

平成16年（行ウ）第43号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

原告 斎田友雄外18名

被告 群馬県知事外1名

原告最終準備書面（6）（環境に与える影響とその違法性）

2009（平成21）年1月23日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 福田 寿 男

ほか41名

原告最終準備書面の構成は、以下の（1）～（7）のとおりであり、本書面では、（6）環境への悪影響に関する主張を述べる。

- 1 最終準備書面（1） 財務会計行為論
- 2 最終準備書面（2） 利水上の不要性
- 3 最終準備書面（3） 治水上の不要性
- 4 最終準備書面（4） 危険性その1（ダムサイトの危険性）
- 5 最終準備書面（5） 危険性その2（地すべりの危険性）
- 6 最終準備書面（6） 環境に与える影響とその違法性
- 7 最終準備書面（7） 公共事業としての不要性

最終準備書面（6） 目次

- 1 ハッ場ダムが自然環境に与える影響.....2
- 2 ハッ場ダム予定地周辺の豊かな自然環境.....2

3	環境影響評価義務とその違反の効果.....	3
4	1985（昭和60）年環境アセスメントと追加調査の不十分さ.....	4
5	生物多様性条約違反.....	13
6	種の保存法違反.....	14
7	結論.....	15

1 ハッ場ダムが自然環境に与える影響

原告準備書面（9）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、ハ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 ハッ場ダム予定地周辺の豊かな自然環境

原告準備書面（9）の第3でも主張したように、ハ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種のは乳類、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

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

（1）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、証人尋問の中で、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。

（2）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）

「八ッ場ダムにより、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、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75頁）

「ハ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64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。

オ 被告の主張に対する反論

(ア) 被告の反論

これに対して、被告は、国交省からの回答（乙第247号証の1）に基づき、85年アセス書は、措置方針、技術指針及び技術指針細目に則り、現状調査、予測、評価及び環境保全対策の検討を実施して作成したものであり、環境アセスメントとしての要件を十分に満たしている旨主張する。

(イ) 次官通達に基づく環境影響評価の限界

しかしながら、原告準備書面（9）でも述べたように、次官通達に基づく環境影響評価は、評価項目が公害や自然環境に限定されている上、代替案との比較検討や内容の適正を審査する制度的手当がないといった根本的な問題点があり、この通達に従っただけの環境影響評価では、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、という限界がある。

適正な環境影響評価が行われたと評価されるためには、措置方針、技術指針及び技術指針細目に則り行ったというだけでは駄目で、内容的にも、環境影響評価法2条のいう「事業の実施が環境に及ぼす影響について環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価」したと客観的に言えるものであることが必要である。

しかしながら、85年アセス書には、前記ア～ウで述べたとおりの問題点があり、到底適正な環境影響評価が行われたと評価することはできない。以下では、環境影響評価の生命線とも言うべき現状調査と環境保全にとって極めて重要な保全対策の問題点について指摘する。

(ウ) 現状調査が不十分であること

影響評価の基礎となる現状調査について、1999（平成11）年3月までに判明した八ッ場ダム建設事業（甲E1）に記載されている内容と対比すると以下のとおりである。

	85年アセス書	八ッ場ダム建設事業
植生	8区分	43タイプ
哺乳類	9科16種	9科17種
鳥類	27科71種	31科85種
陸上昆虫	10科14種	97科1273種
水生昆虫	65種	162種
魚類	なし※吾妻川本川	1種（ウグイ）
ハ虫類・両生類	7種	3科5種、4科5種の10種

これをみただけでも、85年アセス書の現地調査がいかに杜撰であったかが判る。

(エ) 保全対策の恣意性について

前述のとおり、環境影響評価には、「・・・これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価」することも含まれるが、85年アセス書では、「改変を極力少なくするよう配慮し、本工事及び関連工事等に伴い発生する跡地については、その保全対策により影響を極力少なくすることとする。」としか記載されておらず、どのような環境保全のため措置が講じられるのか、また、その措置がどのような影響を及ぼすのか、全く検討されていない。

85年アセス書の保全対策は、ダムありきの前提の下に、環境にできるだ

け配慮して工事をやりましょうといった程度のことしか記載されておらず、具体的にどのような配慮をするかは事業者に白紙委任してしまっているのである。

(オ) 小括

以上のとおり、85年アセス書に記載されたような内容のものが、適正な環境影響評価であると言えないのは当然である。

- (3) 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かった。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。
- (4) 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。
- (5) 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。

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。

八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。八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、本件八ッ場ダム建設事業が、同条但し書及び同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、本件八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、本件八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。

このような違法であることが明らかな事業について、被告らが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、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反する違法な行為であるといわなければならない。

以上