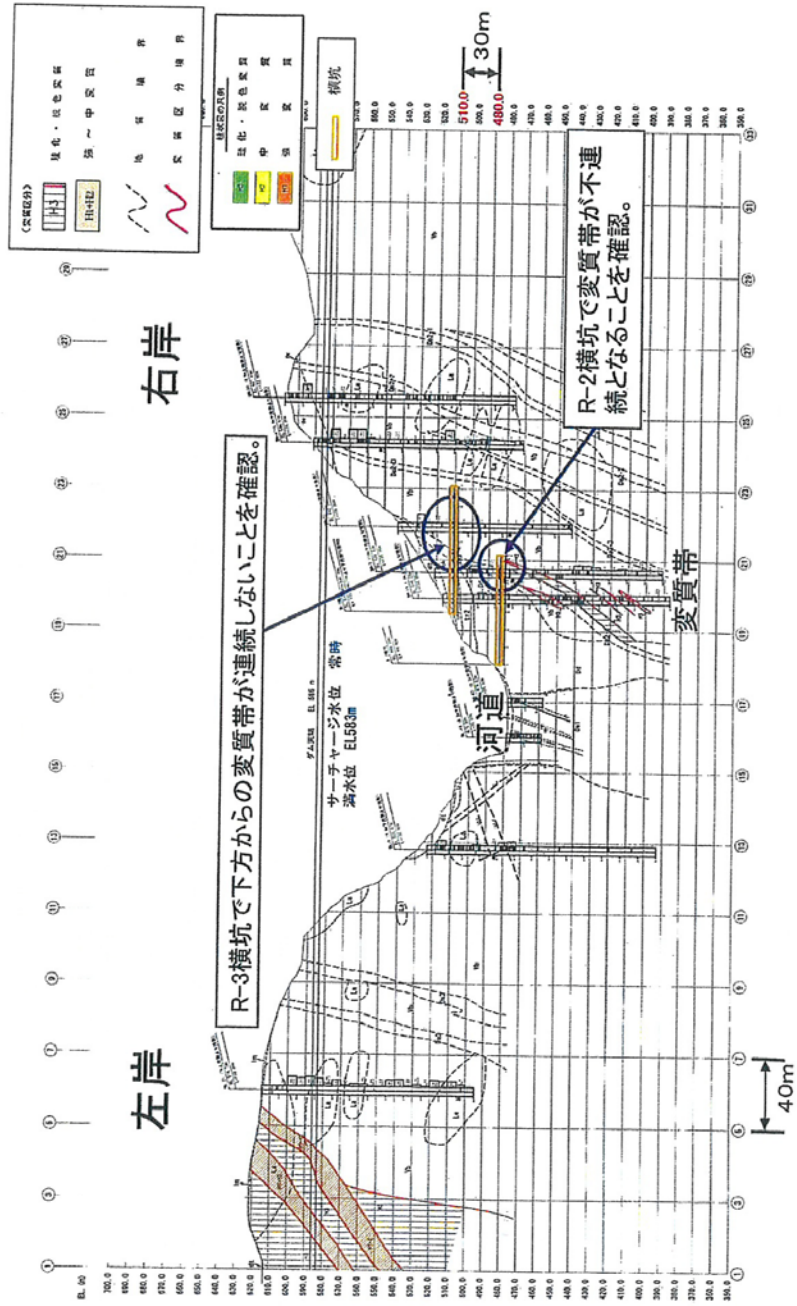


図1

图 2

変質区分断面図(ダム軸の横断面図)

図6



## 第2 地すべりの危険性について―八ッ場ダムには、貯水池地すべりの危険があり、このままの建造は許されない―

### 1 はじめに

八ッ場ダム予定地は地質がきわめて脆弱であるので、ダムが完成して貯水し、水位を上下させれば、貯水池周辺の各所で深刻な地すべりが惹起される可能性が高い。実際に国土交通省による従来調査でも、貯水池周辺で地すべり発生の可能性があるとところは22地区に及んでいた。ところが、国土交通省が地すべり対策を具体化したのはわずか3地区のみであり、しかも、コスト縮減のため、合わせて5.8億円の対策費で済ませるというものであった。その余の地すべり問題については「ダム貯水池の湛水にあたっては、見落としのない様に、事前に貯水池全域を対象に再検討を行う」というもので、問題を先送りするものであった。地すべりの危険性はダムの安全性の根幹に関わることであり、さらに、その対策の内容によってはダム事業費が少なからず増額され、そのことはダム参画予定者の参画是非の判断にも影響することであるから、問題先送りで済ませられることではないことは言うまでもない。

原告・控訴人らは、国土交通省が予定している対策では、その対象範囲についても、また防止策においても、きわめて不完全であると主張してきた。

### 2 原審における原告・控訴人の主張

原告・控訴人は原審において、八ッ場ダム貯水池の湖岸斜面においては少なくとも下記の4箇所地区では湛水地すべりの危険が現在している、と主張した。

#### (1) 川原畑地区二社平の地すべり

川原畑地区の二社平とその周辺（三平、上の平など）の地層は、基盤は「八ッ場層」であるが、この地では、そこへ後から「温井（ぬくい）層」と呼ばれる溶岩が割り込んで（貫入）がきたことと、それに伴って酸性の高温温泉が上

昇したことにより、ハツ場層は熱水変質を受け、粘土化したり風化が早まってひどく脆弱化し、斜面の下方へ移動する地すべりを起こしている。

二社平の尾根筋全体が地すべり地で、激しい崩壊が起こっていることは争いが無いが、国土交通省が設定している「すべり面」は、地すべりの進行を示す滑落崖も分離丘もその周辺の空洞帯も含まれていない。このように過小評価した「すべり面」を前提に現計画の容量の押え盛土工法が設計されているから、「すべり面」が拡大した場合には、極めて効果が小さく、安全の確保は到底期待できない。

## (2) 林地区勝沼の地すべり

林地区勝沼では、平成元年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、地下水を抜くための井戸（集水井）を9箇所づくり、下流側の斜面の下部にはアンカーボルトも設置して、地すべりの動きを止めた。

国土交通省は、勝沼については3つの地すべり地を想定したが、そのうち、最も大きな中央部の地すべり地は、「地すべり面が確認されておらず、滑動する可能性は極めて小さいと判断される。」として、対策は採らないとし、残り2箇所だけを押え盛土工で対処するとした。しかし、平成元年の大きな地すべりは中央部の大きな地すべり面で起きた可能性が高く、国土交通省はそのことを無視して安上がりの対策で済まそうとしている。群馬県が設置した集水井のほとんどはダム湛水後は水面下になり、機能しなくなるので、安易な地すべり対策で終わらせるのは危険である。

## (3) 横壁地区白岩沢右岸の地すべり

横壁地区の白岩沢右岸について、国土交通省は、7つの地すべりブロックを想定し、そのうち、吾妻川よりの「ブロック7」だけを湛水によって不安定化する地区としている。国土交通省は、そのブロックは湛水すると地すべりを起こす危険を認めているものの、ここで滑っても守らなければならない財産がな

いので、対策は採らないとしている。しかし、そのブロックが滑れば山側へ連鎖して地すべりが拡大する恐れは十分にある。この連鎖の危険性は奥西一夫京都大学名誉教授も証言で指摘しており、この危険度は極めて高いと言わざるを得ない。

#### (4) 横壁地区小倉の地すべり

地質調査会社の委託調査報告書でも、夏季、ダム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おそれがあると警告している。宅地地盤の下の土石流堆積物などの層から地下水が流れ出していることは、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。

なお、同地区については平成10年の集中豪雨で小倉集落周辺で亀裂が発生し、緊急の地すべり対策が実施されたが、上記の委託調査報告書が指摘した問題とは別の現象への対策であり、問題は解消されていない。

### 3 地すべり危険箇所についての原判決の判断

原判決は、地すべりの危険性に関し上記第2章2記載のとおり独自の危険性判断基準を示した上で、以下のとおり、4箇所を取り上げて、独自の判断基準に照らして、ハッ場ダムは、地すべりの危険がないダムであるとの結論を導いている。

#### (1) 同判決81頁 b 川原畑地区二社平について

「国土交通省は、押え盛土工事の難点を踏まえ、…(中略)…地すべりの上部で突発的に生じる可能性のある崩落に対しては、別途排土工事等の対策工事を検討しているというのであるから、国土交通省の対応に格別不合理な点を見出すことができず、他に対策工事として不十分な点があることをうかがわせる証拠もない」

(2) 同判決 8 2 頁 c 林地区勝沼について

国土交通省は、地すべり発生箇所について、「今後地すべり対策の再検討を行い修正を加えることを予定していることが認められる。

したがって、国土交通省が、林地区勝沼における大きな地すべりの危険を放置しているとはいえない。」

(3) 同判決 8 3 頁 d 横壁地区白岩沢について

国土交通省は、「地すべり対策の必要性はないと判断したが、他方でダム完成後の湛水に当たり万全を期すために再検討を行い、今後も実施される地すべり調査などにより地すべり対策に修正を加えることを予定していることが認められる。

したがって、国土交通省が、横壁地区白岩沢において、地すべりの危険を放置しているとはいえない。」

(4) 同判決 8 4 頁 e 横壁地区西久保について

国土交通省は、同地区小倉の地すべり地について、「試験湛水時に斜面の安定性を再確認することとしているほか、ダム完成後の湛水に当たり、万全を期すために、貯水池全域の斜面を対象に再検討を行うことを予定していることが認められる。

したがって、国土交通省が、横壁地区西久保において、地すべりの危険を放置しているとはいえない。」

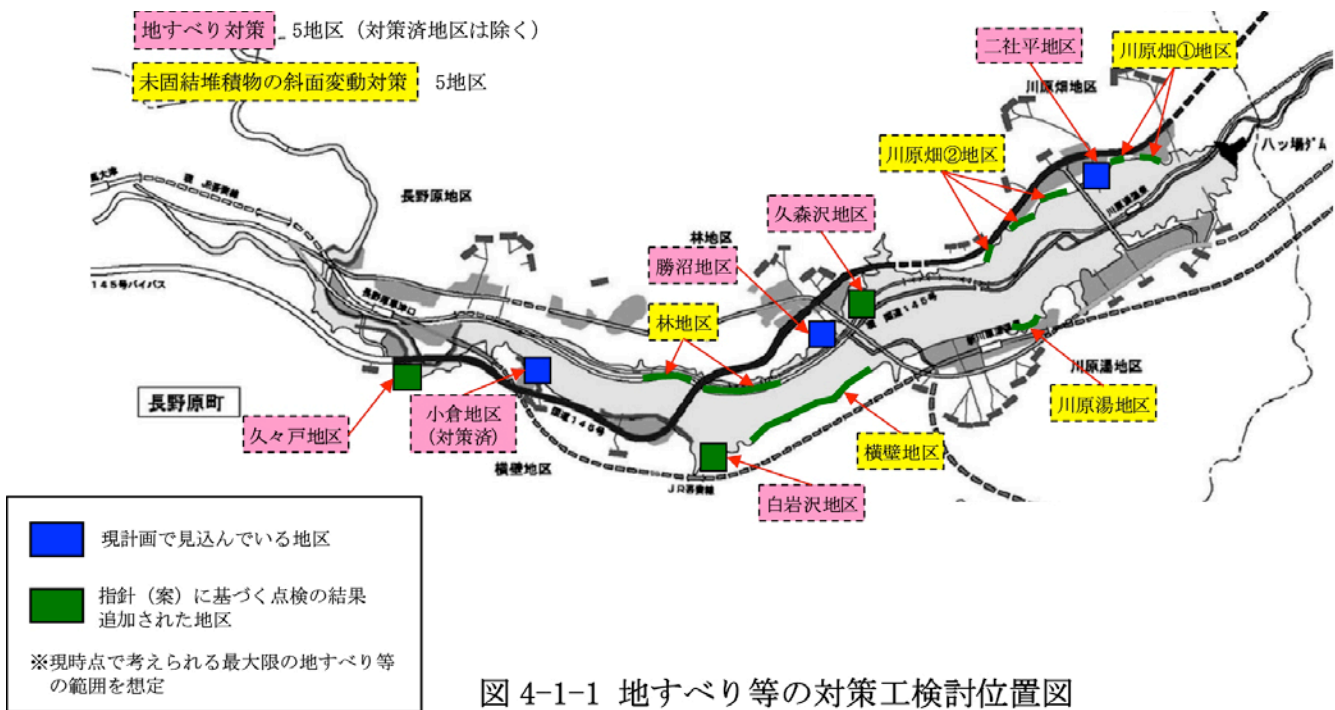
#### 4 国土交通省が示した新たな地すべり対策

(1) 八ッ場ダム検証報告の地すべり対策

しかし、八ッ場ダム貯水池周辺の地すべりの危険性がマスコミでも度々取り上げられ、地元住民から災害発生への不安の声が出されたことにより、ようやく国土交通省も重い腰を上げざるをえなくなった。そこで、平成 22 年 10 月から開始された八ッ場ダム建設事業の検証において、国土交通省は地すべり対策

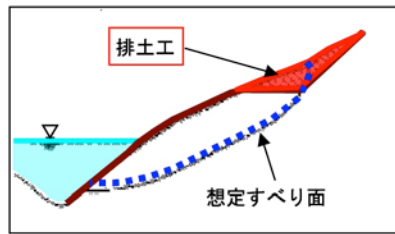
を検討し直し、その結果、10 地区において約 110 億円の費用をかけて対策を行うことを明らかにした（対策済みの 1 地区も含めると、対象地区は 11 地区）。さらに、国土交通省は、地元住民が移転しつつある代替地の地すべり対策も新たに検討し、約 40 億円の費用をかけて 5 地区で対策を講ずるとした。合わせて約 150 億円の対策費である。

新たな地すべり対策および代替地地すべり対策の内容は次に示す図表のとおりである。（甲D第25号証「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」4.ハッ場ダム検証に係る検討の内容』、平成23年11月、国土交通省関東地方整備局）」

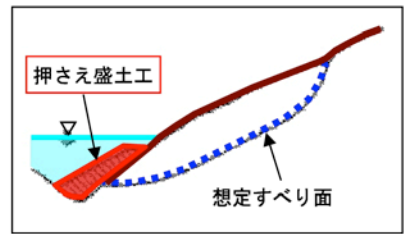




	要因別	種別	地区名	対策工法 (案)	備考
地すべり等 対策	現計画で 見込んでいる地区	地すべり	二社平 (川原畑)	排土工、押さえ盛土工	
		地すべり	勝沼 (林)	排土工、押さえ盛土工	
		地すべり	小倉 (横壁)	排土工、押さえ盛土工、 鋼管杭工	H21迄に実施済
	指針 (案) に基づく 点検の結果 追加された地区	地すべり	白岩沢 (横壁)	排土工、押さえ盛土工	
		地すべり	久森沢 (林)	押さえ盛土工	
		地すべり	久々戸 (長野原)	押さえ盛土工	
		未固結堆積物	川原畑①	押さえ盛土工	
		未固結堆積物	川原畑②	押さえ盛土工	
		未固結堆積物	川原湯	押さえ盛土工	
		未固結堆積物	横壁	押さえ盛土工	
	未固結堆積物	林	押さえ盛土工		




排 土 工



押 さ え 盛 土 工

◆代替地地区の安全対策工 検討位置図

貯水する場合に追加検討を進める  
必要がある盛土造成斜面 

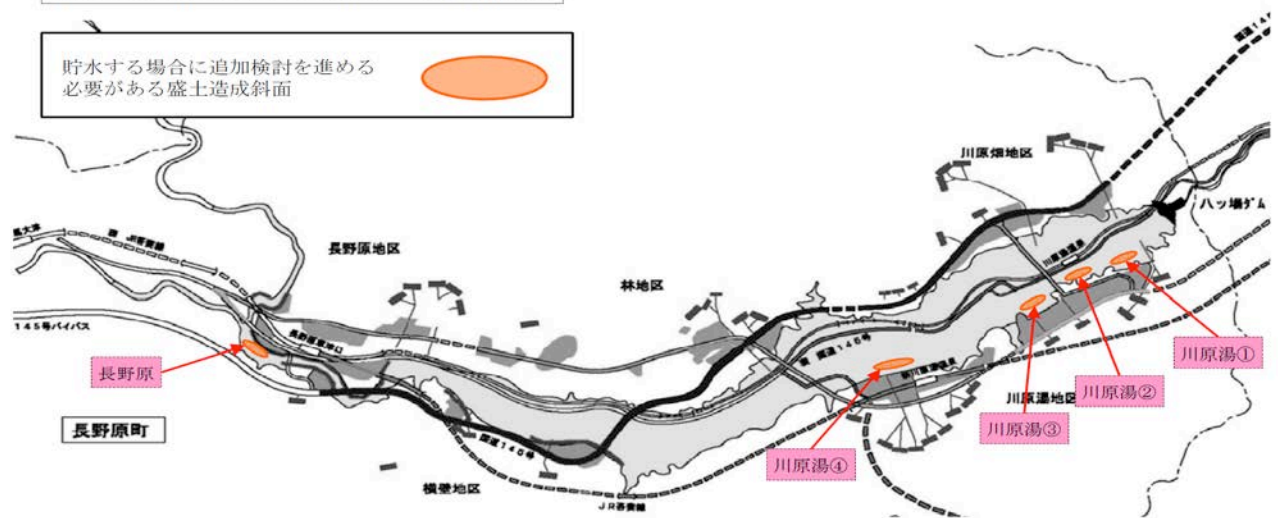
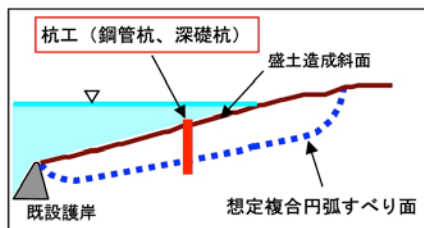
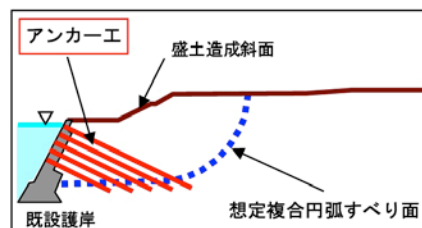


表 4-1-3 対策地区一覧

	地区名		対策工法 (案)	備考
	現計画	点検後		
代替地地区の 安全対策工	—	川原湯①	杭工	
	—	川原湯②	杭工	
	—	川原湯③	杭工	
	—	川原湯④	杭工	
	—	長野原	アンカー工	



杭工



アンカー工

(2) 従来の地すべり対策との比較

新たな地すべり対策と従来の計画による地すべり対策を比べると、下表のとおり、対策地区が大幅に増えた。地すべり対策地区は従来は3地区であったのが、11地区に増え、代替地の地すべり対策地区も含めると、16地区になった。対策費用も従来の5.8億円から約150億円に跳ね上がった。国土交通省は、従来の計画では地すべり問題についてはコスト縮減を最優先し、最小限の費用で済まそうとしたが、地すべりの危険性を指摘する報道がいくつかあったことなどにより、地すべり対策の全面見直しをせざるを得なくなったのである。

八ッ場ダム事業検証による新たな地すべり対策と従来の計画				
種別	地区名	対策工法 (案)	従来の計画の対策工法	
地すべり等対策	地すべり地形	二社平 (川原畑)	排土工、押さえ盛土工	押さえ盛土工、捨石工
		勝沼 林)	排土工、押さえ盛土工	押さえ盛土工、捨石工
		小倉 横壁)	排土工、押さえ盛土工、鋼管杭工	H21迄に実施済
		白岩沢 横壁)	排土工、押さえ盛土工	なし
		久森沢 林)	押さえ盛土工	なし
		久々戸 長野原)	押さえ盛土工	なし
	未固結堆積物	川原畑①	押さえ盛土工	なし
		川原畑②	押さえ盛土工	なし
		川原湯	押さえ盛土工	なし
		横壁	押さえ盛土工	なし
		林	押さえ盛土工	なし
代替地安全対策	川原湯①	杭工	なし	
	川原湯②	杭工	なし	
	川原湯③	杭工	なし	
	川原湯④	杭工	なし	
	長野原	アンカー工	なし	

その結果、代替地の地すべり対策地区も含めると、対策地区は13地区も増えた。その中には、湛水で地すべりが起きても保全対象物がないことなどの理由で、国土交通省が地すべり対策の必要がないと判断した横壁地区白岩沢、林地区久森沢も含まれている。

また、従来の計画でも対象になっていた川原畑地区二社平、林地区勝沼も対策の内容が大きく変わっている。林地区勝沼について見れば、従来の計画では押さえ盛土工 20.3 万 m<sup>3</sup>、捨石工 4.06 万 m<sup>3</sup>の対策で良しとしていたが、新たな対策は、頭部排土の掘削工 89 万 m<sup>3</sup>、法面工（簡易吹付法枠、植生工）11.7 万 m<sup>3</sup>、押さえ盛土工 39 万 m<sup>3</sup>、リップラップ工 3.01 万 m<sup>3</sup>と、大幅に増強されている（甲D第26号証「八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討『地すべり等の対策工』平成23年11月、国土交通省関東地方整備局」）。それが十分な対策であるかどうかはさておき、国土交通省は従来はコスト削減最優先で極力安がりの対策で終わらせていたのが、今回の検証では地すべり問題への姿勢を変えて、全面見直しを行ったのである。その結果、代替地安全対策も含めて、地すべり対策で約150億円の増額が必要となった。

### (3) 対策地区激増の意味

このように、対策を講ずべき地区（斜面）は激増し、湛水湖周辺のほとんどの地区が要対策地区（斜面）となっているといっても過言ではない。

このような検証結果自体が、ハッ場ダムが地すべり地につくる「極めて危険な湛水湖」であることを裏付けているといえる。

(4)このように、地すべりの危険性についての国土交通省の認識は大きく変わり、ハッ場ダムをつくれれば、ダム貯水池周辺で地すべりが多発する危険性を認め、大急ぎでその対策計画をつくったのである。この点で、これまでの原告・控訴人らの主張の正当性は裏付けられたところであり、被控訴人らの主張を鵜呑みにし形式的な判断しかせず実質的な判断を行わなかった原審の判断は誤りであったと言わねばならない。

それとともに、国土交通省が地すべりの危険性について見直しを行い新たな対策を打ち出したことにより、ハッ場ダム貯水池地すべりの危険性の訴訟上の論議、審議は、ほとんど振り出しから始めなければならない状況になった。

ハッ場ダムの検証で示された新しい地すべり対策が実施されたとしても、貯水池周辺での地すべりの危険性が解消されるわけではない。新たな対策についても、その内容がきびしく検証されなければならない。そこで、控訴人らは国土交通省が新たに地すべり対策を検討した元資料である「H22ハッ場ダム周辺地状況検討業務委報告書」（甲D第28号証）を入手し、これについて専門家の検討を依頼したところ意見書（甲D第29号証）の提出を受けた。この意見書によると、新たな地すべり対策についても数々の問題点が存在することが判明した。

この点については、項を改めて述べることにする。

## 5 国土交通省が示した新たな地すべり対策の内容と問題点

この点については、控訴人準備書面（17）において詳述したところであるが、ここではその概要について述べる。

#### （1）新たな地すべり対策の概要

平成23年11月、国土交通省関東地方整備局は「八ッ場ダム建設事業の検証に係る報告書」を作成し、その中の八ッ場ダム検証に係る検討内容の項において「八ッ場ダム貯水池の地すべり対策」について新たな対策の発表を行っている（甲D第25号証）。

ところで、原告・控訴人らが情報公開請求手続きを経て入手した「H22年八ッ場ダム周辺地状況検討業務報告書」（以下「H22年業務報告書」という。）は、上記国土交通省関東地方整備局の報告書の基礎資料として作成されたものであり、これを踏まえて作成されたものである。そこで、国土交通省の新たな政策が適正なものと言えるか否かを検討するためには、国土交通省関東地方整備局の報告書の基礎資料である「H22年業務報告書」（甲D第28号証）に即して検討することが必要である。「H22年業務報告書」は第1章第1章「業務概要」、第2章「基本事項検討」、第3章「安定解析」、第4章「対策工比較検討」からなっており、問題となる第2章以下について、その内容を概観する。

##### ア 「H22年業務報告書」第2章「基本事項検討」について

本章では、現時点で得られている技術情報を基に、地すべり等の対策工を必要とする可能性がある地区について現時点で考えられる最大限の地すべり等の範囲を想定し、地すべり等の対策工の概略検討を行っている。

従来の手法に対する主な追加、変更点として、①レーザープロファイラ図（LP図、地形平面図）の作成、②高品質ボーリングの調査結果利用、③未固結堆積物斜面の調査、評価の実施がある。（同書p2. 1-1）

LP図の判読から、地すべり地形等として50地区84箇所を推定。現地踏査を実施し、岩の露頭の有無等から5地区5箇所を健全斜面と推定。その結果、推定される地すべり等の可能性がある箇所は、45地区79箇所とな

った。

上記の地すべり等可能性のある箇所のうち、湛水の影響を受けない箇所として12地区20箇所を検討対象から除外する。

残りの33地区59箇所の地すべり地形は、推定される地すべりの可能性のある箇所（18地区37箇所）と、地すべりの可能性はないが精査が必要となる可能性のある未固結堆積物からなる斜面（15地区22箇所）とに区分する。（同書p2. 1-7）

地すべりの可能性有りとなされた18地区37箇所は、①精査を実施する箇所（3地区5箇所）、②必要に応じて実施する箇所（4地区12箇所）、③原則として精査を実施しない箇所（11地区20箇所）に分類し、最終的に①と②の合計として重複地を考慮し、6地区（久森沢、白岩沢、横壁小倉、勝沼、二社平、久々戸）の16箇所を精査する。（同書p2. 1-10）ただし、横壁小倉は対策実施済みのため除外し、実際には5地区となる。

未固結堆積物斜面の15地区22箇所については、湛水の影響を受ける地区6地区（川原畑①、川原畑②、林、中棚、川原湯、横壁）の19ブロックについて調査を行う。（同書p2. 3-31, p2. 3-40）

「土石流堆積物は、未固結堆積物の中でも一度水締めを経験していることから、湛水の影響が小さいと推定されるので、評価対象から除外した。」という。（同書p2. 3-31）

#### イ 「H22年業務報告書」の第3章「安定解析」について

地すべりの精査実施箇所についての安定計算を行っている。計算に必要な数値、すなわち安全率、単位体積の重量、地下水位、残留間隙水圧、粘着力などについて、設定値を検討している（同書p2. 1-1から1-7）。

地すべりの精査対象5地区の箇所は、11の複数ブロックに分けられ、湛水時における安定計算を行った。いずれのケースでも5地区の最小安全率は全て1未満となっており、必要抑止力は1724～16822（kN/m）

となっている（同書 p 3. 1-8）。

未固結堆積物斜面についての安定計算を行うにあたり，計算に必要な土塊の単位体積重量，土質強度定数，初期安全率，計画安全率を検討している。

（同書 p 3. 2-1，3. 2-1 以下）例えば，土塊の単位体積重量については，応桑岩屑流堆積物について  $19.0 \text{ kN/m}^2$ ，崖錐堆積物については  $18.0 \text{ kN/m}^2$  と設定している。

土質強度定数はN値から算出し，堆積物の区分により下記のとおりの数値となっている。

応桑岩屑流堆積物 粘着力0，内部摩擦角35度，N値15

崖錐堆積物 粘着力0，内部摩擦角30度，N値5～10

6地区19箇所の未固結堆積物斜面の精査対象地の合計28測線での安全率算定結果によると，試行円弧すべりでは6測線で1以上，23測線が1以下となった。抑止力は  $2242 \sim 4500.9 \text{ kN/m}$  であり， $4000 \text{ kN/m}$  を超えるのが1測線ある。（同書 p 3. 2-3 以下）

ウ 「H22年業務報告書」の第4章「対策工法の検討」について

まず，地すべり精査対象となっている5地区（二社平，勝沼，白石沢，久森沢，久々戸）の6ブロックについて，①押え盛土工，②頭部排土工，③アンカー工，④鋼管杭工，⑤シャフト工の各工法を比較検討し，①の押え盛土工と②の頭部排土工が選定されている。（同書 p 4. 1-5，4. 1-7）。

上記選定工法に基づき，地すべり精査対象となっている5地区の6ブロックについて，概算工事費が算定されており，合計で58.5億円が計上されている（同書 p 4. 1-17）。

次に，未固結堆積物斜面6地区19ブロックのうち，中棚地区は試行円弧すべり計算による湛水時安全率が1以上であることから，中棚地区を除いた5地区（川原畑①，川原畑②，林，川原湯，横壁）17ブロックについて，各地区ごとの代表断面5ブロックが選出され，これについて①押え盛土工，

②アンカー工，③鋼管杭工の各工法を比較検討した結果，いずれも①の押え盛土工が選定されている。（同書p 4. 2-1， 4. 2-4）。

上記の押え盛土工の選定に基づき，未固結堆積物斜面5地区の5ブロックについて概算工事費が算定されており，合計で51.2億円が計上されている（同書p 4. 2-12）。

(2) 「H22年業務報告書」の問題点

ア 「H22年業務報告書」第2章「基本事項検討」の問題点

- a 新たな方式としてレーザープロファイラ図（LP図）を作成利用することにより，従来の航空写真を用いた地すべり地形判読の精度が向上し，新たな知見が加わったかのごとく期待させているが，まったくの期待はずれである。何故ならば，LP図で示されている調査対象地域は，従来の地すべり検討対象とされた地区を対象としているのみであって，対象地域の拡大は行われていないからである。したがって，従来どおりの22箇所について，地すべり地の細分化を行ったものにすぎない。

原告・控訴人らは，奥西一夫鑑定意見書「八ッ場ダム湛水域斜面の地すべり危険度と地すべり対策の評価」（甲D第14号証）を提出し，林地区および上湯原地区の古期大規模地すべり地形について，その危険性を指摘してきたが，今回の新たな調査の対象として取り上げられてはいない。（甲D第29号証p 2）

- b 岩の露頭の有無等から5地区5箇所を健全斜面と推定しているが，その箇所は位置図から外されており，図面から健全性を判断することができない。また，健全性の判断理由も正当性を判断するには不十分である。（甲D第29号証p 3）。

また，地すべり等可能性がある箇所のうち，湛水の影響を受けない箇所として12地区20箇所を検討対象から除外している点は，大問題である（甲D第29号証p 10）。当該地すべり地が湛水しないとしても，湛水に



伴い貯水池周辺の水文環境は大きく変化する。湖水面が上昇するのに伴って、非湛水地域の地すべり地内においても地下水位の上昇が予想されるのであり、そのため非湛水地域における地すべりの危険性は高まることになる。(甲D第29号証p3)。

さらに、残りの33地区59箇所地すべり地形は、推定される地すべりの可能性がある箇所(18地区37箇所)と、地すべりの可能性はないが精査が必要となる可能性のある未固結堆積物からなる斜面(15地区22箇所)とに区分されているが、一般的にあって、現に地形判読により地すべりの地形が見られる判定された箇所について、短期間の現地踏査だけで地すべりの可能性がないと判断することはきわめて難しい作業と言わねばならない。しかも、「H22年業務報告書」には、地すべりの可能性がないと判断した理由が記載されておらず、その判定結果は検証不能であり、信頼性を欠くものであると言うべきである。(甲D第29号証p3)。

- c (1) のアで、地すべりの可能性有りとしてされた18地区37箇所は、調査対象が6地区の16箇所に絞り込まれている。また、未固結堆積物斜面の15地区22箇所について、6地区の19ブロックについて調査を行うこととされている。

「H22年業務報告書」の流れを見ると、この調査業務がダム湛水地周辺にある多くの地すべり地の中から、既知の地すべり地点と整合性を持つように、地すべり地及び未固結堆積物斜面を選定しようとしていることが分かる。しかし、このような意図は、従来から国土交通省が進めてきた地すべり対策の延長線を出るものではない(甲D第29号証p4)。

- d 「土石流堆積物は、未固結堆積物の中でも一度水締めを経験していることから、湛水の影響が小さいと推定されるので、評価対象から除外した。」(同書p2.3-31)としているが、問題がある。

土石流堆積物と崖錐堆積物との区分は、堆積物や土砂運搬距離から見て

漸移的なものが存在するか否かである。「H22年業務報告書」の図2.3-33未固結堆積物斜面優先評価図（同書p2.3-43）に示されている土石流堆積物については、崖錐堆積物と見なせるものが少なくない。特に、上湯原の地すべり地形では土石流堆積物とされて調査対象から外されているが、これは土石流堆積物ではなく崖錐堆積物と見るべきである。従って、土石流堆積物が水締めを経験しているから対象から除外するというのは乱暴な議論と言うべきである。さらに、上湯原地区での応桑層の分布を見ると湛水域にあるのに、これを調査対象地域から外しており、二重の意味で誤っている（甲D第29号証p5）。

この上湯原では、結局、報告は、対策が必要な崖錐堆積地区においても、何ら対策を執らないという結果を生じているのであるから、湛水時に地すべりを引き起こす危険性が高いということになる（甲D第29号証p10）。

イ 「H22年業務報告書」の第3章「安定解析」の問題点

- a ここでは各種の計算値が記載されているが、これらの安定解析に必要な数値の設定は、すべて平成21年7月改訂の「貯水池周辺の地すべり調査と対策に関する技術指針（案）・同解説」に基づいている。しかし、この指針は、日本全体を対象として設定されたものであって、そこに掲げられた数値は、あくまで一般値、参考値にすぎない。従って、個別の場面で設定する場合には、その場所、地域の特殊な地形、地質条件を考慮して計算しなければならない。ハツ場ダム周辺地域は、温泉変質を受けた地盤が存在し、火山岩屑流が堆積する地盤も存在し、また新しい地質時代の隆起による崖錐堆積物が発達する地盤も存在するなどの特色が見られるのであるから、これらを考慮した数値の設定をする必要があり、形式的に指針にしたがって数値を決めるのは間違っている。

また、地下水位については、安全率が高くなるように、すべり面より下

に設定するなど、設定条件が甘く定められているし、地震に対する安全率の考慮も欠いており、この面でも正当とは言い難い（甲D第29号証p6）。

- b 抑止力についての試算結果が示されているが、今回計算された14ケースの抑止力についてみると、4000kN/mを超えるものが7ケースも存在している。

道路土工指針（社団法人日本道路協会編）によると、抑止力（P）については、 $2000\text{ kN/m} < P < 4000\text{ kN/m}$ の場合には大規模土工（排土、押え盛土）や大規模抑止工、あるいはこれらの組合せが必要とされている。そして、4000kN/mを超えると、通常の方策工では抑制、抑止することが困難と言われている。このことからみると、4000kN/mを超えるものが7ケースも存在している八ッ場ダムの方すべり対策は、元来きわめて困難であることを示しているのである（甲D第29号証p6）。

このことは、この7ケースにおいては、「道路土工指針」のレベルで見ても、地すべりの抑制・抑止が困難であるということに帰着する。言い換えれば、この7ケースは湛水時に地すべりが起こる可能性が高いことを意味していることになるのである（甲D第29号証p11）。

- c 未固結堆積物斜面について安定計算を行うため、各種の数値を検討している。

しかし、応桑岩屑流堆積物の層相は極めて不均質である。そこに、一般の砂質土で得られたNと内部摩擦の関係式（これ自体も、かなりばらつきのあるデータからの推定式にすぎない）を用いて、単純に強度定数の値を適用することは問題だと言わねばならない。その意味で、設定条件が甘くなっている。また、安全率についても、八ッ場ダムの地形、地質を考慮せず、平成21年7月改訂の指針にしたがって形式的に数値を設定しているだけであるし、地震に対する安全率の考慮も欠いている（甲D第29号証p7）。

d 抑止力についての検討結果が述べられているが、2000 kN/mを超えるものが4例存在し、そのうち1例は4000 kN/mを超える対策困難箇所となっている。

また、「H22年業務報告書」では応桑岩屑流堆積物を通常の土質、砂層として扱っているが、これは問題である。応桑岩屑流の岩層はきわめて複雑であり、水浸下では強度低下が起きる可能性も考慮しなければならない。したがって、応桑岩屑流堆積物は特殊土と見なし、深層崩壊の可能性も考慮すべきである（甲D第29号p7）。

応桑岩屑流堆積層は、吾妻川沿いの表層で常時と言ってよいほどに崩壊を繰り返している。これが深層で水浸した場合、荒砥沢地すべりや和歌山県での深層すべり事例が再現する可能性を否定できない。ここでも深層地すべりの危険性を否定できないのである（甲D第29号p11）。

ウ 「H22年業務報告書」の第4章「対策工法の検討」の問題点

a 地すべり対策として5つの対策工法を比較検討した結果、押え盛土工と頭部排土工、もしくはその併用が採用されている。しかし、抑止力が4000 kN/mをこえる箇所が7箇所もある八ッ場ダム周辺地の地すべり対策として妥当なものと言えるかは疑問が残る。

押え盛土工法の対象となる白石沢（R12-2）では一部が常時満水位時においても水面上にあるが、勝沼（L32-2）、白石沢（R12-1）、久森沢、久々戸では制限水位時（夏期の洪水調節のため水位が低下する時期）にのみ、その一部が水面上に現れることになる。二社平と勝沼（L32-1）では常時制限水位よりも深くなる。

押え盛土では、盛土による貯水量の減少や波浪浸食、貯水位下降時における土砂流出の恐れがある。また、大規模盛土は、地すべり本体の末端部に設置されるため、地すべり土塊の排水性の低下をもたらす、残留間隙水圧の増加をもたらす恐れもある。さらに、一般に、押え盛土のメリットと

してダム本体基礎や原石山の掘削土の利用があげられているが、八ッ場地域の地山岩盤は熱水変質の影響を受けているものが多く、一見堅固な岩石も風水にさらされると強度低下を起こすものが少なくない。水面下の押え盛土については、表面保護工にリップラップ工法を採用するとされているが、用いるロック材（岩石材料）は掘削土塊を用いるのであれば、同様なことが起こりうる（甲D第29号証p7, 8）。

ダム湖底は押え盛土で埋まる観があるが、これらの押え盛土に全くメリットが認められない状況が想定されるとすれば、ダム湖斜面の地すべり対策は根本的な見直しが必要となるはずである。それ故、計画されているダム湖での押え盛土工法は極めて不十分な対策であり、地すべりを防止するに足る工法との判定は困難と言わざるを得ない。

それにしても、これだけ重大な対策工が、これまで看過されてきたという事態、いかに地すべり対策が軽視されてきたかを示すものである（甲D第29号証p11）。

- b 未固結堆積物斜面について3つの対策工法を比較検討し、いずれも押え盛土工を選定している。その結果、未固結堆積物斜面の5地区全てが、いずれも満水時には水面下になり、制限水位時にはその一部が水面上に表れることになる。

確かに、採用された押え盛土工については、押え盛り土より上位に湛水することに伴う地すべりは（円弧すべり計算では安定率が1以下となり）発生しないとされている。

しかし、応桑岩屑流の現在の堆積状況を考えると、その結論には疑問が残るのである。応桑岩屑流堆積物は、2.4万年前に吾妻川を数10mの厚さで埋め尽くされ、その後、河川作用によりその大部分が急速に浸食された。このことは、応桑岩屑流堆積物は河川浸食に非常に弱い性質を有していることを表している。このような地形、地質背景を考えると、応桑岩

屑流堆積物がダムの湛水と離水により、洗屈浸食が発生し崩壊に至ることが十分に考えられるところである。

重ねて指摘すれば、八ッ場ダム湖では、このような危険な桑岩屑流堆積物の壁が連続していると言って過言ではない。現行の計画のままで地すべり対策を行って貯水がはじまれば、これらの危惧が現実化する可能性は否定できない。

従って、「H22年業務報告書」が示す円弧すべり解析のみによる安定性判定は、きわめて一面的な視点と言わねばならない(甲D第29号証p8, 9, 11~12)。

- c (1) のウでは、未固結堆積物斜面5地区の5ブロックについて押え盛土工法をとった場合の概算工事費が算定されており、合計で51.2億円が計上されている。

しかし、この概算工事費は対象5地区の代表的な1ブロックをとりあげて合計5ブロックについての工事費にすぎず、工事対処となっている残りの12ブロック分については、全く計上されてはいないのである。ここで計上されている概算工事費51.2億円は、未固結堆積物斜面5地区全体の対策費用の一部に過ぎない。さらに、実施設計段階になれば、対象地区だけで見たとしても更に金額が増えることは間違いない。

## 6 小括

八ッ場ダム建設事業の検証により、被控訴人が原審で主張していた国土交通省の危険の認識は大きく変わり、同省は、八ッ場ダムをつくれればダム貯水池周辺で地すべりが多発する危険を認め、大急ぎでその対策計画をつくった。この点で、これまでの原告・控訴人らの主張の正当性は裏付けられたところである。

しかし、以上のとおり、国土交通省が新たに策定した地すべり対策は未だ不完全、不十分なものであって、八ッ場ダム建設凍結か再開かの議論の中で改めてダ

ム周辺地の地すべり危険性評価を真摯に検討する（甲D第25号証）という態度とはほど遠いものである。従って、これによっても八ッ場ダム貯水域周辺の地すべり発生を抑止できる保証はなく、各所で地すべりが惹起される危険性は高い。

地すべりの危険性は、ダムの安全性の根幹に係わることであり、地すべりの危険性が存在、あるいはその危険性が否定できない状況のまま、巨額の公金を投下して本件工事を続行すれば、本件八ッ場ダム建設工事は重大な瑕疵を持った構造物となる可能性が高い。従って、このような地すべりの危険性、構造物としての瑕疵を放置したままの巨大ダム建設工事の続行は、明らかに違法である。

## II 環境法規違反による建設負担金支出の違法性

### 第1章 環境法規違反によって建設負担金の支出を違法とする判断の枠組み

#### 第1 利水負担金について

1 地方自治法は、地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならないこと（2条16項）、普通地方公共団体の執行機関は、誠実に事務を管理し執行する義務があること（138条の2）を定めている。

被控訴人らは、普通地方公共団体である東京都の長あるいは職員なのであるから、地方自治法その他関連法令を遵守しなければならず、被控訴人らが法令に違反して行った職務上の行為（これには他の組織の違法な行為に加担する場合も含まれる）は、原則として、違法となることは当然のことである。

2 被控訴人らは、八ッ場ダムについて、ダム使用权の設定申請を行っているが、これは被控訴人らの自由意思によるものであるから、国の事業とはいえ、八ッ場ダム建設事業が法令に違反した違法なものであるときは、被控訴人らの上記ダム使用权設定申請行為は、国の違法な事業に加担するものとして違法な行為となる。

そして、被控訴人らが、このように自らの違法なダム使用権設定申請行為に基づき利水予定者として建設負担金を支出ことは、違法行為を助長することにもなるのであるから、違法な支出となるのはこれまた当然のことである。

- 3 後記第2章以下で詳述するとおり、八ッ場ダム建設事業は、行政法上の条理上の環境影響評価義務及び生物多様性条約上の環境影響評価義務に違反した違法な事業であるから、被控訴人らが、この違法な八ッ場ダム建設事業についてダム使用権の設定申請を行い、利水予定者として建設費用を負担し支出することは、前記Ⅱで述べた地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反して違法となるばかりか、地方自治法2条16項及び138条の2にも該当する違法な行為となるのである。

## 第2 治水負担金について

- 1 被控訴人らが、八ッ場ダム建設事業について治水負担金を支出するのは、国土交通大臣の賦課行為（河川法施行令38条1項の通知）に応じたものである。

八ッ場ダム建設事業が、関係法令の違反によって、違法な事業である場合には、治水負担金の賦課行為も違法となるのは当然である。

- 2 国土交通大臣の賦課行為が違法であれば、被控訴人らは、前記第1、2と述べたと同様の理由により、この違法な行為を拒むことができるだけでなく、地方財政法25条1項が「負担金は、法令の定めるところに従い、これを使用しなければならない。」と定めていることから、同条3項を根拠に、その支払いを拒むことができる。

したがって、被控訴人らが、治水負担金を支出する行為は、原則として、違法になる。

- 3 被控訴人らは、八ッ場ダム建設事業が、関係法令の違反によって違法な事業であることから、治水負担金の賦課行為も違法となるにもかかわらず、この賦課行為に応じて、治水負担金を支出することは、地方自治法2条16項、138条の



2に違反するだけでなく、地方財政法25条3項に違反する違法な支出であるから、許されないことになる。

- 4 仮に、原判決のように、国土交通大臣の賦課行為（河川法施行令38条1項の通知）が具体的な費用負担の命令であると解すべきであり、「被控訴人建設局長は、上記通知が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、上記通知を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務が、これを拒むことは許されない」と解するとしても、そもそもダム事業が環境に多大な影響を与えることは自明のことであり、被控訴人東京都は、環境影響評価の重要性を認識し、1980（昭和55）年には自ら環境影響評価条例を定めていることに照らせば、国の事業とはいえ、被控訴人東京都にとっても、治水負担金の賦課行為の前提となる八ッ場ダム建設事業は、環境影響評価義務を尽くさない違法な事業であることは予算執行上看過し得ない瑕疵であるというべきである。

### **第3 環境影響評価義務とその違反の効果**

#### **1 行政法上の条理上の環境影響評価義務**

環境影響評価とは、ダム建設のように環境に著しい影響を与えるおそれのある行為については、これを未然に防止するため、その実施・意思決定に当たりあらかじめ環境への影響について適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、環境の保全について適正に配慮する仕組みである。

この環境影響評価は、1969（昭和44）年にアメリカのNEPA（National Environmental Policy Act：国家環境政策法）によって世界で初めて制度化されたものであるが、日本においても、1972（昭和47）年6月には「各種公共事業に係る環境保全対策について」の閣議了解による取組が始まり、同年7月の四日市公害訴訟の判決理由中では、事前に環境に与える影響を総合的に調査研究し、その結果を判断して立地する注意義務があるとされ、司法によって、条理法

上、事案に則した環境影響評価義務が存在することが確認された（行政環境庁環境影響評価研究会著「逐条解説環境影響評価法」ぎょうせい1頁）。

国による立法化は1997（平成9）年6月になってやっと実現したが、その間も、日光太郎杉事件判決等で条理上の環境影響評価義務の存在が裁判所によって確認され、また、地方公共団体では次々と環境影響評価条例が制定され、環境に著しい影響を与えるおそれのある行為については、これを回避するために環境影響評価をすべきことが当然のことと認識されるようになった。国土交通省（旧建設省）でも、1985（昭和60）年9月26日事務次官通知等によって、環境影響評価を実施するようになった。

このように、法律が制定されていなくとも、裁判例で環境影響評価義務が認められ、国も各省庁独自に環境影響評価制度を設けたのは、環境影響評価が条理上の当然の義務と認識されたからに他ならない。

そして、予測、評価の結果に基づき環境保全について要求される環境配慮については、影響の大きさと損ねられる環境の重要性との比較から、影響の回避、最小化及び代償措置の3段階からなるミティゲーション（Mitigation：環境に対する影響緩和措置）とされている。

以上のとおり、環境に著しい影響を与えるおそれのある行為の実施・意思決定に当りあらかじめ環境への影響について適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、環境の保全について適正に配慮しようとする環境影響評価は、これが制度化されている場合は勿論のこと、そうでない場合であっても、事案に即して条理法上の義務として要求されるものである。

そして、環境影響評価が必要であるのに実施されなかった場合や、形式的には実施された場合であっても、事案に即した適切なものでない場合には、この条理法上の義務違背としてその行為は違法とされるのである。

## 2 生物多様性条約に基づく環境影響評価義務

### (1) 生物多様性条約とは

生物の多様性に関する条約（以下「生物多様性条約」という、甲B第35号証）は、1992（平成4）年6月にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）で条約に加盟するための署名が開始され、1993（平成5）年12月29日に発効した。日本は1993（平成5）年5月23日に署名、批准し、平成5年条約第9号として成立している。

絶滅のおそれのある動物の輸出入等を規制する「絶滅のおそれのある野生動植物の種の国際取引に関する条約（いわゆる『ワシントン条約』）」、湿地保全のための「特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約（いわゆる『ラムサール条約』）」、自然遺産等を保護する「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約（いわゆる『世界遺産条約』）」など、野生生物等の自然環境の保護を目的とする国際条約が既に存在しているが、特定の野生生物の保護政策だけでは世界的に進行している自然破壊に対処できなかったことから、個別の種や特定の生態系に限らず、地球規模の包括的な生物の多様性そのものを保護するためにと制定された国際条約が、生物多様性条約である。

### (2) 生物多様性条約による環境影響評価義務

生物多様性条約は、生物多様性を保全するため、締約国に様々な義務を課しているが、その一つに環境影響評価義務がある（14条）。

条約8条（生息域内保全措置義務）や9条（生息域外保全措置義務）が規定する具体的・積極的施策をとることは、対外的に日本国家に課せられた義務ではあるが、それを根拠に国内において国民が具体的請求権として特定の施策をとることを求める権利があるとすることはできないであろう。

しかし、日本国家には条約に規定する生物多様性を保全する義務が課せられることの意義を考えれば、国が積極的に生物多様性を破壊するような場合には、

国民がその破壊行為をもって生物多様性保全義務に違反していると主張して、裁判所に救済を求めることは可能でなければならない。また条約14条の環境影響評価義務についても、国内手続における環境影響評価が条約に即した十分な評価がなされていない場合に、その違法性を主張して同じく裁判所に救済を求めることも可能でなければならない。

特に本件のように、原告らが個人の国家に対する請求の根拠として本条約を挙げるものではなく、国家の行為であるダム建設行為を違法と認定する根拠として本条約を挙げる場合には、このような解釈はより妥当性を有する。一般に、後者の場合には、前者の場合に比べて、条約が直接適用されるための要件（例えば明確性）は緩やかであるとされ、同一の条約であっても、前者の場合には直接適用が不可能であるが、後者の場合には可能とされる場合があり得るといわれているからである（岩沢雄司「条約の国内適用可能性」有斐閣1985年）。

以上のとおりであるから、日本が生物多様性条約を批准した1993（平成5）年5月23日以降は、国及びその機関は同条約14条に基づき、国際的のみならず国内的にも、同条に則した適正かつ実効的な環境影響評価義務を負うに至り、これに反する場合には当該行為はこの義務を怠った違法な行為となるとみるべきである。

### 3 環境影響評価義務違反の効果

このように、環境影響評価は、これが制度化されている場合は勿論のこと、そうでない場合であっても、事案に即して条理法上の義務として要求されるものであり、環境影響評価が必要であるのに実施されなかった場合や、形式的には実施された場合であっても、事案に即した適切なものでない場合には、この条理法上の義務違反としてその行為は違法とされなければならない。また、日本が生物多様性条約を批准した1993（平成5）年5月23日以降は、国及びその機関は同条約14条に基づき、同条に則した適正かつ実効的な環境影響評価義務を負うに至り、

これに反する場合には当該行為はこの義務を怠った違法な行為となるとみるべきである。

## **第2章 環境影響評価義務についての原判決の誤り**

### **第1 原判決における控訴人らの主張**

#### **1 はじめに**

控訴人らは、原審最終準備書面において、八ッ場ダム建設事業について行われた1985（昭和60）年環境アセスメントと追加調査の不十分さを、後記3のとおり、具体的に指摘して、八ッ場ダム建設事業が環境影響評価義務を怠った違法な事業であり、このような違法な事業に対して、被控訴人らがダム使用権設定申請という行為で加担することは違法な行為であり、被控訴人らが自らのこの違法な行為に基づいて公金支出をすることは許されない旨主張した。

しかし、原判決は、後記2のとおり、このような控訴人らの主張を正しく認識せずに排斥した。

以下、控訴人らがこれまで行ってきた主張・立証を正しく理解すれば、原判決の判断が誤りであり、八ッ場ダム建設事業は環境影響評価義務を怠った違法な事業であり、このような違法な事業に対して、被控訴人らがダム使用権設定申請という行為で加担することは違法な行為であり、被控訴人らが自らのこの違法な行為に基づいて公金支出をすることは許されないことを詳述する。

#### **2 控訴人らの主張**

##### **(1) 八ッ場ダムが自然環境に与える影響**

控訴人らの原審における2006年12月19日付け準備書面（12）の第3で主張したように、ダムは、水循環において陸域で中心的な役割を果たし、自然界における物質循環の重要な一翼を担い、多くの生物の住処やえさ場となり、さらには生態系の重要な構成要素として大きな役割を果たしている河川の

水の流れを遮断し、建設場所と周辺地域のみならず上流・下流を含めた流域全体の自然環境に重大な影響を与えるものである。その影響は、河川に生息する魚類等だけでなく、海洋生物へも及ぶし、食物連鎖の繋がりが断ち切られて鳥類や小動物にもその影響が及ぶのであり、生態系全体を破壊するものである。

また、ダム建設は、自然景観、気候のみにとどまらず人間社会に至るまで多大な影響を及ぼすものであるし、水の富栄養化により、藻類の異常発生により景観を損なうだけでなく、水道水の異臭問題が生じることも予想され、八ッ場ダムに貯留された水は、飲料用に適した水ではなく、これを浄化するためにさらに膨大な費用を要することも確実である。

## (2) 八ッ場ダム予定地周辺の豊かな自然環境

また、同準備書面（12）の第3でも主張したように、八ッ場ダム予定地周辺は自然が極めて豊かである。

簡単に再言すれば、貯水池周辺地域には、判明しているだけでも、植物では貴重種を含む135科1032種の陸上植物と6科7種の大型水生生物が生育しており、また、動物では、天然記念物のニホンカモシカ、準絶滅危惧種のホンドモモンガとヤマネなど15科23種のほ乳類、絶滅危惧IB類のイヌワシ、オオタカ絶滅危惧II類のオオカタ、ハヤブサなど37科140種の鳥類、3科5種の爬虫類、4科5種の両生類、97科1273種の陸上昆虫類等が生息している。このように八ッ場ダム予定地周辺は、多様な動植物の宝庫となっており、本州でも極めて豊かな自然が残されている場所である。しかもこの地域は日本海側と太平洋側との生態系を結ぶ重要なポイントでもある。

また、八ッ場ダム予定地周辺には、文化財保護法に基づき国の名勝に指定されている、吾妻川の流れが作った自然豊かな渓谷（吾妻渓谷）が存在している。この吾妻渓谷は「関東の耶馬溪」と言われ、吾妻川の両岸の溶岩が長い年月をかけて浸食されてできあがった名勝地であり、渓谷に隣接する川原湯温泉と相まって多くの文人墨客を迎え、歌人若山牧水もこの地をこよなく愛したと言わ

れている。ダム建設はその美しい景観を台無しにし、また同時に水没を免れた他の渓谷部分の景観に対しても影響を及ぼし、景観を損なう原因となるものである。

このように、八ッ場ダム予定地周辺においては、特に貴重な自然環境や生物の存在が明らかとなっており、ダム建設によりそれらが失われてしまうことが確実である。

### (3) 環境影響評価義務とその違反の効果

このように環境に著しい影響を与えるおそれのある行為の実施・意思決定に当たりあらかじめ環境への影響について適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、環境の保全について適正に配慮しようとする環境影響評価は、これが制度化されている場合は勿論のこと、そうでない場合であっても、事案に即して条理法上の義務として要求されるものであり、環境影響評価が必要であるのに実施されなかった場合や、形式的には実施された場合であっても、事案に即した適切なものでない場合には、この条理法上の義務違反としてその行為は違法とされる。そして、予測、評価の結果に基づき環境保全について要求される環境配慮については、影響の回避、最小化及び代償措置の3段階からなるミティゲーション（Mitigation：環境に対する影響緩和措置）が要求されるものである。

### (4) 1985（昭和60）年環境アセスメントと追加調査の不十分さ

ア このような条理は国も認めており、本件八ッ場ダム建設事業について、国交省は「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」（昭和53年7月1日建設事務次官通知。甲E18）に基づき環境アセスメントを実施し、1985（昭和60）年11月にその結果をまとめた「八ッ場ダム環境影響評価書」（以下「85年アセス書」という。）を作成した（甲E2）。また国交省はその後も各種の追加調査を行っている（甲E21～25）。

しかし、これらには以下に見るとおり根本的な問題があり、到底、適正な環境影響評価がなされたものと評価することができない。

この点、財団法人世界自然保護基金（WWF）ジャパンに所属する花輪伸一氏は「八ッ場ダムをめぐる環境アセスメントと関連調査の問題点に関する意見書」（甲E17）の中で、また、前橋地方裁判所における証人尋問（甲F4）の中で、85年アセス書等の問題点を指摘しているので、以下、専ら同人の尋問での供述に沿って、同書等の根本的な問題点を指摘する。

イ まず、85年アセス書であるが、同書本文は全部で75ページある。その内訳は下表のようになっている。これを見ると、事業や地域の概要はそれぞれ15ページ、19ページ、また、環境の現状に関する部分は30ページあるが、これらに比べると、環境の予測と評価、環境保全対策については、それぞれ9ページ、2ページと分量がたいへん少ない。すなわち、環境アセスメントの重点項目である環境影響の予測・評価および保全対策について記述された部分が極めて少ないのである。

表 85年アセス書のページ配分

章	内容	ページ数	%
第1章	事業の目的及び概要	15	20.0
第2章	地域の概要	19	25.3
第3章	環境の現状	30	40.0
第4章	環境の予測と評価	9	12.0
第5章	環境保全対策	2	2.7

その不十分さは、水質、地形・地質、植物、動物及び自然景観の5項目全部にわたるが、特に、植物、動物及び自然景観の項目を例にあげれば次のとおりである。



## (ア) 植 物

### ① 調査結果（甲E2の42～48頁）

陸上植生については、現存植生、植生自然度、植生断面、ダム周辺の現況（群落の特徴と断面図）について図示している。これらの図については、引用文献等が示されておらず、いつのものか、だれが作成したのか不明である。また、現地調査を行ったのであれば、その調査の時期や方法の妥当性を確保するためには、そのことを記述すべきであるが、なされていない。単に「現地調査及び文献調査により」とあるだけである。記述は1ページのみで植生の概要を簡単に述べただけであり、この地域の植生の特徴などについては触れていない。

また、水中植生として、付着藻類について述べられているが、陸上植生と同様に調査方法については述べられていない。

このような記述の仕方では、対象地域の植生について環境アセスメントに必要な調査が行われ、きちんとデータが集められたのか、判断するのは困難である。

### ② 影響予測と評価（同67～68頁）

ダム湖によって失われる比較的自然度の高い自然植生は、ミズナラ林、コナラ林であり、湛水面積の約50パーセントを占めるとされている。しかし、「周辺一帯の山々には広大な同種林が広がっているので、失われる植生はわずかなものであり、影響はない」というのが結論である。

何と乱暴で粗雑な影響予測であることか。吾妻溪谷の上流部4分の1とさらにその上流の吾妻川流域が広大なダム湖となり、その半分はミズナラ林、コナラ林であるということは、流域植生にとっては、きわめて大きな変化が生じることになる。したがって、その大きな植生変化が、流域にどのような環境影響をもたらすかを科学的に予測するのが環境アセスメントの役割である。影響を予測する範囲を無限に広げて、失われる森林面積は

微々たるものと主張するのは、無意味であり、詭弁に過ぎない。

湖面付近の植生についても「これら植生群落の生育環境から判断して影響はほとんどない」と記述されている。しかし、何をどのように判断して影響がないとしたのか、その判断の根拠は示されていないので、これも無意味である。むしろ、水位変動の大きいダム湖では、湖面付近の植生に対する水位変動の影響は強く現れると考えられ、その影響を科学的に予測し、評価しなければならない。

また、藻類については、ダム湖の停滞水域では、季節的にどのような消長が起こり、水質にどのような影響があるのか予測する必要がある。しかし、これらの予測はなされていない。

### ③ 保全対策（同74頁）

「ハッ場ダムにより、消失または影響を受ける植生に貴重なし注目すべきものはないので、環境保全上問題なし」という結論である。

関連工事等では影響を受ける植生を極力少なくするよう配慮するとしているが、肝心の「配慮」の具体的記述はない。また、「本工事及び関連工事にとともない発生する跡地に、保全対策により植生への影響を極力少なくする」としているが、その「保全対策」の内容は書かれていない。言葉だけで中身がなく、本当に有効な保全対策がなされる保証はない。

## （イ）動 物

### ① 調査結果（同49～63頁）

哺乳類、鳥類、昆虫類、魚類・甲殻類・貝類、両生類・爬虫類について、どの分類群に関しても、調査の目的、地域、日時、方法、引用文献など、基本的な情報が書かれていない。したがって、調査が目的に照らして適切な方法で行われたのか、季節変化のある種類については適切な時期に調べたのか、十分な調査時間はあったのか、データは十分なものか、調査結果は妥当なものなのか、判断するのが困難である。また、影響予測も立てに

くいものとなっている。

哺乳類では、「豊かな動物相が保たれている」との記述があるが、記録された種の生息状況については述べられていない。記録頻度やフィールド・サイン（食痕やフン、足跡など）から、ある程度の状況（極めて少ないとか、比較的多いとか）が把握できないと、影響を予測するのは困難である。

鳥類では、記録された種のリストが示されておらず、四季の優占種（ただし各1種のみで優占度は書かれていない）を見る限り、人里に生息する種がほとんどで、標高500～1000メートルの落葉広葉樹林、混交林に特徴的な種が出現していないのは不自然である。このような森林では、少なくとも繁殖期と越冬期にそれぞれ複数回の調査が必要であるが、上記の記述内容からすると行われていないと思われる。

昆虫類では、陸生昆虫が吾妻川流域で148種、八ッ場ダム予定地で14種となっているが、この少ない数値は果たして妥当なものだろうか（現地調査で蝶類が26種となっている）。

魚類については、吾妻川が酸性河川であるため定着していないと推察し、甲殻類、貝類は確認されなかったとの記述である。両生類・爬虫類は、合わせて15の記録種が示されているのみで、具体的な記述はない。

## ② 影響予測と評価（同69～70頁）

動物に関しては、どの分類群についても、影響はないという結論である。

しかし、その結論にいたる根拠は極めて不十分である。湛水区域から離れている（ニホンカモシカ）、湛水域に巢はない（イヌワシ）、周辺に森がある（鳥類、昆虫類）、支流に移動可能（両生類・爬虫類）など、真面目に影響を予測したものではない。また、ダム湖では冬期にガンカモ類の渡来が期待される、流水型から滞留型の昆虫に変化するとの予測の根拠も示されていない。仮にそうなったとしても、失われた環境と生物を代償するものではないことは自明である。なお、ダム湖が冬期に結氷するようであれば

ば、ガンカモ類の渡来は期待できないし、開水面を休息場所として利用するにしても、採食場所がないので、周辺農地での食害の可能性も考えなければならぬ。

### ③ 保全対策（同 7 5 頁）

「八ッ場ダム建設により大きな影響を受ける貴重種、注目種はないので、環境保全上問題はない」との結論である。

「植物」の項目と同様に「関連工事の改変区域を少なくするよう配慮し、工事跡地は保全対策で植生への影響を少なくし、動物の保全に努める」と書かれているが、その具体的な内容は書かれていない。ここでも言葉だけで中身がない。

## (ウ) 自然景観

### ① 調査結果（同 6 4 頁）

自然景観に関しては、吾妻川兩岸の河岸段丘、丸岩と不動岩、吾妻峡について、わずか6行で概略が述べられているに過ぎない。これでは、自然景観に関する調査は行われていないと言っても過言ではない。

### ② 影響予測と評価（同 7 1～7 3 頁）

「地形的条件によって可視領域が限られていることから、ダム堤体は特に景観を損なうことはない」、また「吾妻峡は下流部が残る」から影響は少ないという結論である。

しかし、この「堤体は景観を損なわない」という判断は、八ッ場ダムは高さ131メートル、幅336メートルの巨大なダムであることから、成り立たないと思われる。場所によってダムは見えないから景観を損なわないというのは詭弁である。また、丸岩、不動岩等の異観がダム湖に映えて新たな景観ができるというのも、ダム建設による景観破壊をすりかえるための詭弁である。このような記述は、影響予測にも評価にもなっていない。

### ③ 保全対策（同 7 5 頁）

ダムにより自然と人工の組み合わせられた景観が形成される、堤体および周辺道路から新たな眺望が得られるなどと書かれているが、これも詭弁である。「自然景観の改変を極力少なくする配慮」、「適切な対策による自然景観の保全」という表現も、具体的にどんな対策をとるのが、まったく示されていないことから、空虚なものとなっている。

#### (エ) まとめ

以上から明らかなように、85年アセス書は環境アセスメントの名に値しない。この85年アセス書は、1972（昭和47）年6月の閣議了解に基づき、建設省（当時）事務次官通知による「78年措置方針」（甲E18）と「78年技術指針案」（甲E19）に基づいて実施されている。しかし、この方針と指針はまったく生かされていない。現地調査も文献調査も不十分であり、ダム建設による環境や生物への影響予測は科学的ではなく、影響評価、保全対策も合理的ではない。調査、予測、評価が論理的に一貫していない。「八ッ場ダム建設による環境への影響はほとんどない」という結論がはじめにあり、その結論に向けて不十分な調査結果と的外れな影響予測、杜撰な評価を羅列したに過ぎない。

確かに、1978年の通知や指針は、後の「閣議アセス（1984年）」や現在の「環境影響評価法（1997年）」に比較すれば、調査や予測、評価の項目が少なく、内容も比較的単純である。しかし、環境アセスメントは「科学的」かつ「適正に」行われるべきものであることは、当時も現在も同じであり、その趣旨が変わったわけではない。

85年アセス書は、当時においても、科学的かつ適正に実施されなければならなかったはずであるが、そうはなっていないのである。

ウ 85年アセス書以降の追加調査についてであるが、平成15年度及び平成16年度八ッ場ダム周辺地域猛禽類調査報告書（甲E13、9）等の調査結果によれば、八ッ場ダム建設予定地周辺地域は、種の保存法による国内希少

野生動植物にも指定されているクマタカ及びハヤブサなど貴重な生物が多数確認され、多様な野生動植物の宝庫となっていることが明らかとなっているが、85年アセス書（甲E2）ではこのような詳細な調査報告はなされていない。このことは、本件八ッ場ダム建設事業の計画決定にあたって行われた1985年環境アセスメントが極めて杜撰であり、環境保全のために実効性あるものとは到底言えないものであったことを示している。

エ 85年アセス書以降の環境調査・猛禽類調査（2003～2005年）は、追加調査として意味があるものの、影響予測がなされていない。計画から55年、アセスから22年、その間、社会経済的な状況が変化し、自然保護に関する世論は高まり、環境アセス制度も進歩している。このような状況の下では、本件八ッ場ダム建設のように広範囲にわたり環境に影響を及ぼす事業については、これまでの調査結果を再分析し、また、必要な追加調査を行い、現在の環境影響評価法に基づいて、環境アセスをやり直す条理法上の義務がある。

オ このように、85年アセス書と追加調査には上記の根本的な問題があつて、到底、適正な環境影響評価がなされたものと評価することができないため、本件八ッ場ダム建設事業は環境影響評価義務に違反する違法な行為といわざるを得ない。

#### （5）生物多様性条約違反

また八ッ場ダム建設事業は生物多様性条約にも違反する違法な行為である。生物多様性条約（甲E4）は、1993（平成5）年12月29日に発効し、日本は1992（平成4）年6月13日に署名、1993（平成5）年5月23日に批准し、平成5年条約第9号として成立している。

この条約は法律に優先することから、種の保存法や自然公園法を解釈する際に、その解釈の基準を条約に求めることができるほか、不十分な法律については生物多様性条約によってその内容、解釈が補完され、かつ条約の条文規定が

明確であることによって直接適用力を肯定できる場合には、本条約の条文規定を直接に適用して、国の義務を確定することができる。

生物多様性条約 8 条、9 条は、国に対して生物多様性保全に関する義務を課す規定であり、「何もしないこと」や「積極的に生物多様性を破壊すること」を禁止している。この規定は、種の保存法の解釈適用において、種の数だけに着目して保全を考えるのではなく、生息地の保全、生息地破壊の禁止が種の保存法上要求されなければならない、種の保存法が明確でなければ、条約の目的から補完的に生息地の保全と破壊の禁止が要求されると解釈しなければならない、また環境影響評価法の解釈適用においても、日本において生物多様性に影響を及ぼすおそれのある事業を行う者は、条理法上の行政上の環境影響評価義務に加え、生物多様性条約が発効した 1993（平成 5）年 12 月 29 日以降は、本条約 14 条 1 項に基づき、事案に即した実効性ある環境影響評価義務も負うことになる。

上記追加調査によって、八ッ場ダム湛水予定地区周辺部が多様な野生動植物の宝庫となっていることが判明し、他方、本件八ッ場ダム建設事業は、それら生態系の改変、それによる種、個体群の消滅を招来し、生物多様性を破壊することは明らかである。したがって、生物多様性条約が発効した 1993（平成 5）年 12 月 29 日以降においては、日本政府は、同条約に基づき、その国際的義務として、その生物多様性を保全すべき義務を負い、そのための方策として、改めて同条約 14 条 1 項に基づき、事案に即した実効性ある環境アセスメントを行う義務がある。しかし、このような生態系の変化について、科学的な調査、検討はまったくなされていない。

したがって、事案に即した実効的な環境影響評価がなされないまま事業計画が決定、実施されている本件八ッ場ダム建設事業は、生物多様性条約 14 条 1 項に違反する違法な事業というほかない。

#### (6) 種の保存法違反

さらに八ッ場ダム建設事業は種の保存法にも違反する。

ハッ場ダム建設予定地周辺において、種の保存法により国内希少野生動物種として指定されている、イヌワシ、クマタカ、オオタカ、オジロワシ、ハヤブサの5種の生息が確認されている。うちクマタカとオオタカについては繁殖も確認されており、ダム建設予定地周辺は、これら指定種の重要な生息地となっている。ハッ場ダム建設事業は、これら指定種をして営巣を放棄せざるを得ない状態に陥らせるなど、その生息環境に著しい影響を与えるであろうことは必至であるが、国交省は、現在大規模な周辺工事を行っている。国交省によるダム工事が進行することは、種の保存法に反する違法な行為となることが確実である。

種の保存法9条は捕獲等の禁止を謳い、国内希少野生動植物種の生きている個体は、同条但し書の場合を除き、捕獲、採取、殺傷又は損傷をしてはならない、と規定しているが、この「殺傷」「損傷」とは、「捕獲」「採取」、あるいは直接的な「殺傷」のように、生きている個体そのものに直接向けられた行為ではないが、その個体の「生息地・生育地の消滅」「生息・生育環境の悪化」を来たす行為を含む概念であると解すべきである。また、本件ハッ場ダム建設事業が、同条但し書及び同条3号で委任される環境省令である「絶滅のおそれのある野生動植物種の保存に関する法律施行規則」1条の2に規定する除外事例にあたらぬことは争いがないと思われる。

よって、本件ハッ場ダム建設事業は、ダム建設予定地及びその周辺地域に生息する希少野生動植物種であるイヌワシ、クマタカ等の生息地を減少させ、また採餌行為を制限し、これらの生存を断ち切ることは確実であるから、このままダム建設を続行してこのような結果を生じさせることは種の保存法9条に反する違法な行為となる。

## (7) 結論

以上のように、本件ハッ場ダム建設事業については、自然環境に極めて重大な影響を及ぼすおそれが大きく、また、生物多様性の破壊に関しては生物多様性条約に反するとともに、種の保存法で国内希少野生動植物種として指定され



たイヌワシ、クマタカ等に対しては同法9条に違反する結果となることが確実であるにもかかわらず、条理法上及び生物多様性条約に基づく、事案に即した適切な環境影響評価が実施されておらず、環境影響評価義務を怠った違法な事業というほかない。現時点で、詳細かつ正確な実態調査が行われ、それに基づいて正当な環境影響評価が行われれば、「生物多様性条約にもとり、種の保存法にも反する八ッ場ダム計画は、中止されるべきである」という結論が導き出されるはずである。

## **第2 原判決が誤りであることについて**

### **1 原判決の判断**

原判決は、控訴人らの主張を正しく理解せずに、「八ッ場建設事業は都の事務ではなく、また被告建設局課長の支出負担行為が環境影響評価義務に違反することもあり得ないから、八ッ場ダム建設事業が環境保護法令に違反するか否かを検討するまでもなく、原告らの主張が失当であることは明らかである。(判決85頁18～22行目)。」と判示した。

### **2 原判決の誤り**

#### **(1) 控訴人らの原審における主張に対する判断がないことについて**

しかしながら、控訴人らは、原審においては、本件八ッ場ダム建設事業は、自然環境に極めて重大な影響を及ぼすおそれが大きく、加えて、生物多様性の破壊に関しては生物多様性条約に、またイヌワシ、クマタカ等の国内希少野生動植物種に関しては種の保存法に違反する結果となることが確実であるにもかかわらず、条理法上及び生物多様性条約に基づく事案に即した適切な環境影響評価が実施されておらず、環境影響評価義務を怠った違法な事業であるにもかかわらず、被控訴人らが、ダム使用权の設定申請を行い、利水予定者として建設負担金を支出すること、また、河川法63条に基づく受益者負担金を支出することは、いずれも、地方自治法2条14項、16項、地方財政法4条1項

に違反するものであると主張したのである。

すなわち、控訴人らは、「東京都が環境影響評価義務等に違反している」などと主張しているのではなく、「環境影響評価義務等に違反する国の事業に東京都が公金を支出することが違法である」と主張しているのである。

以上のとおりであるから、原判決には、控訴人らの主張に対する判断をしておらず、判脱脱漏の違法があるのである。

## (2) 織田が浜埋立差止請求事件における最高裁判決

織田が浜埋立差止請求事（瀬戸内海環境保全特別措置法13条等に違反する公有水面埋立工事のための公金支出の差止を請求した住民訴訟）において、最高裁（三小）平成5年9月7日判決（判時473号38頁）も、環境法令に違反する公金支出の差止を求める住民訴訟が適法であることを、その判断の前提としている。

本件訴訟においても、本件八ッ場ダム建設事業が環境影響評価義務に違反すれば、その違法性により、同事業に対し、東京都が公金を支出することは違法とされるべきなのである。

## (3) ダムサイトの地質やダム湖周辺の地すべりの危険性についての判断

原判決は、ダムサイトの地質やダム湖周辺の地すべりの危険性については、一応、本件八ッ場ダム建設事業の危険性の有無を検討した上で、公金支出の違法性の有無を判断している。すなわち、①本件八ッ場ダム建設事業の危険性の有無、②本件八ッ場ダム建設事業の違法性の有無、③東京都による公金支出の違法性の有無、という判断枠組みを用いている。

本来、環境保護法令違反の面でも、同様の判断枠組み、すなわち、①本件八ッ場ダム建設事業における環境影響評価義務違反の有無、②本件八ッ場ダム建設事業の違法性の有無、③東京都による公金支出の違法性の有無、という判断枠組みを用いるべきであった。

### 3 結論

以上のおりであるから、原判決は審理不尽の誹りを免れないのであり、原判決の上記判示は改められなければならない。

## 第3章 控訴審でなされるべき判断

### 第1 85年アセス書で検討対象とされていない環境問題

#### 1 はじめに

85年アセス書は、「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」（昭和53年7月1日建設事務次官通知。甲E18）に基づき行われたものであり、その結果をまとめた85年アセス書及びその後の追加調査を見る限り、八ッ場ダム建設事業における環境影響評価は、条理上及び生物多様性条約に基づく環境影響評価義務を尽くしていないことについては、前述したとおりである。

本件八ッ場ダム建設事業については、これ以外にも、本来、環境影響評価の対象とすべきであった問題がある。以下、この点について詳述する。

#### 2 ダム湖の水質の問題

##### (1) 強酸性水が流入する八ッ場ダム

一般に、ダム湖の上流に温泉地や鉱山等が存する場合には、ダム湖に強酸性水が流入し、これが飲料水中に混入し残存するおそれがある。八ッ場ダムの場合、酸性の源は草津温泉、万座温泉、白根火山、硫黄鉱山採掘跡地等であり、河川水の酸性化には自然的要因と人為的要因がある。その対策のために、草津温泉の下流に中和工場と中和生成物の沈殿池として品木ダムがつくられているが、この中和工場で中和される酸性成分は吾妻川の全酸性成分の半分程度であり、今なお硫黄鉱山跡地から強酸性の水が流出している。

##### (2) 中途半端な対策

ア 国交省は、八ッ場ダムの将来水質予測について、八ッ場ダム建設事業（甲E1）は「八ッ場ダムは、流入する吾妻川の河川水が酸性水であるため、藻類の増殖は抑えられ、富栄養化は生じにくいと考えられます。」（4-19頁）と述べている。

草津中和工場及び香草中和工場における河川の中和事業により、湯川をはじめとする酸性河川の水質は改善されるもののその割合は全体の40%程度である（甲E第15号証）。

実際、2003（平成15）年度における吾妻川上流新戸橋地点の河川水のpHは年平均5.1程度である（群馬県環境保全課『平成15年度水質測定結果／大気環境調査結果』）。

なお、pH4～5は、強酸性ゆえに鯉の生息にも適さない水質であると一般にはいわれている。湖沼は、周囲を陸に囲まれた窪地に静止貯留している水域で、典型的な閉鎖性水域である。湖沼や内海などの閉鎖性水域に流入する栄養塩類によって、水質が肥沃化する現象を「富栄養化」というが、この富栄養化が人間活動の結果として引き起こされる場合には、実際には湖沼の水質汚濁という否定的意味合いで用いられることが多い。ダム湖でなくても、閉ざされた水域である湖沼は周辺の環境変化の影響を受けやすく、一度湖沼が環境悪化の影響を被った場合には、これを原状に回復させることは困難である。日本では、水質汚濁防止法による規制にもかかわらず、湖沼の水質が一向に改善されなかったことから、1984（昭和59）年、新たに湖沼水質保全特別措置法が公布された。

イ これまでに①霞ヶ浦、②印旛沼、③手賀沼、④琵琶湖、⑤児島湾、⑥諏訪湖、⑦釜房ダム貯水池、⑧中海、⑨宍道湖、⑩野尻湖の10湖沼が、汚れのひどい湖沼として同法上の指定湖沼に指定され、水質の保全が図られることになったが、いずれの湖沼についても、成果はあがっていない（甲B47の2頁）。ダム建設により、河川の流水が静水化し、植物プランクトンが増

殖を開始する。この植物プランクトンの増殖の度合いを決定するのは、窒素やリン等の栄養塩類である。自然の湖沼に比較し、ダム湖の方がより速やかに富栄養化が進行する。それは、①ダム湖には安定した自然の浅場がなくてヨシ帯や水草帯が形成されることが少ないため、湖周辺からの汚濁物質の流入が遮られず、かつ浮遊性の栄養塩類が沈降することもないこと、②ダム湖は水位変動が大きく、水位低下時に湖底が露出し、湖底に沈積していた窒素とリンが分解して水に溶けやすい状態になることによる。湖沼の富栄養化等への対策として、窒素とリンに関する環境基準が設定されている。すなわち、水道の一般的な基準として全窒素 $0.2\text{ mg/l}$ 、全リン $0.01\text{ mg/l}$ という基準が、また水道の特別な基準として全窒素 $0.4\text{ mg/l}$ 、全リン $0.03\text{ mg/l}$ という基準がそれぞれ設定されている（生活環境の保全に関する環境基準・湖沼〔天然湖沼及び貯水量 $1,000\text{万m}^3$ の人工湖〕）。八ッ場ダムは吾妻川の中流部に計画されているので、同ダム湖には上流域から多量の栄養塩類（窒素とリン）が流れ込むことになる。

ウ 上流域の草津町、嬭恋村、長野原町には約3万人が居住し、草津温泉、万座温泉、北軽井沢等に大勢の客が訪れる。さらに、嬭恋のキャベツ畑には多量の化学肥料が投入され、三町村で何千頭という牛が飼育されている。これらの生活排水、農業排水、畜産排水等により、吾妻川に多量の栄養塩類が流入している。

実際、群馬県環境保全課「平成15年度水質測定結果／大気環境調査結果」によれば、2003（平成15）年度において、吾妻川上流新戸橋地点では年平均で、全窒素が $1.3\text{ mg/l}$ 、全リンが $0.042\text{ mg/l}$ 測定されている。環境基準における水道の一般的な基準に比して、窒素が6.5倍、リンが4.2倍となっている（水道の特別な基準に比しても、窒素が約3.3倍、リンが1.4倍となっている。）。これほど栄養塩類濃度が高いと、河川の酸性度が緩和された場合には、ダム湖における藻類の異常増殖が必ず進行

し、ダム湖の水質が悪化する。湖水の富栄養化により、藻類（植物プランクトン）が異常発生してアオコや淡水赤潮を発生させ、景観上も問題を生じ、さらに水道水の異臭問題を生じさせているダム湖がある。

エ 一般に、水道水の異臭には、カビ臭や腐敗臭、きゅうり臭、魚臭等があるが、近年、代表的な「臭い」として多発している「カビ臭」は、①植物プランクトンであるフォルミディウムやアナベナ等の藍藻類が原因となる２－メチルイソボルネオールや、②ストレプトミセス等の放線菌が原因となるジオスミンが元となっている。その他、ダム湖に発生する植物プランクトンには、「腐敗臭」を生ずる藍藻類のミクロキスティスや、「きゅうり臭」や「魚臭」を生ずる植物性鞭毛虫類のペリディニウム等がある。水道水のカビ臭問題としては、例えば、群馬県の草木ダムにおいて異常発生したフォルミディウムは、１９８６（昭和６１）年夏に下流の桐生市民を水道水のカビ臭で悩ませた。なお、上記２－メチルイソボルネオールは、わずか１滴で２５ｍプールの水がカビ臭くなるといわれている。八ッ場ダムの場合も、流入水の状態をみるときは、ダム湖の富栄養化により水道水の異臭問題が生じる蓋然性が極めて高いのである。

オ また、近時、水道水に含まれるといわれているトリハロメタンの人体への影響も懸念される。トリハロメタンとは、クロロホルム、ブロモジクロロメタン、ジブロモクロロメタン及びブロモホルムの総称で、発ガン性の疑いのある有害物質である。トリハロメタンは、主としてフミン質等の有機物が水道原水の浄化過程で加えられた塩素と化学反応して生成される。また、植物プランクトンの代謝・分解産物もトリハロメタンの原因物質となる。厚生労働省は、水道法第４条に基づく水質基準として、①クロロホルムにつき０．０６、②ブロモジクロロメタンにつき０．０３、③ジブロモクロロメタンにつき０．１、④ブロモホルムにつき０．０９、⑤総トリハロメタンにつき０．１という基準（単位はいずれもｍｇ／ℓ）を設定している。この基準は、発

ガン率を一定値以下にするという前提で設定されたものであって、その値以下であれば絶対に安全であることを保障するものではない。そして、「特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法」（水道水源法）の規定に基づき、全国520地点の公共用水域において実施された2004（平成16）年度公共用水域水質測定では、トリハロメタン生成能（一定の条件下でその水がもつトリハロメタンの潜在的な生成量のこと）が0.05mg/l以下の地点は全体の約7割を占め、1997（平成9）年以降、平均値（全体）は0.04～0.05mg/lで横ばいであるとの結果を得たと述べる（甲E第16号証の4頁及び32頁）。しかしながら、トリハロメタンの人体に対する懸念を抜本的に解消するためには、流入水からの有機物や植物プランクトンの除去が不可欠であるが、流入水の状況に照らすと、これは極めて困難である。

### （3）水質に関する環境影響評価義務違反

以上のとおりであるから、八ッ場ダムに貯留された水は、飲料用に適した水ではなく、これを浄化するためにさらに膨大な費用を要することは確実である。八ッ場ダムの建設実施は、水質問題についても、事前に、適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき環境の保全について適正に配慮しなければならないという、条理法上の環境影響評価義務を尽くさない、違法な行為である。

## 2 生活環境に与える影響

### （1）住民の生活環境破壊

八ッ場ダム建設事業は、自然環境の破壊だけでなく、ダム建設予定地、水没予定地及びその周辺の住民の生活環境の破壊をもたらす。特に、八ッ場ダムについては、建設が構想されてから半世紀以上にわたって、地元住民は計画に翻弄されてきた。八ッ場ダム建設事業による住民の生活環境の破壊は、自然環境の破壊以上に甚大で現実的かつ長期間にわたるものなのである。

したがって、事業者である国交省は、自然環境のみならず住民の生活環境の

破壊という影響についても予測・評価をして、ミティゲーション（具体的には、第一に地元住民の生活破壊を回避することを考え、回避ができないとしても、次いでその影響を極力最小限のものとするべきであり、それらができない場合にはじめて代替りの措置による補償をする）を行うべき条理法上の義務があることになるが、1985年アセスメントではこの義務がまったく尽くされていないことは前述したとおりである。

その結果、以下に述べるとおり、地元住民の生活再建は全く等閑視されてしまっているのである。

## （2）等閑視される地元住民の生活再建

水没予定地で最も問題となるのは川原湯温泉である。川原湯温泉は吾妻渓谷の山あいにある風情のある温泉街で、かつては同温泉街が反対闘争の中心であった。川原湯地区は、当初201戸あった世帯数が、2006（平成18）年には90戸足らず人口約350人にまで減少した。

そして、同地区についても、生活再建の見通しは付いていない。川原湯地区の代替地とされているのは打越地区と上湯原地区であるが、国有林があった打越地区こそ代替地造成が進んでいるものの、民有地が入り組んでいる上湯原地区については用地買収も進捗していない。

川原湯温泉街は、当初の計画では、主にこの上湯原地区に移転することになっていたが、仮に川原湯温泉街が代替地に移転することができたと仮定しても、同温泉街の将来は暗い。川原湯温泉の魅力の大きなものは、1つは吾妻渓谷であり、もう1つは風情のある温泉街というイメージである。しかしながら、ダムが完成すると最大の観光資源である吾妻渓谷は失われてしまうことが確実である。また、代替地で経営される新しい温泉街には風情のある温泉街というイメージは乏しい。また、八ッ場ダムのダム湖は後述するとおり、到底観光資源にはなり得ないところである。さらに、川原湯温泉における温泉旅館経営者には、土地所有者が少ないという現実がある。ダムの補償金は専ら土地所有者



を対象に交付されることから、多くの旅館経営者は旅館の再建に必要な資金が十分に得られないという問題がある。加えて、上湯原地区は、ダム湖の湛水が始まれば、地すべりの危険性が生じる地区でもある。

他方、造成が進んでいる打越地区は、J R川原湯温泉の新駅や温泉の泉源から距離があり、また、土石流を防ぐための巨大な砂防ダムで囲まれた人工的な地区のため、温泉街の移転地としては条件が悪い。しかも、電気や水道などのライフラインの整備も未だ手つかずであり、肝心の温泉もない。道路も水道もこれから整備し、温泉は源泉をポンプアップして1 km以上パイプで通すというが、温泉街13軒のうち移転する旅館はせいぜい5、6軒ともいわれている。さらに、北向きで標高の高い代替地は、高齢者や農家にとって条件も悪いといわざるを得ない。

このように、生活再建を最優先にして事業が進められているとはいえないばかりか、生活再建の見通しもないのにダム建設事業だけが先行して進められているのが状況である。

### (3) 生活環境に関する環境影響評価義務違反

上記生活再建上の諸問題の根源は、事業者である国交省が、本件八ッ場ダム建設事業計画の策定に当たって、地元住民の生活環境の破壊の影響について、適正に予測・評価をして、ミティゲーションを実施するという条理上の環境影響評価義務を果たさなかったことにある。

今の川原湯温泉にとって望ましい方向性は、ダム計画に乗って将来像を描くのではなく、ダム計画を中止して温泉街を現地で復興することである。そして、同温泉街復興のための費用は、現在まで地元住民に対して有形無形の苦痛を与えてきたダム起業者である国と、ダム計画に相乗りした関係都県が負担すべきであろう。

## 第2 ハッ場ダム予定地の遺跡に関する問題

### 1 価値ある遺跡を保護する国際法上の義務

#### (1) ハッ場地域の遺跡と独自性

ハッ場ダム予定地の遺跡群（以下、「本件遺跡群」という。）の発掘事業を行っている群馬県埋蔵文化財事業団では、2012年5月から8月にかけて、水没予定地で発見された「東宮遺跡」の展示会を開催した。同展示会会場で掲げられたハッ場ダム予定地の埋蔵文化財についての説明文が、この地域の特性を伝えている。

「ハッ場地域は山間の国境にあり、しかも周囲を分水嶺で囲まれた特異な地域です。このことが、ハッ場地域の独自性をなおいっそう際立たせていると考えられます。

豊かな自然環境の中での縄文社会、稲作農業社会への独自の対応、平安時代の謎に満ちた活況、まぼろしの『三原庄』と滋野源氏一族、海野氏の土着、天明泥流のタイムカプセル。・・・これらの遺跡は、いずれも平野部の遺跡とは一味違った独自性を見せてくれるだけでなく、歴史の大きな流れに対して、地域がどのように対応したのかを私たちに示しているように思います。」

ハッ場ダム予定地には、1994年以降の発掘調査によって、数多くの貴重な遺跡が存在することが明らかになってきている。

#### (2) 文化財保護法と環境影響評価義務

東京都環境局の東京都環境影響評価技術指針によれば、環境影響評価の対象は、「対象事業の実施に伴う土地の改変、建築物その他の建造物の建設等が文化財保護法に規定する文化財のうち、土地に密接な関係を有する有形文化財、民俗文化財、史跡名勝天然記念物及び伝統的建造物群並びにこれらと同等の価値を有するもの（以下「文化財等」という。）に影響を及ぼすと予想される地域並びに内容及び程度を対象とする。」とされている。

すなわち、東京都は、文化財保護法上の重要文化財と同等の価値を有する有

形文化財等であって、事業の実施により影響を及ぼすと予想される地域・内容・程度が環境影響評価の対象となるとしているのである。

本件遺跡群は、事業の実施によって水没するのであるから、消滅、という最大の影響を受けることは確実である。そこで、当該遺跡が、重要文化財と同等の価値を有する場合には、環境影響評価の対象となるのであり、それにもかかわらず本件では、それが行われていないのであるから、かかる義務を怠った違法な事業ということになる。

### (3) 世界遺産条約

ア 顕著な普遍的価値を有する文化遺産及び自然遺産の保護を目的とする国際条約である「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」（以下、「世界遺産条約」という。）は、1972年11月16日フランスのパリで開かれた第17回ユネスコ総会において採択された。1975年12月17日に発効した。

日本は1992年6月30日に125番目の締約国として受諾書を寄託し、同年9月30日に発効した。2011年11月現在で、締約国は188カ国に上る。

イ 同条約では、「文化遺産」のうち「遺跡」について「人口の所（自然と結合したものを含む。）及び考古学的遺跡を含む区域であって、歴史上、芸術上、民俗学上又は人類学上顕著な普遍的価値を有するもの」と定義している（第1条）。

そして、「締約国は・・・文化遺産・・・で自国の領域内に存在するものを認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝えることを確保することが第一義的には自国に課された義務であることを認識する。このため、締約国は、自国の有するすべての能力を用いて・・・最善を尽くすものとする」と国としての義務を定める（第4条）。

さらに、「締約国は、自国の領域内に存在する文化遺産・・・の保護、保存

及び整備のための効果的かつ積極的な措置がとられることを確保するため・・次のことを行うよう務める。」として、「文化遺産・・に対し社会生活における役割を与え並びにこれらの遺産の保護を総合的な計画の中に組み入れるための一般的な政策をとること。」、「学術的及び技術的な研究及び調査を発展させること並びに自国の文化遺産・・を脅かす危険に対処することを可能にする実施方法を開発すること。」、「文化遺産・・の認定、保護、保存、整備及び活用のために必要な立法上、学術上、技術上、行政上及び財政上の適当な措置をとること。」等と具体的な義務の内容を規定している（第5条）。

ウ したがって、同条約の締結国である日本においても、同条約上の「遺産」にあたる「文化遺産」については、「認定し、保護し、保存し、整備し及び将来の世代へ伝えることを確保すること」が国に課された国際社会における義務であり、そのために「最善を尽くす」ことが求められる。

よって、本件遺跡群が、同条約上の「遺産」に当たるという場合には、これらを保護、保存等せずに水没させることは上記義務に反することとなる。

## 2 ハッ場ダム予定地の遺跡

### (1) 埋蔵文化財発掘事業について

#### ア 発掘調査に至る経緯

1986年にダム湖関連地域の文化財総合調査計画が策定され、翌年から長野原町教育委員会、文化庁の補助事業として、3ヵ年計画で県教育委員会文化財保護課の指導の下、埋蔵文化財の詳細分布調査が実施された。そして、1990年、「長野原町の遺跡一町内遺跡詳細分布調査報告書」（長野原教育委員会）によって、ハッ場ダム予定地では、埋蔵文化財包蔵地79（川原畑地区13、川原湯地区5、横壁地区15、林地区22、長野原地区24）が確認された。

その後、遺跡数が増大し、東宮、尾板、久々戸など大規模な発掘調査が実

施されることになった遺跡も、新発見の遺跡として発掘調査対象に加わった。

#### イ 発掘調査の開始と事業の拡大

1994年3月18日、建設省関東地方整備局長と群馬県教育委員会委員長との間で、「八ッ場ダム建設工事に伴う埋蔵文化財発掘調査の実施に関する協定書」が締結され、同年4月1日、最初の発掘調査が長野原一本松遺跡で始まった。

ところが、同日、協定書の内容が変更され、発掘調査の受託者が、群馬県教育委員会委員長から財団法人群馬県埋蔵文化財調査事業団理事長へ変更された。そして、2005年4月1日には、発掘調査の業務完了期日が2005年度から2010年度に園長され、発掘対象面積が約57万平方メートルから約110万平方メートルに拡大されるという2回目の協定変更がなされた。さらに、2008年3月31日には、業務完了期日が2015年度に延長され、発掘調査事業費が66億円から98億円に増額されるという、3回目の協定変更が行われたのである。

このように、発掘調査事業は、八ッ場ダムの関連事業の進行と連動して、1990年代後半から2000年代にかけて拡大した。2003年には代替地に移転した長野原第一小学校の跡地に県埋蔵文化財調査事業団の八ッ場ダム調査事務所が設置され、ダム事業用地の各所では、地元住民が作業員として多数参加した発掘調査が行われてきた。

### (2) 発掘調査の成果

#### ア 発掘調査報告書第2集

2002年には、八ッ場ダム建設工事に伴う埋蔵文化財発掘調査報告書第2集として、「八ッ場ダム発掘調査集成(1)」(以下、「集成1」という。)が群馬県埋蔵文化財調査事業団により刊行された(甲E26)。

集成1は、東宮・石畑・川原湯勝沼・横壁勝沼・西久保I・山根Ⅲ・下田花畑・楡木Ⅲ・尾坂・三平I・二社平・林の御塚・上原Iの各遺跡を発掘調

査した結果をまとめたものである。

ここには、まず「序」として、以下のように記載されている。

「群馬県の北西部に位置する長野原町は、吾妻峽をはじめとする多くの景勝地を抱えた豊かな自然環境を持つことで知られております。また、火山県である群馬県を象徴する浅間山と草津白根山の二つの火山があることでも知られたところです。

県内に大きな被害をもたらした噴火として、最も新しいものが天明三年（1783年）の浅間山の噴火です。この噴火の際、長野原町は噴火に伴って発生した泥流などにより大きな被害を受けております。この噴火の様子は多くの絵図や古文書などに残され、当時の様子を今に伝えています。

当事業団では八ッ場ダム建設工事に伴って、長野原町の川原畑・川原湯・横壁・林・長野原の5地区での発掘調査を平成6年度から実施しております。この発掘調査は現在も行われております。本書は、平成6年から12年度までに発掘調査された小規模な発掘調査による遺跡を集成した発掘調査報告書の第1集となります。

これらの遺跡は吾妻川の両岸に存在する河岸段丘上に点在しております。多くの遺跡から縄文時代の遺構や遺物が発見されました。発掘された縄文土器には様々な時期のものが見られるため、長野原町内における縄文時代の集落の変遷を示す資料になると考えております。

また、この地域では遺構の検出例が極めて少ない弥生土器も出土しています。量的にわずかではありますが、こちらも多くの遺跡で散発的に発見されています。小規模ながら人々の生活が連綿と続いていた可能性を示しているのでしょう。

さらに、吾妻川の河床に近い河岸段丘の下位面からは、天明三年（1783年）の浅間山の噴火に伴って発生した泥流に覆われた近世の畑跡が見つかっております。畑跡からは、狭腫な平坦面を利用して被災する直前まで耕

作していた形跡も見つかっています。当時の人々が力強く生活している姿を想像させてくれる遺跡でした。」（下線は代理人。）

イ ハッ場ダム関連地域の遺跡リスト

ハッ場ダム関連地域には、以下の表にあるように、現段階においても、約80の遺跡が発掘されている。

(ハッ場あしたの会作成)

	番号	遺跡名	ヨミガナ	時代区分
【川原畑】	1	温井Ⅰ	ぬくい	縄文・平安
	2	温井Ⅱ	ぬくい	縄文
	3	三平Ⅰ	さんだいら	縄文・弥生・平安
	4	三平Ⅱ	さんだいら	縄文・平安・中世
	5	上ノ平Ⅰ	うえのたいら	縄文・弥生・平安・中近世
	6	上ノ平Ⅱ	うえのたいら	不明
	7	西宮	にしみや	縄文・近世
	8	滑沢岩陰	なめさわいわかげ	縄文
	9	石畑岩陰Ⅰ	いしはたいわかげ	縄文
	10	石畑岩陰Ⅱ	いしはたいわかげ	不明
	11	二社平岩陰	じしゃだいらいわかげ	不明
	12	三ツ堂岩陰	みつどういわかげ	不明
	13	西宮岩陰	にしみやいわかげ	不明
	208	東宮	ひがしみや	近世、縄文
	209	二社平	じしゃだいら	縄文・平安・近世
210	石畑	いしはた	縄文・弥生・近世	
	16	川原湯中原Ⅰ	かわらゆなかはら	縄文
	17	石川原	いしがわら	縄文・近世

【川原湯】	18	川原湯中原Ⅱ	かわらゆなかはら	平安
	19	川原湯中原Ⅲ	かわらゆなかはら	縄文・平安
	20	北入	きたいれ	縄文
	23	川原湯勝沼	かわらゆかつぬま	縄文・古墳・平安・近世
	207	金花山砦跡	きんかざんとりであと	中世
	212	西ノ上	にしのうえ	近世
	217	下湯原	しもゆばら	中世・近世
【林】	37	立馬Ⅰ	だつめ	縄文・弥生・平安・中近世
	38	東原Ⅰ	ひがしはら	縄文・平安・中近世
	39	東原Ⅱ	ひがしはら	
	40	東原Ⅲ	ひがしはら	縄文・平安・中近世
	41	上原Ⅰ	うえはら	縄文・平安・近世
	42	上原Ⅱ	うえはら	平安
	43	上原Ⅲ	うえはら	平安
	44	上原Ⅳ	うえはら	縄文
	45	林中原Ⅰ	はやしなかはら	縄文・平安・近世
	46	林中原Ⅱ	はやしなかはら	縄文
	47	下田	しもだ	古代・中近世
	48	林宮原	ひがしみやはら	縄文・古墳・平安・中近世
	49	中棚Ⅰ	なかだな	縄文・近世
	50	楡木Ⅰ	にれぎ	縄文・平安
	51	楡木Ⅱ	にれぎ	縄文・平安・中近世
	52	二反沢	にたんざわ	中世・近世
	53	久森沢Ⅰ 岩陰群	くもりさわいわかげぐん	不明
	54	久森沢Ⅱ 岩陰	くもりさわいわかげ	不明



	55	滝沢観音岩陰	たきざわかんのいわかげ	不明
	56	蜂ツ沢岩陰	はちつさいわかげ	縄文
	57	御嶽山岩陰	おんたけさんいわかげ	不明
	59	林の御塚	はやしのおつか	縄文・近世
	202	楡木Ⅲ	にれぎ	縄文・弥生・平安・中世
	203	中棚Ⅱ	なかだな	近世
	204	下原	しもばら	縄文・古墳・平安・中近世
	204	下原Ⅱ	しもばら	縄文・弥生・古墳・平安・中近世
	205	花畑	はなばたけ	縄文・平安
	213	立馬Ⅱ	だつめ	縄文・弥生・平安・近世
	215	立馬Ⅲ	だつめ	縄文・平安・中近世
【横壁】	21	上野Ⅰ	うえの	縄文・平安
	22	上野Ⅱ	うえの	平安・近世
	23	横壁勝沼	よこかべかつぬま	縄文・弥生・平安・中近世
	24	横壁中村	よこかべなかむら	縄文・弥生・平安・中近世
	26	山根Ⅰ	やまね	平安
	28	山根Ⅱ	やまね	平安・近世
	29	山根Ⅲ	やまね	縄文・弥生・平安・近世
	30	山根Ⅳ	やまね	縄文・平安
	31	西久保Ⅰ	にしくぼ	縄文・弥生・平安・中近世
	32	西久保Ⅱ	にしくぼ	平安
	33	西久保Ⅲ	にしくぼ	平安
	34	丸岩城跡	まるいわじょうあと	中世
	35	柳沢城跡	やなぎさわじょうあと	中世
	216	西久保Ⅳ	にしくぼ	近世

【長野原】	62	幸神	さいのかみ	縄文・平安・近世
	63	長野原一本松	ながのはらいっぽんまつ	縄文・弥生・古墳・平安・中近世
	85	長野原城跡	ながのはらじょうあと	
	200	久々戸	くぐど	縄文・近世
	201	尾坂	おさか	縄文・弥生・平安・近世
ダム 予定地外 【東吾妻町】	96	廣石A	ひろいし	縄文・近世
	114	上郷西	かみごうにし	縄文・平安
		大柏木	おおかしわざ	
		上郷A	かみごう	縄文～古代
		上郷B	かみごう	縄文・平安・中世・近世
		上郷岡原	かみごうおかのはら	縄文・弥生・平安・中近世

#### ウ 主な遺跡の概要

上記リストの中でも、特に顕著な特色を示す遺跡を以下の表にまとめる。

(ハッ場あしたの会作成)

〈参考資料〉群馬県埋蔵文化財事業団理事会議案書(情報開示資料)、群馬県埋蔵文化財事業団年報、ハッ場ダム建設工事に伴う埋蔵文化財発掘調査報告書、ハッ場ダム建設関連遺跡の試掘・発掘に関する財団法人埋蔵文化財事業団との協議・打合わせの議事録・復命書(情報開示資料)

	番号	遺跡名	遺跡の概要
【川原畑】	3	三平 I	標高約 600mの吾妻川最上位段丘面にある湧水や溪流に恵まれた、数千年間利用された主要遺跡の一つ。縄文の竪穴住居2棟、土器、石器、平安の堀立柱建物3棟、土師器、須恵器などを検出。代替地造成に伴う調査。

4	三平Ⅱ	縄文草創期から前期末までの土器と石器、古代の土坑(陥し穴)群、中世の堀立柱群などを検出。西の松葉沢、東の穴山沢に挟まれた舌状台地にあり、隣接する三平Ⅰ遺跡との間にイドクボと呼ばれる谷地がある。
5	上ノ平Ⅰ	縄文時代の竪穴、敷石住居跡と土器、平安の竪穴住居、近世の墓坑群検出。標高約600mの吾妻川最上位段丘に位置する南向き傾斜地。三平遺跡に隣接。東に松葉沢、西に境沢、遺跡内に湧水地。代替地造成に伴う調査。
7	西宮	20年度の調査で1m以上堆積した天明泥流下の畑跡、屋敷跡、災害後の復旧溝、ヤックラを検出。天明遺跡も調査済みは一部だが、その下に縄文遺跡がある。水没予定地内にあり、東宮遺跡の上流側に位置する。
9	石畑岩陰	縄文時代草創期～晩期。吾妻渓谷上流部、ダムサイト予定地近くの水没予定地内(標高約520メートル)にあり、撚糸文、押型文などの土器群や獣骨出土。昭和53年度に群馬県、平成10年度に事業団が調査。
208	東宮	1995年の「新発見の遺跡」。天明浅間災害による集落の全体像を明らかにする調査は21年度に中断されたが、極めて良好な依存状態で遺構遺物を大量に検出。その下に縄文遺跡。標高530～540mの水没予定地内にある。
210	石畑	縄文前期中期の土器石器、弥生中期の土坑、近世の畑跡を検出。1990年代の「新発見の遺跡」。吾妻渓谷左岸の断崖にあり、ハツ場沢砂防工事の進入路に伴う調査。JR川原湯温泉駅の北東約300m、標高513～515mに位置する。

【川原湯】	17	石川原	20年度に1,700㎡のみ発掘調査後、ハツ場ダム本体工事凍結により調査中断。天明泥流、浅間軽石層に覆われた屋敷跡、畑跡、道検出。縄文の竪穴住居跡18軒、土坑、配石墓のほか、土器、石器60箱出土。水没予定地上湯原地区に位置する。
	23	川原湯勝沼	縄文時代晩期の埋甕2基、平安時代の住居跡、天明三年の畑跡、災害復旧時のヤックラ(石の片づけ場)道などを検出。標高530～545mの水没予定地にあり、南側に急峻な山地形が迫っているため、冬季の日照時間は極めて短い。
	212	西ノ上	天明泥流が60cm～1.2m堆積した畑、道の跡を検出。千歳橋の建設工事に伴う道路幅のみの狭い調査しか実施されていない。調査区内に縄文遺構存在の可能性がある。標高約520mの水没予定地に位置する。
【林】	37	立馬Ⅰ	縄文～中世にわたる遺構が密集。縄文中期前半～後半の住居、縄文早期包含層遺物多数出土。縄文晩期終末の竪穴住居、弥生中高後半の土器棺墓が特記される。縄文～平安時代の陥穴多数。防災ダム工事に伴う調査。
	38	東原Ⅰ	縄文前期～後期の土器や打製石斧、縄文～古代の陥し穴を検出。中近世では堀立柱建物と柱穴列が復元され、陶磁器などの遺物多数出土。吾妻川の上位段丘面、標高610～630mに位置。国道付け替えに伴う調査。
	39	東原Ⅱ	縄文前期～後期の土器出土。縄文遺構の陥し穴、中近世では堀立柱建物を復元。中世内耳土器のほか、近世では陶磁器、石器、金属器などの遺物が多数出土している。国道付け替えに伴う調査。
	40	東原Ⅲ	縄文早期～後期の土器多数出土。中近世の堀立柱建物、中世内耳土器や古瀬戸などの陶磁器も出土。東原Ⅰ、Ⅱ遺跡に隣接し、谷地

【林】			形によって林中原Ⅱ遺跡と分かれている。国道付け替えに伴う調査、21年度調査終了。
	41	上原Ⅰ	9年度試掘調査で陥し穴を確認。24年度5月の試掘により、縄文時代の住居跡、カマド、土器片検出。集落が展開すると考えられるため、本調査必要と判断。土地改良事業に伴う調査。
	42	上原ⅡⅢ	23年度の調査で平安集落、鍛冶工房等を検出。
	44	上原Ⅳ	縄文後期の敷石住居のほか、竪穴住居、列石遺構、配石遺構や土坑を検出。縄文晩期終末期～弥生前期の土器もまとまって出土。標高645m前後に位置し、西側に押手沢が流れる。県道建設に伴う調査、21年度終了。
	45	林中原Ⅰ	縄文前期、中期住居、土器、打製石斧を出土。中近世の「林城」関連の溝、掘立柱建物跡、礎石建物跡、青白磁、馬骨など多数検出。標高630～635m。吾妻川の上位段丘面上に位置。町道建設に伴う調査、21年度終了。
	46	林中原Ⅱ	縄文中期後半～後期の大規模集落。縄文土器・石器多数、住居120軒以上、掘立柱建物、土坑、列石・集石遺構。土坑に焼人骨を確認。弥生土器、石器も多数検出。標高610～630m。国道付け替えに伴う調査、21年度終了。
	47	下田	天明浅間災害遺跡。天明屋敷跡・畑跡を検出。主な遺物は陶磁器、土人形、石器類、銅鏡、銭貨など。泥流層は約1.7mにおよぶ。畑跡に登壇らしき痕跡あり。工事用進入路建設に伴う調査。
	48	林宮原	24年度調査で中世の掘立柱建物、古代～近世の土坑、縄文土器、中近世の磁器の包含層を検出。地区コミュニティセンター、町道建設工事に伴う調査。吾妻川の最上位段丘面、標高620m前後に位置する。

49	中棚 I	天明泥流堆積物下から畑、ヤックラ、石垣検出され、被災後の復旧状況を伝える資料も提供。南面傾斜地で標高約 543～565m、下原 II 遺跡の上流にあり、水没予定地に位置する。
50	楡木 I	縄文時代の土坑、平安時代の住居、かまど屋跡、土坑、掘立柱建物跡、溝、焼土、集石遺構など出土。標高約 633m に位置する。代替地造成に伴う調査、21 年度に終了。
51	楡木 II	縄文早期前半（撚糸系）の竪穴住居、埋甕をもつ前期住居、中期住居を検出。平安の竪穴住居、灰釉陶器、墨書磁器、中世の掘立柱建物検出。標高 630～660m。県道、土地改良、墓地造成工事に伴う調査。
52	二反沢	中世の石垣を伴う土坑、陶磁器片や軟質陶器片、石臼のほか、羽口、椀状滓など製鉄関連遺物が出土。14 世紀末～16 世紀初めとみられる。「大乘院堂跡」にあたり、標高 632m に位置する。
202	楡木 III	縄文土器、弥生土器を多数出土。縄文土器の中心は諸磯 b、c 式。弥生土器の中心は前期～中期前半。工事用進入路に伴う調査。
203	中棚 II	天明浅間災害による畑跡、ヤックラ、石垣が検出され、被災直後の復旧、天明飢饉の状況が確認された。吾妻川下位段丘面の水没予定地にある。工事用進入路および残土置場整備工事に伴う調査。
204	下原 I	平安時代の竪穴住居、天明泥流に埋もれた畑、道、石垣、溝の跡が比較的良好な状態で検出。吾妻川の下位段丘面に位置し、標高約 560m の緩傾斜地。残土置場整備に伴う調査。
204	下原 II	弥生土器、古墳、平安の竪穴住居、灰釉陶器、土師器、須恵器、墨書土器等出土。2m 以上の天明泥流に覆われた田畑、溝、道、石垣、ヤックラを検出。標高 535～550m の水没予定地。残土処理整備工事に伴う調査。

	205	花畑	主な遺構は縄文早期後半の土師器、須恵器、石器。縄文住居跡、土坑、陥し穴、平安の竪穴住居跡も検出。吾妻川の最上位段丘、標高653～667mに位置する。長野原第一小代替地造成に伴う調査。
	213	立馬Ⅱ	縄文草創期～早期の出土物多数、縄文中期初頭～前半の住居跡を発見。縄文～平安の陥し穴も多数検出。大量の縄文土器から、日本海、太平洋沿岸部の文化が内陸地域と影響しあった交流の歴史が読み取れる。
	215	立馬Ⅲ	縄文早期～晩期、弥生、平安の遺物検出。縄文遺構は、早期～後期の竪穴住居跡のほか、子母口式、稻荷台式、沈線紋など早期の土器多数出土。立馬Ⅱ遺跡から谷を隔てた南西、標高650mに位置する。19年度調査終了
【横壁】	23	横壁勝沼	縄文時代の陥し穴、土器、9世紀の建物住居跡、中近世の土坑墓、キセル、銭貨などを検出。代替地造成、護岸工事に伴う調査。
	24	横壁中村	縄文時代中期後半～後期の住居跡を中心に平安時代の住居も含め250軒以上検出した大規模集落跡。弥生初期の遺跡としても群馬県内有数。ダム水位予定下の標高570m前後。国道付け替え、代替地造成等に伴う調査。
	29	山根Ⅲ	横壁中村遺跡に隣接する小集落跡。縄文中期の竪穴住居、土坑、巨石遺構、中近世の溝を検出。山根と西久保の字境の深沢に面した傾斜地。南側山麓からの崩落土が堆積。横壁神社跡地含む。国道付け替えに伴う調査。
	31	西久保Ⅰ	縄文時代の住居跡、多種類の縄文、弥生土器、須恵器、石器、銭貨、小刀、水場を検出。洪水による居住の断絶を確認。中近世の溝、礎石建物跡も検出。標高約580mに位置する。小倉地区護岸工事に伴う調査。

	216	西久保Ⅳ	50cm 前後の天明泥流に覆われた畑、道路、溝などが確認された。吾妻川右岸の上位段丘面、標高約 600m の斜面にある。JR 付け替えに伴う調査。
【長野原】	62	幸神	長野原一本松遺跡に隣接した小規模集落跡。縄文住居跡、縄文早期の土器、石器、平安畠跡を検出。標高約 650m に位置する。代替地造成工事に伴う調査。
	63	長野原一本松	縄文中期後半～後期を中心とする大規模集落跡。住居約 250 軒、中世掘立柱建物跡等も多数検出。発掘調査は 20 年度に終了。長野原草津口駅北側、標高 600～630m の上位段丘面にある。代替地造成に伴う調査。
	85	長野原城跡	23 年度の発掘調査で天明泥流下に畑跡を検出。城が使われていた時代の煮炊き用の内耳の鍋も出土。県道建設に伴う調査。
	200	久々戸	天明浅間山噴火による軽石と最大 2.5m の泥流に埋もれた畑、ヤックラ、石垣、草津みち等を検出。縄文遺物も出土。水没予定地も含まれ、標高 610m で天明泥流堆積天端を確認。県道、国道付け替えに伴う調査。
	201	尾坂	1～2m の天明泥流で埋没した屋敷と麻畑、溝などを検出。縄文土器、石器、住居、弥生土器、平安住居も検出。標高 585m 前後に位置する。吾妻線、国道付け替え工事等に伴う調査。長野原草津口駅に隣接。

### (3) 遺跡の評価

このように本件遺跡群の発掘調査は、相当に進んではきた。そこで、これらの遺跡が、文化財保護法上の「重要文化財」ないし世界遺産条約によって保護を受ける「遺跡」にあたり得る価値を有するものかどうかにつき、さらに具体



的に検討する必要がある。

時代区分で見た場合、本件遺跡群の中で質量ともに最も豊富なのは、縄文時代と天明三年浅間災害の遺跡である。

## ア 縄文時代の遺跡

### (ア) 豊富な遺跡群

縄文時代の遺跡は長野原町に広範に分布しており、当時の人々が山の恵みを受けながら生活を営んでいた様子を伺うことができる。

その中でも、長野原一本松遺跡、横壁中村遺跡が高い価値を有しており、いずれも250軒以上の住居跡が発見され、縄文中期後半から後期にかけての大規模集落の営みが明らかにされてきた。

また、林中原Ⅱ遺跡においても、120軒以上の住居跡がみつきり、縄文中期から後期に至る大集落の存在が新たに確認された。同じ林地区の楡木（にれぎ）Ⅱ遺跡では、撚糸文（よりいともん）期の竪穴住居31軒が確認され、県内はもとより全国でも希少な調査例とされている。

縄文時代の遺跡としては、他にも東原遺跡、立馬遺跡、花畑遺跡、上ノ平遺跡、三平遺跡など数多くの遺跡があり、天明浅間災害遺跡の下に縄文時代の遺跡が埋もれている事例も少なくない。

さらにダム予定地域で注目されるのは、岩陰遺跡の存在である。岩陰遺跡は地形的に限られた地域に立地するため、群馬県内でも確認された遺跡はわずかである。吾妻川流域は、そのほとんどが河川や溪沢に沿う山岳傾斜地帯で、急峻な山地もあることから岩陰遺跡が立地する好条件にある。

当該地域で特に有名なのが縄文時代草創期、早期の石畑岩陰遺跡である。この遺跡は、吾妻溪谷のダムサイト予定地近くの水没予定地内にあり（標高約520メートル）、撚糸文、押型文など様々な土器群やイノシシ、鹿の骨などが出土している。

しかし、縄文時代の遺跡がこれほど豊富な地域でも、群馬県内で稲作農

耕が始まる弥生時代中期後半になると、人々の活動の痕跡は途絶えてしま  
う。この状況は、西吾妻地域全体に見られる傾向といえる。その後、ハッ  
場ダム予定地域に集落が戻るのは9世紀後半からである。

(イ) 横壁中村遺跡＝ 縄文時代後半【約4,000年前～3,000年前】＝

横壁中村遺跡は、200軒以上の住居跡が発見された縄文時代の大規模  
な集落遺跡である。

その中でも、縄文時代後期の住居跡は、柄のついた手鏡のような平面形  
をしており、床に平らな石を敷きつめているため、「柄鏡形敷石住居跡」と  
呼ばれる。横壁中村遺跡でもこのタイプの住居跡が多く認められ、その中  
には出入り口にあたる部分から左右に「列石」を建設する例もある。

住居跡は少しずつ位置を変えて何軒も重なって見つかри、繰り返し建て  
替えられている。この場所に、数百年にわたり継続して住み続けた結果で  
あろう。

「列石」は大量の石を用いて築かれ、ところどころに「丸石」を置いた  
り、細長い石を立てて据えた「立石」が認められたりする。また列石の前  
にも、立石や丸石を中心に据えた「配石」がいくつも築かれており、呪術  
や祭祀に関わる遺構と考えられる。縄文人たちがどのような思いを込めて  
このような住居跡や配石を築いたのか、さらに調査を続ける必要がある。

(ウ) 長野原一本松（ながのはらいっぼんまつ）遺跡

＝ 縄文時代中期後半～後期前半【約4,500年前～3,500年前】＝

長野原一本松遺跡は、縄文時代中期～後期の集落跡が中心である。その  
中でも、ここでは敷石住居跡の遺構を紹介しよう。出入口部にも敷石があ  
り、住居連結部から小規模な列石が左右に伸びている。大変不思議な列石  
であるが、他の住居と繋ぐ例や出入口部の左右空間を囲む例などが各地で  
報告されている。まだ性格がわかっていない施設である。床面中央には石  
囲い炉があるが、炉の中から2個体の深鉢が上下に据えられた状態で見つ

かった。土器は火の当たる部分が白く変色している。頻繁に火を使った料理をしていたのだろうか。

## イ 中世の遺跡

— 横壁中村遺跡中世の屋敷跡 = 古文書に残らなかった中世=

横壁中村遺跡は、縄文時代の大規模な集落跡が出土したことで知られているが、中世の遺構や遺物も多く見られる。ここでは、石垣を伴う中世の屋敷跡について紹介しよう。

横壁中村遺跡は、吾妻川に向かって緩やかに傾斜した地形上にある。ここから石垣を伴う中世の屋敷跡が検出された。石垣は1段に築造されていますが、低く傾斜した土地を整地して平坦にするために築かれたと考えられる。

この石垣に囲まれた中からは、9棟の掘立柱建物跡が検出された。長軸が10メートルを越える大型建物も2棟あったが、それ以外は長軸5メートル程のものが大半であった。掘立柱建物跡相互の重複は比較的少なく、屋敷の存続期間は短かったと考えられる。屋敷跡から出土した陶磁器は15世紀を中心とするものが多いことから、同時期頃の屋敷跡であろう。

出土遺物には、当時的高级品であった中国産の陶磁器や瀬戸・美濃産の施釉陶器がある。高級品である陶磁器を使い、飾り、その権勢を示していた人たちが横壁の地にいたのだろうか。そのほかに、多数の内耳土器（土鍋）・石臼や鉄製の鍬・刀の一部なども見られる。武器を携え、有事に備えていた人たちも、普段は平穏な毎日を送っていたのかも知れない。

山々に囲まれた横壁中村遺跡であるが、江戸時代においては信州街道、草津街道が通り、人々の往来は多かったと考えられている。これは、中世においても同様であったと思われ、交通の要所にあたる横壁の地に住んでいた人たちは、旧街道と何らかの関わりを持っていたことだろう。

15世紀は、武田信玄や真田氏が上州吾妻谷の城砦を攻める少し前にあたる。残念ながら、古文書の中に横壁の地について詳しく触れているものは存

在しないが、発掘調査によって文献には残らなかった吾妻地域の中世の様相も、少しずつではあるが明らかになってきた。

#### ウ 天明浅間災害遺跡

##### (ア) 天明3年の大噴火

群馬県と長野県の県境に位置する浅間山は我が国有数の活火山である。ユネスコのリスク評価で国内では九州の桜島に次ぐ第2位の火山に位置づけられている浅間山は、広範囲に影響をもたらす噴火を過去に何度も繰り返してきた。中でも、江戸時代・天明3年（1783年）の大噴火は甚大な被害をもたらした火山災害として知られている。

天明3年の噴火は5月9日（以下新暦）に始まった。8月5日には噴火活動が頂点に達し、土石なだれは泥流となって吾妻川を流れ下り、現在の群馬県渋川市で利根川に合流し、銚子沖や江戸湾にまで達する。

八ッ場ダム予定地は浅間山の火口から流下距離で23～28キロ前後の位置にある。8月5日の噴火後、泥流は発生からおおよそ20～30分でダム予定地に到達したものと推定され、犠牲者は川原畑村4名、川原湯14名、林村17名などとされている。

##### (イ) 遺跡の中にダム水没予定地

この時の泥流堆積物層がダム予定地を1～2メートル覆っており、泥流によって当日の生活と被災状況が封印されることになった。事業用地に遺跡が確認されることは珍しいことではないが、八ッ場ダムの水没予定地の場合は、全域が天明3年の泥流堆積物に覆われているため、事業用地の中に遺跡があるというより、遺跡の中にダムの水没予定地がある、といった方がふさわしいといえる。

これらの遺跡の発掘調査によって、当時の人々が大災害の中を生き抜き、後の世代の生活の礎を築いていったことが具体的な様々な事実によって明らかにされてきた。

田畑の丹念な調査は、大噴火の前兆である軽石や灰が降る中、当時の人々が農事暦にのっとり農作業を続けようとしていたことや、それでも作柄が著しく不良であったこと、そうした厳しい状況にあつて人々が災害直後から礫や砂をどかし、田畑をつくり直し、懸命に復興に努めたことを200年以上たった現在、土の中からまざまざと蘇らせることになった。

また、水没予定地の川原畑地区の東宮遺跡では、2007年から始まった本格的な調査で15棟の建物跡が姿を現し、その保存状態の良さが当初から大いに注目された。1783年当時の川原畑村は、酒造業、養蚕、麻栽培なども行われる活気ある村であったことが明らかとなり、群馬県内の新聞では「貧しいとされた当時の山里の暮らしぶりを覆すような発見」と報道された。

さらに、災害遺跡の発掘調査は、流域に大きな被害をもたらした泥流のメカニズムを解明する資料を提供することとなり、将来の災害に備えた防災の観点からも、貴重な知見を集積しつつある。

#### (ウ) 災害遺跡は過去の遺物ではない

道路などの関連工事の用地にある遺跡は、発掘調査が終わるとただちに工事が始まり、その痕跡は見えなくなってしまうが、水没予定地の遺跡は、調査が終了すれば埋め戻され、今も天明3年当時の人々が毎日眺め暮した山々に囲まれている。苦難の歴史を後世に伝える天明浅間災害遺跡は、埋蔵文化財事業団の報告集にもあるように、「その地に眠る先代の人々の姿をよみがえらせることを通して、地域に対する愛着や誇りをもたらす素材を提供」（小野宇三郎事業団理事長）しているのである。ダム事業が中止になり、水没予定地が水没を免れることになった時には、これらの貴重な文化財は地域の宝として活かされ、地域振興の柱となる可能性を秘めている。

東日本大震災を経て、復興の問題に直面している我々にとって、八ッ場ダム予定地の災害遺跡は決して過去の遺物ではない。

県埋蔵文化財事業団で発掘調査に携わった関俊明氏は自身の著書「浅間山大噴火の爪痕」（新泉社、関俊明著、2010年）の最終章で以下のように記している。

—日本のポンペイを創りたい

天明三年の発掘調査にかかわり、火山災害をはじめ災害と人びとはどうむきあうかについて興味をもちながら、「天明三年」を追いかけてきた。

災害を継承する・語り継ぐとは、「供養」の気持ちを増大させることでもある。このことはつぎの世代に伝えることと同時に、先人の苦労や努力に感謝しつつ、現世を生きる自分たちの暮らしをよりよい方向へ向かわせる力をもっている。

考古学を通して市民に伝えられることがあると思う。文化が多様化し、家族や隣人との疎遠さがこれほど広がってしまっている今日の社会状況のなかで、過去の出来事を語り継ぐことの難しさはいうまでもないだろう。習慣や伝統と同じく、意識されなければ消え失せていってしまうことでもあろう。そこであえて負の遺産ともいえる災害の傷跡を残して、人びとの目にとどめる工夫があってよいのではないか。

天明三年浅間災害にかかわる行事や風習といった文化として語り継がれてきたこと、それに加え災害の伝承、災害地形や遺跡・記念物・景観など、地域に広がる「サテライト地点」ともいうべき場所をつないでいきたい。そして、ひとつの空間博物館・フィールドミュージアム的な発想を模索していきたいと考えている。「日本のポンペイ」を創って、情報発信をしていくことをつぎのテーマとしていこう。

二二七年目の八月五日 合掌

(エ) 東宮遺跡＝浅間山泥流下から出土した江戸時代の行灯＝

天明3年（1783年）の浅間山大噴火に伴う泥流で被災した東宮遺跡からは、多くの偶然が重なった結果、通常では朽ちて消滅してしまうような

木製品が数多く出土している。それらは、220年以上も地中に埋もれていたとは思えないような残りの良いものばかりである（甲E27の1および2）。

それらの中には用途のわからない木製品もあるが、整理作業が進む中で、その一部が組み上がり道具類となることが確認できた。ここで紹介する行灯（あんどん）も、その中のひとつである。底板のない台形状の箱を土台に、4本の細い棒状の柱が四隅に打ち込まれるように立つ。4本の柱の上には、持ち運べるように把手が付いていたかもしれない。

土台天板の中央には幅1cm、長さ2cmほどの孔（あな）があり、そこに灯明皿を受ける部分が接合する。十字に組んだ部分に灯明皿を載せていたのであろう。各所には木釘が打ち込まれ、固定されていたことも確認できる。

一般に、山村=貧しい生活というイメージがないだろうか。東宮遺跡で次々に現れた建物の様子や出土遺物が、想像をはるかに超える豊かさを示し、復元作業や分析作業がそれを裏付けていった。

江戸時代、贅沢品の絹を量産させないため、桑は通常、畑境など限られた場所でのみ栽培が許されたが、山の斜面では制約なくマユを生産できた。また、ある建物は数頭の馬を飼育し、運送業も行ったと考えられる。酒造りや麻栽培などを加えたこれらの生業が豊かな川原畑村を生み出したと想像できる。

江戸のリサイクル社会という言葉をよく耳にするが、東宮遺跡でもその様子は見て取ることができる。陶磁器類をはじめ、鉄鍋、桶など多数の補修痕跡が残っている。人や家畜の排せつ物は少しも無駄なく集められている。カイコの糞さえ捨てずに堆肥にしていたようである。

発掘された東宮遺跡には江戸時代の“モノ”を大切にする精神が見える。

(オ) 石川原遺跡（いしかわらいせき）の天明三年遺跡

石川原遺跡は長野原町の吾妻川右岸の中位段丘に位置し、天明三年の泥流下から一軒の屋敷とその周囲に畑が検出された。

屋敷は間口7間、奥行4間の当時としては一般的なもので、西側に土間と馬屋があった。屋敷の南側に広がる庭には軽石の痕跡がなく降下後に片付けられたと思われる。周辺の大部分の畑は畝が密接しているため麻畑と思われるが、屋敷前の一画だけは畝が高いため家庭菜園であることが推定される。

#### (4) 小括

以上のように、八ッ場ダム予定地の遺跡は、縄文時代、弥生時代、そして江戸時代における人々の暮らしぶりを克明に伝えるものであり、非常に規模が大きく、質量ともに豊富であり、希少性も極めて高い。

さらには、地域に対する愛着や誇りをもたらし素材を提供するとともに、地域の宝として活かされ、地域振興の柱となる可能性をも秘めている。

既に判明している遺跡についてだけでも、十分に文化財保護法上の「重要文化財」ないし世界遺産条約上の「遺跡」にあたり得る価値を有する文化財であることは明らかであろう。

### 3 進まない調査

以上のように、八ッ場ダム予定地の遺跡群は極めて大きな価値を有するものであり、少なくとも国は、これらの全貌を調査してその価値を認定し、さらには環境影響調査義務があることに、もはや疑いの余地はないであろう。

しかし、以下のような問題点がある。

#### (1) 発掘対象面積を絞ろうとする国交省

##### ア 発掘面積の恣意的な縮小

国交省が用地を取得すると、関連工事を開始するまでの間に発掘調査を終了しなければならない。国交省、群馬県教育委員会、群馬県埋蔵文化財調査事業団の三者は、効率的に発掘調査事業を進めるため、毎月のように調整会



議を開いてきた。群馬県教育委員会より情報開示された調整会議の議事録により、これまで一般には知られていなかった発掘調査の問題点が浮かび上がってきた。

協議の過程で、群馬県は国交省に対して発掘調査には130億円かかるとしたが認められず、98億円に抑えられた。発掘調査の事業地面積は、当初協定の約57万㎡から2004年度には約110万㎡とほぼ倍増し、さらに2007年度の再確認では約136万㎡に膨らんでいた。調整会議の議事録は、98億円の枠内に収めるため無理な計画を立てていること、遺跡のランク付けをしていることを伝えている。事業費を抑えるためには、発掘対象面積を絞りこまざるをえない。事業費がこのまま据え置かれれば、遺跡の有無の確認にあたって、発掘面積の恣意的な縮小が行われる可能性がある。

#### イ 存在感のない文化庁

八ッ場ダム予定地は浅間山の天明大噴火による泥流が流化したため、水没予定地全体が泥流に覆われており、全域が天明浅間災害遺跡と考えられる。当時の集落の全貌、土地利用のあり方を明らかにするためには、本来、全域を一带の遺跡と捉え、発掘調査の対象と考えるべきだが、実際には本調査を実施するかどうか決めるための試掘の場所は限られており、試掘によって本調査不要とされる場所も少なくない。

わが国では、埋蔵文化財の発掘調査のほとんどが開発に伴う緊急調査であり、大学などによる学術調査は極めて少ないのが実状である。八ッ場ダム事業における発掘調査では、開発事業者である国土交通省の裁量で事業費、工期にタガがはめられ、文化財保護行政を担うべき文化庁の影は薄い。調整会議の議事録からは、国交省八ッ場ダム工事事務所が発掘調査の成果をまとめる整理事業に対する予算配分を渋ったり、発掘成果を公にしたい群馬県にブレーキをかけている様子が読み取れる。

文化庁では1998年、「埋蔵文化財の保護と発掘調査の円滑化等について」

と題する通知を出している。この文化庁通知は「埋蔵文化財は、国民の共通の財産であると同時に、それぞれの地域の歴史と文化に根ざした歴史的遺産であり、その地域の歴史・文化環境を形作る重要な要素である」としながらも、その内容は全国で実施されている発掘調査の水準、今日の考古学の到達点からしても、きわめて問題のある内容となっている。

多くの研究者が指摘しているように、開発にともなう事前調査では、近世以降については解釈と運用によって調査対象を狭めることが許容されているからである。

#### ウ 行政にお墨付きを与える群馬県

文化庁通知を受けて、群馬県では1999年に県の基準を示したが、ここでは八ッ場ダム予定地の天明浅間災害遺跡を念頭に、「浅間山起因による浅間A軽石層や泥流層を良好に遺存している地域にあつては遺跡の重要度に応じて、対象とすることができるものとする」という項目が設けられた。

行政の恣意的な調査対象の設定に対して、本来は有識者が警鐘を鳴らすべきだが、その役目を果たすべき県の文化財保護審議会も、行政にお墨付きを与えてきただけである。

#### (2) 八ッ場ダム本体工事の凍結による影響

2009年、民主党政権が誕生すると、前原誠司国土交通大臣（当時）が八ッ場ダム事業の中止を宣言し、ダム本体工事が凍結された。これによって、すでに始まっていた水没予定地内の発掘調査は中断されることになった。当時、報道でもたびたび取り上げられた東宮遺跡（川原畑地区）、調査が始まったばかりの石川原遺跡（川原湯地区）も発掘調査が中断された。その後、発掘調査の対象は、関連事業の用地に限られることとなり、事業費は縮小されていった。

八ッ場ダム本体工事の行方が不透明な状況にあつて、水没予定地内の調査は今も中断されている。水没予定地内には現在も鉄道、国道、住宅があり、試掘されていない場所が多い。調整会議の議事録によれば、群馬県は水没予定地内

で包蔵地が増える可能性がある」と認識しており、埋蔵文化財発掘調査事業の増額の可能性に言及している。また、国交省は八ッ場ダムが2015年度完成しないと群馬県に説明している。

今後、仮に八ッ場ダムの本体工事が再開された場合には、中断されてきた水没予定地内が発掘対象となるため、たとえ対象面積の恣意的な縮小が図られたとしても、調査期間が延長されるのは確実であり、調査費用も増大する

#### **4 本件遺跡群に係る義務違反**

以上より、本件遺跡群は、文化財保護法上の「重要文化財」ないし世界遺産条約上の「遺跡」と同等の価値を有する文化財であり、八ッ場ダム建設事業が実施されれば、消滅という重大で回復不可能な影響が生じることが明らかであるから、少なくとも国は、その発掘調査を完遂し、さらに環境影響評価を行い、これを保護・保存する等の義務を負う。

それにもかかわらず、国交省は、調査に必要な予算を拒み、調査自体が中断したままであり、また、環境影響評価はまったくなされていない。

ここには、まさに重大かつ明白な違法性が存するものと断ぜざるを得ないのである。

### **第3 結論**

以上より、本件八ッ場ダム建設事業において、環境問題については、地元住民の生活環境の破壊をはじめとして、環境影響評価の対象とされるべきであったのに、それがされなかった、また、遺跡問題については、発掘調査さえ中断し、環境影響評価は全くなされていないという重大な義務違反が認められる。すなわち、このまま当該事業を実施することについては、重大な違法性があることが明らかであるから、東京都がこの違法な事業に抗菌を支出することは当然に違法である。

よって、かかる公金支出は差し止められるべきである。

以上