

平成 21 年（行ウ）第 3 号，同第 4 号 公金支出差止め等請求事件

(3 号) 原 告 奥州光吉外 3 4 0 名

被 告 秋 田 県 知 事

(4 号) 参 加 人 赤木信久外 4 3 名

被 告 秋 田 県 知 事

秋田地方裁判所民事部 御中

2012 年 7 月 3 日

原告ら及び参加人ら訴訟代理人

弁 護 士 沼 田 敏 明

弁 護 士 虻 川 高 範

弁 護 士 京 野 垂 日

弁 護 士 三 浦 広 久

弁 護 士 西 島 和

弁 護 士 山 内 満

弁 護 士 狩 野 節 子

弁 護 士 江 野 栄

弁 護 士 西 野 大 輔

弁護士狩野節子復代理人

弁 護 士 富 田 大

準 備 書 面 (11)

成瀬ダム建設の安全性に関する被告準備書面 (25) について、次の通り主張し、反論する。

1、「ダム建設における第四紀断層の調査と対応に関する指針 (案)」

上記指針 (乙 88、以下単に指針という) によれば、第四紀断層が活動した場合、ダムに対する影響は、「地震動と地表面に生ずる変位(ずれ)」

の 2 点があり、地震動は耐震設計の問題であり、指針では扱われない。後者の地表面に生ずる変位に対する設計法として広く合意されているものはないので「工学的な意味で将来変位を起こす懸念のある断層については、これを避けてダムの位置を選定することが当面の対応法のうち最も有力なものと言える。」とする。「工学的な意味で将来」とは、「ダムの安全を確保すべき期間という意味」であり(1 頁)、「数 100 年程度として良い」とされている。(9 頁)

被告は、第四紀断層又はその疑いはダム敷近傍としてダム敷及びその周囲およそ 300m 以内に存在する場合であるとして原告主張を「独自の解釈」であると反論する。

しかし、秋田県作成の乙 47 秋田県総合地質図幅「稲庭」によれば、成瀬川断層南端からダムサイトまで約 100m、秋田県作成の乙 44 表層地質図「稲庭・焼石岳」によれば成瀬川断層南端からダムサイトまで約 400m である。表層地質図より総合地質図幅を重視すると、100m という至近距離である。秋田県における調査研究の成果に立つ秋田県地震被害想定調査検討委員会も同様の認識に立つものと解され(後述 4 項)、被告の反論は当たらない。

ところで(財)国土開発技術研究センターが指針の「第四紀断層の調査法(案)」(S61,11)を作成しているが、現在、(財)国土技術研究センター(両組織の関係は分かりにくい)が、「第四紀断層の調査と対応に関する検討」を行っている。一番の問題点はダム敷及びその周囲およそ 300m 以内という上記指針の再検討である。

2、専門的知見の多数見解に対する反論について

原告は、成瀬川断層等について多数の文献等を援用しているが、被告は国の説明を援用する従来の主張を繰り返し、「ダム敷近傍に分布する第四紀断層の存在は確認されず」などと反論する。しかし、被告は、

何を証拠として主張されるのか不明確である。最高裁伊方原発判決は、原子炉の安全性というような専門技術的判断について、行政庁による調査評議及び判断の過程等に不合理な点のないことを相当の根拠と資料に基づいて主張立証することを求めたが、被告側は、成瀬川断層等の不存在についてその主張立証責任を果たしていない。

ところで、被告は、表層地質図「稲庭・焼石岳」では成瀬川断層は西落ち（甲 48 の秋田県総合地質図幅「稲庭」82 頁も同旨）、「新編日本の活断層」では成瀬川上流断層群の主要部分は東落ちであり（南端は西落ち）、変位の成分が一致していないので、両者は「成分が異なる断層である」（「成分が異なる断層」ということから、被告は何を主張するのか？）ことを再三主張するので原告の主張を補足する。すなわち、上記指針について（財）国土開発技術研究センター作成の上記「第四紀断層の調査法（案）」4 頁によれば、「断層の変位の向き（センス）が断層運動の時期によって変わることはずらしくなく、地質学的短時間のうちに向きが逆転することもある」と指摘している。（なお、被告第 25 準備書面 16 頁で上記センターの地すべり文献を引用）こうした不一致は東北日本の活断層の一般的な特性ということができ、むしろ活断層の存在を示唆する現象とらえるべきである。つまり、かつて地質時代に東西引張り応力場において西傾斜の断層面をもつ正断層（西側のブロックがずり落ちる断層）が形成され、その後第四紀～現在になって応力場が東西圧縮場が変わった際、この“古傷”に沿って今度は西側のブロックが衝上し（のし上げて）、逆断層性の活断層ができたということが推定できるのである。したがって、被告の反論は、第四紀断層を否定する根拠となるものではなく、むしろ、活断層の存在を疑わせるものである。

3、東北地方整備局の第四紀断層調査の不合理

東北地方整備局で作成したとされる「平成 13 年 成瀬ダム地質解

析等業務報告書」(以下地質解析等業務報告書という)の10項は、「日本の活断層」(乙46)による成瀬川上流断層群の一部であるY-N2リニアメント(注)について行った第四紀断層調査の業務報告である。トレンチを含む同報告書のデータからみて、活断層の可能性を否定すること、ましてや地すべりと断定することは不可能であり、同報告書における調査評議及び判断の過程等には不合理な点が認められる。

(注) 成瀬ダム下流約7kmの東成瀬村谷地地区内に存在する線状模様。線状模様(リニアメント)については乙88の2,3頁②の説明参照。

- (1) リニアメント周辺の基盤岩等の変位の原因とされている西方の地すべりブロックの移動方向は北東方向であり、一方、トレンチで目視される「変位面」での移動方向は南東～東南東方向であるから、両者は方向が大きく(90°も)くい違っており、関係づけるには無理がある。
- (2) 一般に、地すべり末端部でみられる圧縮・衝上変位による「変位面」の傾斜は低角のことが多い。しかるに、目視されたものは80°と高角である。また、断面図(図-10.1.6)に描かれた(推定された)「すべり面」の形状はこの事実と一致しないし、形状も不自然である。また、すべり面の存在もボーリング(BY-2)ではしかるべき箇所に確認されていない。
- (3) トレンチ調査で目視された変位面は、地すべりの末端部でみられるものにしてはシャープすぎる。また、「西側上がり約3m」の変位が活断層の活動による疑いがあり、調査を尽くして活動歴の有無等を解明すべきである。(上記変位が1回の断層活動によるものとすればM7.4～7.5と推定される)。
- (4) リニアメントY-N2周辺に集中する基盤岩中の地層変形—傾斜の急立、褶曲構造の形状・波長などの諸特徴は断層との関連を示唆

する。

- (5) 表土剥ぎ調査に記載された「変位面」を F-2 断層の延長にあたる「断層」であると判定するのなら、「変位面」の走向・傾斜方向・変位方向が同じリニアメント Y-N2 も一連のものとして（つまり、断層であると）考えるべきである。なお、段丘堆積物までは変位させていない（＝活断層ではない）と述べているが、しかし、図（スケッチ；図 10.1.4）によれば、少なくとも段丘堆積物の最下位層付近は変位していると描いており、さらに写真（図 10.1.5）からは、不明瞭だが、段丘堆積物の上部層まで変位しているように読み取れる。
- (6) そもそもなぜこの地域に大規模な地すべりが集中しているのか？—地すべり分布の形状や地形的特殊性（成瀬川の流路など）を説明するには、やはり「構造的」のもの、つまり活断層に起因する地すべりと考えざるをえない。
- (7) 被告側は、上記の表層現象から、地すべりと判断するが、調査不十分の批判を免れない。さらに、弾性波探査などによって、より深部の構造を明らかにし、変位が浅部だけのことなのか、地下数 km まで延長するのかを調査、確認する必要がある。
- (8) 被告は、上記 Y - N2 リニアメント以外の「線状模様についても、ダム近傍に至る方向を有せず、ダム敷近傍にも分布していないことから、活断層がダム建設に影響を与えることはない」と判断している」と主張する。しかし、Y - N2 リニアメントについて上記疑問点があり、甲 53 の技術レポート図 2-2 ダム軸地質断面図に表示されている断層とその延長（乙 42 の 10 頁、丸山専門委員意見参照）についても、活断層を否定する調査資料は何ら示されていない。また、他の線状模様、乙 47 秋田県総合地質図幅「稲庭」の成瀬川断層につ

いて、地形・地質調査、弾性波探査、トレンチ調査などを行う必要がある。

- (9) 被告が援用する国の調査は、わずかな調査結果で、偏った結論を導くものである。秋田県内の研究者がこれまでの調査研究を基に、地質図、同解説を作成し、また、東日本大震災後に秋田県地震被害想定調査検討委員会が真昼山地東縁断層帯南部における地震と連動地震の危険性を警告している。被告が、こうした県内研究者の研究成果を十分顧みることなく国の見解を繰り返すにとどまっているのは無責任と言わざるを得ない。

4、秋田県地震被害想定調査検討委員会の想定地震

被告は、乙 89～91 の地震調査研究推進本部の評価書を援用して、真昼山地東縁断層帯南部は「成瀬ダム建設予定地に達していない」などと反論する。原告は、すでにこれらの資料のうち甲 52（乙 91）を提出し、甲 52 の図 3 と地震被害想定調査検討委の図面との大きな相違（後者は、真昼山地東縁断層帯が横手盆地東縁断層帯より南に延びている）から、地震被害想定調査検討委は、乙 47 の秋田県総合地質図幅（ダムサイト 100m 手前まで断層を推定）と同様の考え方で真昼山地東縁断層帯南部を示したと主張しており（原告準備書面（10）23 頁 3 参照）、被告の反論は争点に答えていない。地震被害想定調査検討委は、甲 50「想定地震について」の冒頭に「地震調査研究推進本部が設定した想定地震位置（地震地帯構造区分）は近年続発した地震活動に必ずしも合致していない。それ故、これを尊重するにしても、縛られるべきでない。」と述べていることに注意すべきである。

また、被告は、「乙 93 は、…『真昼山地東縁断層帯』と『横手盆地東縁断層帯』の南端位置が乙 92 と不整合となるものの、東西位置関係のみに着目し、当該断層帯の位置はそのままに、3 頁 8～11 の名称

のみを交換したもの」と反論する。この点も、上記甲 50 の 3 頁に『案』の想定地震（県内）の表（乙 92 の 1 頁表、代理人注）のハ・二とホ・へはそれぞれ逆にすべきである」とされている。「表のハ・二とホ・へ」であり、図面の位置ではない。そもそも、図面の位置も違っているのであれば、表の「逆」を認めた検討委員会の多数の専門家が、表の変更後に図面の「違い」を見落とすということは考え難い。しかも、甲 93 の 3 頁の図面は秋田さきがけ新報に掲載されて報ぜられ（甲 32）、被告の総合防災課責任者は、原告代理人の電話照会に対し、秋田さきがけ新報の図面に間違いのないことを確認している。

さらに、被告主張の「東西位置関係のみに着目し、当該断層帯の位置はそのままに……名称のみを交換した」という趣旨が不明である。図面上の「東西位置関係のみに着目」とあるので、これが事実であれば、委員が東西位置関係以外の位置については「着目」しなかったことになる。なぜ「着目」しなかったのか。その必要性がないと判断されたからであろう。そうすると、「当該断層帯の位置はそのままに」という主張の趣旨はどこにあるのか？被告は、「対外的に調査のイメージを分かりやすく提示することを主たる目的として定めたものであり、…学術的な正確性を追求したものではなく」（第 25 準備書面 8 頁）などと主張するが、「調査のイメージを分かりやすく提示」した結果であれば、乙 93 は基本的に正しい図面ということになる。この点、県民に公表した被害想定地震の内容にかかわることであり、公表図面が違っていると取られかねない「当該断層帯の位置はそのままに」などという被告の主張は撤回すべきである。

なお、被告は、国が県地震被害想定調査検討委による「想定地震を否定した事実はなく」（16 頁）と反論するが、以上のように、被告は、真昼山地東縁断層帯と横手盆地東縁断層帯の位置について、県地震被

害想定調査検討委の文書について曖昧な主張をしているのである。

5、連動地震（激震）について

被告は、県地震被害想定調査検討委が想定する M7.7 級の連動地震について、乙 90 を援用し、真昼山地東縁南部断層帯は旧山内村までと反論する。（第 25 準備御書面 10 頁）この主張が間違いであることは、前項で述べた。

ところで、前記地質解析等業務報告書のトレンチ調査結果によれば、「線状模様の延長上に位置する北側および南側の両壁面において、基盤岩と段丘堆積物の境界面を変位させる面構造（N19 E80W）が確認された。この境界面は基盤岩中にも連続し、破碎状を呈している。変位は、西側上がり約 3m」（10-7）とされている。前述のように本件第四紀断層の調査は不十分であるが、上記「変位面」が活断層であって、かつ 1 回の断層活動で動いたものであれば、3m というズレを引き起こした地震の規模は M7.4～7.5 と推定され、阪神大震災の規模を上回る。震源域の大きさ（震源断層の長さ）は M7.4～7.5 では一般に約 40km であるから、ダム敷きから約 7km というのは“離れている”とか“近傍”どころか、震源域に入ってしまう可能性がある。具体的に言えば、ダム堤体に 1 G (980gal) 以上の地震力が加わることになり、現在の耐震基準では対応できないことを意味する。

前述のように、被告側は、第 4 紀断層が存在しないことの調査、判断等につき不合理な点のないことの主張立証を尽くしておらず、上記規模の地震の可能性がある。

6、地すべり地形について

被告は、地すべり地形について、湛水による影響を受けない貯水位より高い標高に位置する弧狼化山西面などを除く 3 箇所について地すべり対策工の検討を行っている」と主張するが、乙 87 の結論を述べた

だけの事業者の回答のみで、具体的な立証は行われていない。また。被告は、耐震性について「レベル 2 地震動による耐震性能照査」の実施予定を強調する。

まず、湛水の影響を直接受けない貯水位であれば地すべりに対し安全とは言い切れない。地すべりの誘因は、地震、ダムの湛水のほか、降雨、降雪、斜面の切り取り・盛土、斜面上部における構造物（道路建設など）、道路の排水溝の破損、伐採などによる植生の変化などが挙げられ、これらが複合して地すべりの誘因となる。ダムの湛水により、水面上昇・下降に伴う地下水の変化が繰り返され、地すべりの原因となる。成瀬ダムでは、付け替え道路の新設に伴う切土・盛土、トンネル工事、森林の伐採、岩石の採取などが大規模に施工され、また、本地域は県内有数の豪雪地帯であるから、上記諸誘因が複合して地すべりを誘発する危険性を否定できない。前記被害想定地震、財政（費用対効果）のことを考慮すると、「君子危うきに近寄らず」がベストの選択肢である。

次に、被告は「レベル 2 地震動による耐震性能照査」を強調するが、問題は、レベル 2 地震動についていかなる「地震動の加速度時刻歴波形」（大規模地震に対するダム耐震性能照査指針（案）・同解説）を想定・推定するかである。この点、被告側は何ら具体的な主張をしていない。しかして、県地震被害想定調査検討委が M7.7 の連動地震（阪神大震災の 4 倍の地震エネルギー）を想定した被害区域について、被告は旧山内村までなどという間違った前提に立っている。さらに、前項において、トレンチにより判明した 3m の「変位」について、合理的根拠のないまま地すべり地形と判断しており、被告主張の「レベル 2 地震動による耐震性能照査」の実施により、安全性が確保されるとは到底言えない。

7、設計震度について

5 項、6 項を参照されたい。

8、乙 45 のデジタルマップについて

被告も乙 47 のデジタルマップに記載されていないから成瀬川断層が存在しないといえないことはお認めになった。被告は、文献調査、空中写真判読、地質調査などを挙げるが、これらについては前 2～4 項で批判したので繰り返さない。

9、主張立証責任について

被告は、「成瀬ダムの建設に関する基本計画」の適法性又は妥当性について審査する立場にもない（18 頁）と主張する。しかし、本件各負担金の支出決定は、その先行行為（国の納付通知）が、上述のように安全性を欠いたダム建設という、国土交通大臣の裁量権を逸脱・濫用する違法・無効な基本計画に基づくものであり、また、安全性を欠いたダム建設が「法令の定めるところに従い」負担金を使用したといえないことは明らかであり、被告は、地方財政法 25 条 1 項、3 項に基づき「当該負担金の全部又は一部を支出せず又はその返還を請求することができる」のである。かかる権利を行使せずに行われる支出は違法というべきである。被告が漫然と国の納付通知を前提として本件財務会計行為をすることが地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 4 条 1 項などの趣旨を没却する結果となることは明らかであるから同条に違反することも明白である。

最高裁 H20,1,18 公金支出返還請求事件判決（判時 1995 号 74 頁以下参照）は、普通地方公共団体が、土地開発公社との間で締結した土地の先行取得の委託契約に基づく義務の履行として、当該土地開発公社が取得した当該土地を買い取る売買契約を締結することが違法となる場合のあることを認め、次の（1）又は（2）の場合を挙示するが、

本件事案に参考となる。

(1) 上記委託契約を締結した普通地方公共団体の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、当該委託契約を無効としなければ地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 4 条 1 項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるなど、上記委託契約が私法上無効であるとき。

(2) 上記委託契約が私法上無効ではないものの、これが違法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有している場合や、当該委託契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該委託契約を解消することができる特殊な事情がある場合であるにもかかわらず、当該普通地方公共団体の契約締結権者がこれらの事情を考慮することなく漫然と上記売買契約を締結したとき。

10、結び

以上の次第で、被告第 25 準備書面の主張はいずれも失当である。被告は、成瀬ダム建設について、第四紀断層、耐震設計及び地すべり地形・同対策工等について、東北地方整備局の回答文書を援用するだけでなく、その根拠となっている調査資料、判断過程を示す資料等を提出すべきである。