

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340名

被告 秋田県知事外2名

(4号) 参加人 赤木信久外43名

被告 秋田県知事外2名

準備書面第2回

秋田地方裁判所民事部 御中

2010年2月10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 三浦 広 久

弁護士 西野 大 輔

弁護士 山内 満

弁護士 狩野 節 子

弁護士 江野 栄

弁護士 京野 垂 日

弁護士 西島 和

上記弁護士狩野節子復代理人

弁護士 富田 大

第1 はじめに

1 原告らの主張

原告は，訴状25頁以下で，「本件ダムについては，『環境影響評価』」
がなされているが，代替案の検討が不十分なほか，調査項目が限定さ

れており、また杜撰な調査（秋田に生育が確認されない陸上植物 34 種が記載されるなど）のため、追加調査等を繰り返した。また、イヌワシ、クマタカなどの猛禽類調査について、日本自然保護協会は、『ただ飛んでいる種を調べるだけでは影響を探る資料に成り得ず、同省が外の地域で行っている調査よりレベルが低い』などと酷評している。したがって、適法な環境影響評価手続が行われたとはいえず、国土交通省は、環境影響評価法を適用した法律上の手続を再実施すべきである。以上のとおり、本件ダム建設は、成瀬川とその周辺の貴重な河川環境を破壊するものであり、また、適法な環境影響評価を欠き、河川法第 1 条に違反する」と主張した。

2 被告らの反論

これに対し、被告は、第 2 準備書面において、本件ダム建設事業については、閣議決定要領に基づいて環境影響調査手続を行ったので、違法性はないと主張する。

しかし、原告らが主張しているのは、事前に本件ダム建設事業が環境等に与える影響を「適正に調査、予測、評価」を行い、その結果に基づき、環境の保全等に「適正に配慮する義務」があるのに、この義務を著しく怠っていることが、違法であると主張しているのである。単に、形式的に、閣議決定に基づく環境影響評価手続を行ったから、違法ではない、という被告の主張は、原告らの主張を正解していない。

なお、いわゆる織田が浜埋立差止請求事件（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め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 1473 号 38 頁）も、環境法令に違反する公金支出の差止めを求める住民訴訟が適法であることを、その判断の当然の前提としている。

3 本準備書面の内容

本準備書面では、成瀬ダム建設による環境破壊の実体を確認した上で、本件ダム建設では環境影響調査手続が尽くされておらず、条理上及び生物多様性条約上の環境影響評価義務を怠る違法、加えて、環境影響評価法上の義務を怠る違法があることを論じる。

第2 ダムが自然環境に与える影響

1 河川は生態系の重要な構成要素である

ダムという人工の巨大な構造物が建設されると、その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、その生態系を破壊してしまう。

雨水、湧水を源とし、山地や湖沼から流れ出した水は河川を流れ、その流水の力で地形を作りつつ、最後は海に注ぎ込み、大気中へ蒸発して再び雨水となって地上に戻るという大きな水循環を繰り返している。この大きな水循環の中において、陸域で中心的な役割を果たしているのが河川である。

しかし、河川は、単に上流から下流に水を運ぶという水の循環を担っているだけではない。河川は、水と一緒に土砂や栄養分を運ぶことによって、自然界における物質循環の重要な一翼を担っているし、また、河川を流れる水の中は、多くの魚介類・両生類・昆虫類や水生生物の住処であり、水辺の周辺も多くの鳥類をはじめとする動物類のねぐら、餌場、水飲み場となっているのである。さらには、河川は、多くの山や森林、海などと一体となって長い時間をかけて形成されてきた生態系の重要な構成要素となっており、自然環境の中で大きな役割を果たしているのである。

2 ダムによる環境への悪影響

ところが、ダムという人工の構造物は、河川の水の流れを遮断し、河道を分断するものであって、河川が持っている本来の機能・役割を著しく減殺してしまうものである。それは、ダム建設工事や付替道路建設工事などの付帯工事によりダム建設場所とその周辺地域の森林を伐採したり土砂を掘削したりするなどにより、自然環境や景観を破壊するだけでなく、水の流れを遮断し、水を滞留させることにより水質の悪化を招き、渇水時には河川の水の流量を減少させるなどにより下流域の生態系にも悪影響を及ぼすものである。ダム建設が環境に与える影響としては、一般的に以下の点があげられている。

① 河川に生息する魚類等への影響

ダム建設により貯留された水の水質が悪化し、毒性を有するプランクトン等が発生することにより、河川に生息し水に直接頼って生活している魚類はもちろントビケラ・カワゲラのような水生昆虫などの水生生物が大きな影響を被ることになる。また、ダムの湖底には泥水が溜まっていることから、ダム内の水位が低い時の放流水はどうしても濁水とならざるをえず、これも、魚類をはじめとする水生生物の生息に悪影響を与えることとなる。そして、河川の流量が減少することによって、魚類等の水生生物の生息に影響がでる。まず、ダムが建設されると、夏季などの渇水期にダムからの放流が制限され、下流を流れる水量が減少し、水に頼って生息している魚類等の生息場所が制限される。そのみならず、発電用のダムが建設されると、発電用に取水された水は河川とは別ルートを流れるため、河川に流れる水が無くなってしなう事態となる。長野県の信濃川、静岡県の大井川などはその代表的な例であり、水の無くなった河川には魚類等は生息できない。サケ・マスなどのように、川を下って海で成長し川を遡上する魚たちにとって、これを妨げる障害物となるダムの建設は子孫を残せるか否

かという死活問題ともなる。この問題の対処法として巨額の費用をかけてダムに魚の通り道である魚道を設置することが行われている。しかし、これが効果を有するのは、比較的高さの低い堰などに限られており、高低差の大きいダムに魚道を設けてもほとんど効果がなく、問題の抜本的解決とはなっていない。

② 海洋生物への影響

ダム建設は、河川に生息する魚類等の生物ばかりでなく、河川と連続している海洋に棲む生物にも影響を及ぼす。河川を流れる水によって運ばれる栄養分は、植物プランクトンを育て、植物プランクトンは動物プランクトンのえさとなり、そして動物プランクトンが魚介類のえさとなるという生態系を形作っており、海洋生物にとっても重要な意義を有しているのである。ところが、ダムが作られることにより、河川の流量が無くなったり減少したりすると海洋に十分な栄養分が運ばれなくなり、また、ダム建設による水質悪化が生じ、濁流が排出されることにより海洋の生態系が破壊され、海洋生物にも影響を与えることを免れない。

③ その他の生物への影響

ダム建設の影響を被るのは河川や海洋に住む水生生物だけにとどまらない。ダム本体の建設工事だけではなく、湖底に沈む道路の付け替え工事などにより、広範囲にわたり森林が伐採される。また、これらの工事に使用する土砂の採掘のため、山間部が掘削される。これらの行為によって、昆虫や鳥類、ほ乳類などの動物の生息、繁殖地域が減少、破壊され、生活が脅かされる。また、ダム建設後の流量の減少や水質の悪化により、ダム湖ばかりでなく、下流域にでも植物相が影響をうけて大きく変化することは避けられない。その結果、食物連鎖の繋がりが断ち切られるなどして、昆虫や鳥類、小動物などにも影

響を及ぼすことになる。特に、イヌワシやオオタカなどの猛禽類は、食物連鎖の頂点に立つ動物であり、生態系の変化の影響を強く受ける立場にあり、絶滅の危機に陥ってしまう。

④ 自然景観の破壊

ダムという人工構造物の建設は、自然環境や生態系を破壊し生物に大きな影響を与えるだけではない。河川や山、森林とそこに生息する動植物、さらには海洋が複雑に絡み合って長年にわたって形成してきた「景観」をも破壊し損なってしまう。巨大なダムの出現自体が景観の破壊に他ならないが、ひとたび建設されたダムは、いずれは堆砂により埋まってしまうものであり、その後に残されるのは巨大な砂場以外の何物でもなく、景観を損なうことは明らかである。さらに、ダムの出現によって土砂の流が阻止されるため、河口から海への土砂の供給がとまり、海岸線が後退し、これを阻止するためにテトラポットなどの人工物を設置することによって、かつてあった海岸の景観が破壊される。

⑤ ダム湖の問題

以上のほかにも、ダム湖の水質悪化の問題、堆砂の問題などが、ダム建設の影響として指摘されている。

第3 環境影響評価義務

1 問題の所在

以上のとおり、ダム建設工事は、工事期間中は大規模且つ長期にわたって環境の改変を行い、また、工事完成後にはダムという大規模な工作物及びダム湖の存在によって、それまでの環境を一変してしまうことから、事業者たる国土交通省（以下では旧建設省時代の事柄については「建設省」又は「旧建設省」と表示する）は、その計画決定に

当たっては、環境影響評価，すなわち，事前に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義務がある。

2 条理上の環境影響評価義務

- (1) 環境影響評価の必要性について，環境庁環境影響評価研究会著「逐条解説環境影響評価法」は次のように述べている。「環境影響評価とは，環境に著しい影響を与えるおそれのある行為・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調査，予測及び評価を行い，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ものである。こうした環境影響評価は，1969（昭和44）年にアメリカにおいてNEPA（National Environmental Policy Act：国家環境政策法）により世界で初めて制度化された。我が国においても，1970（昭和45）年のいわゆる『公害国会』に象徴される，激甚な公害とそれに対する反省から環境影響評価への取組は早く，NEPAから遅れること3年の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』閣議了解を行い，国の行政機関はその所掌する公共事業について事業実施主体に対し『あらかじめ，必要に応じ，その環境に及ぼす影響の内容及び程度，環境破壊の防止策，代替案の比較検討等を含む調査検討』を行わせ，その結果に基づいて『所要の措置』を取るよう指導することとし，これにより本格的な環境影響評価に関する取組が始まった。また，1972（昭和47）年7月に示された四大公害裁判の一つである四日市公害裁判の判決理由においては，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旨述べられ，その欠如をもって被告企業の『立地上の過失』があるとされたが，これは，環境影響評価の必要性を判

例上明確にしたものと位置付けられている。」(以上、同書1頁)

- (2) また、環境影響評価制度研究の第一人者である山村恒年教授も、日光東照宮の参道の杉並木を道路拡張の為に伐採する事業計画について、東照宮が原告となって、その計画に対する建設大臣の事業認定と取消を求めた、いわゆる日光太郎杉事件における宇都宮地裁判決及びその控訴審である東京高裁判決を引用して、上記「判決は、土地収用法20条3号所定の『土地の適正且つ合理的は利用に寄与する』ということについて、条理上要求される環境影響評価過程のあり方を示してみせたものといえよう。そして、このような考え方に基づけば、行政上、明文規定が無い場合においても、事案に即して条理上の行政上の環境アセスメント義務が認められることになるのである。」と述べている(山本恒年著「自然保護の法と戦略」(第2版)366~368頁)。
- (3) その他にも、二風谷ダム事件判決(札幌地裁平成9年3月27日判決)は、環境影響評価法前の事案でも、事業申請前に十分な環境調査と評価を行うべき義務があるのに、これを行わなかったとして、「必要な調査、研究等の手続を怠り、本来もっとも重視すべき諸要素、諸価値を不当に軽視ないし無視し」・・・「安易に前者の利益が後者の利益に優先するものと判断し、結局本件事業認定をしたことになり、土地収用法20条3号において認定庁に与えられた裁量権を逸脱した違法がある」と判示している。
- (4) 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、この条理上の義務違背としてその行為は違法とされるのである。

- (5) なお、調査、予測、評価の結果に基づく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（環境に対する影響緩和措置）が検討されるのが一般的であるが、影響の「回避」の検討として代替案の比較検討を行うことが必要とされており、前記NEPAではこれが「評価書の核心」と言われている（大塚直『環境法』第 2 版 230 頁）。

調査及び予測が適正かつ実質的に行われるべきことは言うまでもないが、評価の検討段階で、上記影響緩和措置の検討が、全く行われない場合や、著しく不十分である場合には、事業者において環境影響評価義務を尽くしたとは認められないのである。

- (6) 加えて、以下に述べるとおり、生物多様性条約が発効した 1993（平成 5）年 12 月 29 日以降は、同条約 14 条 1 項（締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合、生物の多様性への著しい悪影響を回避し又は最小にするため、そのような影響を及ぼすおそれのある当該締約国の事業計画案に対する環境影響評価を定める適当な手続を導入し、かつ、適当な場合には、当該手続への公衆の参加を認めること。）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のである。

3 生物多様性条約第 14 条による環境影響評価義務

- (1) 生物多様性条約成立の背景

生物の多様性に関する条約 2 条によれば、「生物の多様性」とは

「全ての生物（陸上生態系，海洋その他の水界生態系，これらが複合した生態系その他生息又は生育の場のいかんを問わない）の間の変異性をいうものとし，種内の多様性，種間の多様性及び生態系の多様性を含む。」（2条）という概念である。

この「生物多様性条約」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。2008（平成20）年7月現在，190か国及び欧州共同体が締結している。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。

生物多様性とは，同条約絶滅のおそれのある動物の輸出入を規制する「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たが，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) 生物多様性保護の基本

その前文では，締約国は，「生物の多様性の著しい減少又は喪失のおそれがある場合には，科学的な確実性が十分でないことをもって，そのようなおそれを回避し又は最小にするための措置をとることを延期する理由とすべきではないことに留意し，更に，

生物の多様性の保全のための基本的な要件は、生態系及び自然の生息地の生息域内保全並びに存続可能な種の個体群の自然の生息環境における維持及び回復であること」に留意するとしている。

つまり、生物多様性の著しい減少や喪失の恐れがある場合には、これを回避又は最小化するための措置を直ちに取るべきであり、かかる措置の基本は、「生態系」（植物、動物及び微生物の群集とこれらを取り巻く非生物的な環境とが相互に作用して一の機能的な単位を成す動的な複合体、条約 2 条）、と「生息地」（生物の個体若しくは個体群が自然に生息し若しくは生育している場所又はその類型）の保全（つまり生息域内保全）である、としているのである。その上で、条約 14 条 1 項は「締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合、生物の多様性への著しい悪影響を回避し又は最小にするため、そのような影響を及ぼすおそれのある当該締約国の事業計画案に対する環境影響評価を定める適当な手続を導入し、かつ、適当な場合には、当該手続への公衆の参加を認めることを行う。」と規定しているのである。

(3) 実効性ある環境影響評価を義務付けていること

このように、条約は、生態系と生息地が最大限保全されることを要請しており、環境影響評価についても、もこれを前提として、生物多様性への著しい悪影響を回避し又は最小にするものの検討を求めている。とすれば、生物多様性への著しい悪影響の回避の検討として事業そのものの「代替案」が真剣に検討されるべきことは明白といえる。当該条約は、このような「代替案」の検討を含めて、実効性のある環境影響評価を行う義務を締約国に課しているといえるのである。

(4) 条約の効力について

日本では、日本国憲法 98 条によって、条約が有意する一元論に立ち、その国内法的効力については条約をそのままの形で国内法として一般的に受容し執行する方式である一般的受容方式を採用していることに争いはない。すなわち、条約は、そのままの形で、天皇の交付により国内法的効力を持つのであって（日本国憲法 7 条 1 号）、その誠実遵守をうたう規定（同 98 条 2 項）の趣旨に照らしても、法律制定という国内法化のための特段の手続を経る必要はない（一般的受容のうちでも自動受容を採用している）また。

受容された条約の国内における序列については、条約は憲法には優先しないが、個々の法律には優先するとするのが通説である。当然、条約は、下位の法令の解釈の指針となり、その内容や解釈が補充されることとなる。生物多様性条約について言えば、これは下位の環境法令の解釈の指針となり、不十分な法律や制度については生物多様性条約によってその内容が補完されることとなるのである。

日本政府は、後述のとおり 1984（昭和 59）年 8 月 28 日に「環境影響評価の実施について」と題する閣議決定し、以降、同閣議決定に基づく環境影響評価がされるようになった（なお、1997（平成 9）年に環境影響評価法が制定された）。これら閣議決定や法律の内容は、上記条約の発効以降は、同条約によって補完されることとなる。

4 閣議アセス手続の問題点

(1) 閣議アセスとは

ここで、成瀬ダム建設事業についての環境影響評価（以下、「本件アセス」という）、いわゆる「閣議アセス（手続）」、すなわち 1983（昭和 58）年 8 月の『環境影響評価の実施について』の閣議

決定が定めた要領による環境アセス手続きである。

前記 1972（昭和 47）年の「各種公共事業における環境保全対策について」の閣議決定後、個別法や行政指導による環境アセスが行われていたが、内容の整備と手続の統一化のため法制化が期待されたが、産業界の反対などから、法案の作成が遅れ、ようやく 1981（昭和 56）年になって、「環境影響評価法案」が提出された。しかし、法制化に慎重な与党と内容に不満のある野党の双方からの批判の為に審議は進まず、継続審査を繰り返したあと、最終的に 1983（昭和 58）年 11 月、審議未了・廃案となった。しかし、与党及び政府において「行政ベースで実効ある措置」を早急に講じることとされ（1984（昭和 59）年 8 月 10 日閣議）、前記法案をベースに 1983（昭和 58）年 8 月 28 日閣議で『環境影響評価の実施について』決定され、環境影響評価手続きの要領が示されたのである。

(2) 閣議アセス手続の問題点

ア しかし、閣議アセスは、次のような問題点をはらむ不完全な内容であり、これに形式的に従うだけでは、条理及び生物多様性条約 14 条が求める実効あるアセスを行ったことにならない。

- ① アセス実施時期は事業の実施段階であり、アセスの結果を事業実施計画に反映させることができない。
- ② 調査等の項目や手法について、公衆の意見を求めて参考し「方法書」を定める手続（いわゆるスコーピング手続）が欠けている。
- ③ 評価項目が、典型 7 公害と自然環境 5 要素（地形・地質、植物、動物、景観）に限られており、例えば、諸国で評価

項目とされている，生態系，社会的・文化的影響等が抜けているほか，公衆の意見が反映されない。

- ④ 評価の視点が単に「環境保全目標」が示されているだけである（上記自然環境 5 要素に関しては区分 A「全国的価値に値する」環境要素については「努めて保全する」，区分 B「都道府県の価値に値する」環境要素については「相当程度保全する」，区分 C「市町村的価値に値する」環境要素については「環境要素に対する影響を努めて最小化する」）

イ 上記のうち，③と④は生物多様性条約との関連で重大な問題を有する。③については，同条約は，生態系を最大限保全することを生物多様性保護の基本的要件としているのである。

また，④については，かかる評価しか行わないのであれば，それは，そもそも環境影響評価の名には値しないのである。つまり，かかる目標クリア形式の評価では，予測結果を恣意的に目標にあわせ，単に「〇〇への影響は少ない，〇〇は保全される」との評価しかされず，また，かかる単純な結論しか記載されない評価書が作成されることを防止できない（いわゆる「アウズメント」）。ここには，ベター，ベストを追求するという観点が完全に欠けており，まず「当該事業ありき」になってしまう。

この点，欧米主要諸国では，評価の視点を「事業者がとりうる実行可能な範囲内で環境影響を最小化するか否か」という点において，その判断手法として代替案の比較検討を用いるものが多く，条約もこのような環境影響評価を要請していることは前述のとおりである。

なお，環境影響評価法（平成 9 年法律 81 号）が導入され，

評価の段階で前述のミティゲーションの検討が必要とされ、
評価書にはその検討の経緯等が記載されることとなった。

- (3) 以上のとおり，閣議アセス手続を形式的に行うだけでは，生物多様性条約 14 条が要求する環境影響評価義務を尽くしたとは認められないのである。同条約発効以降は，実質的に，生態系への影響について調査，予測及び評価がされていなければならない，且つ，その評価についても，生態系と生息地を最大限保全することを前提に，可能な限り，生物多様性に対する悪影響を回避または最小化するとの観点から検討されるものでなければならない。

5 環境影響評価法による義務

- (1) 我が国でも，生物多様性条約の批准，環境基本法（1993（平成 5）年）制定を受けて環境影響評価法の制定の動きが復活し，1997（平成 9）年 6 月に「環境影響評価法」が制定され「環境影響評価法施行令」（平成 9 年政令 346 号），同施行規則（平成 10 年総令 37 号）が制定された。

同法は段階的に施行されることとされており，1997（平成 9）年 12 月 12 日には，第 13 条等が施行され，「基本的事項」（「環境影響評価法第 4 条第 9 項の規定により主務大臣及び建設大臣が定めるべき基準並びに同法第 11 条 3 項及び 12 条 2 項の規定により主務大臣が定めるべき指針に関する基本的事項」平成 9 年環告 87 号）が定められた。

そして，1998（平成 10）年 6 月 12 日には，第 11 条第 1 項及び第 3 項等が施行され，「ダム事業に係る指針等を定める省令」（「ダム事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査，予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針，環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」平成 10 年 6

月 12 日厚生省・農林水産省・通商産業省・建設省令第 1 号) が定められたのである。

(2) 「基本的事項」(1997 (平成 9) 年 12 月 12 日)

ア 基本的事項では、環境影響評価の対象項目に「生態系」が明示され、その調査、予測及び評価の基本的方針として次のとおり規定する(第二の二(2)ア及びイ)。

「ア『植物』および『動物』に区分される選定項目については、陸生及び水生の動植物に関し、生息・生育種及び食性の調査を通じて抽出される重要種の分布、生息・生育状況及び重要な群落の分布状況並びに動物の集団繁殖地等注目すべき生息地の分布状況について調査し、これらに対する影響の程度を把握するものとする。

イ『生態系』に区分される選定項目については、地域を特徴付ける生態系に関し、アの調査結果等により概略的に把握される生態系の特性に応じて、生態系の上位に位置するという上位性、当該生態系の特徴をよく現すという典型性及び特殊な環境等を指標するという特殊性の観点から、注目される生物種等を複数選び、これらの生態、他の生物種との相互関係及び生息・生育環境の状況を調査し、これらに対する影響の程度を把握する方法その他の適切に生態系への影響を把握する方法によるものとする。」

イ そして、実行ある調査、予測及び評価の「手法」について規定し、特に評価の手法の留意点については、

「建造物の構造、配置のあり方、環境保全設備、工事の方法を含む幅広い環境保全対策を対称として、複数の案を時系列にそって若しくは並行的に比較検討すること、実行可能な

より良い技術が取り入れられているか否かについて検討すること等の方法により，対象事業の実施により選定項目に係る環境要素に及ぶおそれのある影響が，回避され，又は低減されているものであるか否かについて評価するものとする。なお，これらの評価は，事業者により実行可能な範囲内で行われるものとする。」

とされている（第二の五(三)ア）。

- (3) 「ダム事業に係る指針等を定める省令」（平成10年6月12日施行）

同省令は、「生態系」を環境影響評価の対象とし，評価についても，ダム事業の実施による環境への悪影響が事業者により実行可能な範囲内で行える限り回避され又は低減されているものであるかどうか，を評価することとされていた。

- (4) 本件アセスの経緯については後述するが，少なくとも，1998（平成10）年5月～12月の「追加調査」とその結果作成された「改訂版準備書」及び「評価書」については，上記の「基本的事項」と「ダム事業に係る指針等を定める省令」が適用される関係にあったのである。

6 まとめ

- (1) 環境影響評価義務

以上のとおり，国は，成瀬ダム建設事業にあたり，条理上，生物多様性条約上及び環境影響評価法上（「基本的事項」及び「ダム事業に係る指針等を定める省令」）の環境影響評価義務を負っていたものである。

- (2) 本件アセス

本件ダム建設事業の「事業者」は，建設省東北地方建設局であ

り、同建設局は、基本的に前記閣議アセス手続に依拠して、環境影響評価手続を進めた。その結果をまとめた環境影響評価「準備書」は平成9年11月に縦覧に付されたが、後述する「不備」が発覚し、前代未聞の「手続中断」という事態となった（ダム環境影響評価手続の中断は他に例がない）。

その後、平成10年5月から「追加調査」が行われ、その結果を踏まえた「改訂版準備書」が同年12月から「再度の縦覧」に付された。住民意見書及び知事意見書が提出を経て、平成11年5月に「雄物川水系成瀬ダム建設事業環境影響評価書」は完成し、縦覧に付された。以上の環境影響評価手続を「本件アセス（手続）」と言い、以下で「準備書」、「改訂版準備書」及び「評価書」というのは、本件アセスのそれを指す。

以下では、本件ダム建設が招く自然環境破壊の深刻さを確認し、これを踏まえた上で、本件アセスの杜撰な実体について述べ、環境影響評価義務を尽くさない違法があることを論証する。

第4 成瀬ダム建設による自然環境の破壊

1 森林生態系保護地域の侵害による森林生態系の破壊

(1) 成瀬ダム建設区域及び周辺地の貴重な自然環境

ア 成瀬ダム建設区域及び周辺地の貴重な自然環境

成瀬ダムは、成瀬川の源流である赤川と北ノ俣沢とが合流し名称が成瀬川となる地点の直下に建造され、その結果北ノ俣沢の全部と、赤川・木賊沢（とくさざわ）・合ノ俣沢の各一部が水没する。この4河川は、栗駒山・栃ヶ森山周辺森林生態系保護地域を源流としており、その全部または一部の水没は、上記森林生態系にも重大な影響を与える。

すなわち、成瀬ダム建設地及びその周辺には、天然記念物緊急調査選定群落（文化庁昭和 42～47 年）及び自然環境保全基礎調査（緑の国勢調査）（自然環境保全法 4 条，環境庁昭和 53 年度，59～61 年度）において、特定植物群落として登録された「栗駒山植物帯」（493.0ha），上記自然環境保全基礎調査において登録された「原生流域・成瀬川上流部」（2,302ha，ブナ林が優占），秋田県の自然環境管理計画項目別説明書（昭和 62 年）において貴重な植物群落とされた「成瀬川上流域のブナ林」などが分布する。

また、成瀬ダム建設地及びその周辺には、平成 6 年 3 月、「保護林の再生・拡充について」（林野庁長官通知平成元年 4 月 11 日 元林野経第 25 号）に基づきに設定された「栗駒山・栃ヶ森山周辺森林生態系保護地域」（1 万 6310ha）が分布する。森林生態系保護地域は、原始的な天然林を保存することにより、森林生態系からなる自然環境の維持、動植物の保護、遺伝資源の保存等に資することを目的とし、我が国の主要な森林帯を代表する原始的な天然林の区域であって、原則として 1,000ha 以上の規模を有することを基準として設定される。保護地域には、原則として人の手を一切加えない保存地区が設定されるが、栗駒山・栃ヶ森山周辺森林生態系保護地域では、栗駒、栃ヶ森両山頂付近を中心に 9,129ha が保存地区に指定されている。森林生態系保護地域は、2006 年 4 月現在全国 27 箇所に設定され、秋田県では他に白神山地森林生態系保護地域が設定されている。

イ いびつな「森林生態系保護地域」の線引き

ところで、上記森林生態系保護地域は、渓谷を流れる沢筋にそって、いびつな形状で線引きされている。これは、旧建設省がダム建設の予定地としていたことへの配慮にほかならない。新聞は「1994

年に保護地域を設定した時には、各界の代表者や学者らが参加する設定委員会が設けられ、慎重に線引きが議論された。当時すでに成瀬ダムの計画が持ち上がっていたため、保護地域と同じ程度の原生的な自然があった北ノ俣沢など水没予定の溪流が、初めから外された。また、成瀬ダムのダムサイト建設の材料となる土砂を採取する構想があったため、委員会の中で狐狼化（ころげ）山が保護地域から外された経緯もある」（朝日新聞H9, 10, 23）と報じている。こうした「配慮」により、栗駒山・栃ヶ森山周辺森林生態系保護地域にくさびのように喰い込んだいびつな成瀬ダム湛水域が可能となった。標高差の少ない北ノ俣沢のほぼ全域が、森林生態系保護地域から排除されたことは、森林生態系からなる自然環境の維持にとって極めて不自然である。地形や植生、水生生物の生息などを考慮するならば、少なくとも合ノ俣沢、木賊沢が北ノ俣沢に合流する地点までを一带の保護地域として設定するべきであり、また、この部分の線引きは狐狼化山とトクラ山を結ぶ線上で行われるべきものであった。

ウ 森林と溪流は一体として考えるべき生態系

森のなかを縫う溪流とその周辺部では、多様な生態系が形成される。溪流の水辺から森へせり上がる部分の多様な植生とそこに住む昆虫、両生類、爬虫類、哺乳類は食物連鎖のなかに位置づけられる。また、沢に張り出した樹木から落ちる葉や分泌物は水生生物たちの餌となり、虫たちは溪流に棲む魚類などの餌となる。したがって、森と溪流には多様な交流があり、生態系を支えている。その両者を隔てるような保護の線引きと開発は到底妥当とはいえない。

(2) 成瀬ダム建設による森林生態系保護地域の侵害

ア 上述のように成瀬ダム建設地及びその周辺には、貴重な原生林、原生的な天然林もしくはそれに近い自然林が豊富に存在する。

しかし、成瀬ダムの建設によって、「成瀬川上流域のブナ林」は95haが湛水区域に、147haが工事実施関連区域と重複し（合計242ha）、「原生流域・成瀬川上流部」はそれぞれ22ha、172haが重複し（合計194haは登録面積の8.4%余に及ぶ）、上記の範囲の原生的な天然林等が消失する。

イ 森林生態系保護地域内では、伐採はもちろん、自然改変などの開発行為は厳しく制限され、同地域内にダムが建設（湛水区域及び工事実施関連区域）されることはもとより想定されていない。

ところが、平成9年の環境調査において、同保護地域内に、成瀬ダム建設区域が含まれている（重複している）ことが判明した。成瀬ダム湛水域が0.51ha（5,100 m²）、工事実施関連区域が23.5ha（235,000 m²）それぞれ栗駒山・栃ヶ森山周辺森林生態系保護地域に喰いこんでいる。この森林生態系にはコアの部分である前記「保存地域」とその外側に緩衝地帯として「保全利用地域」が設定されているが、湛水域と重複していた0.51haのうち、0.02ha（200 m²）は、同保護地域の核心である「保存地域」であるという。本来あり得ない事態が発生したのである。「重複」問題が発覚した時点で、林野庁側からも、例えば、「秋田営林局計画は『伐採しないからいいというものではない。制度の趣旨が分かっていないのではないか』と話している。」と報ぜられた。（1997年10月23日付朝日新聞）また、「日本自然保護協会の横山隆一保護部長は『森林生態系保護地域の中を計画地とすることなど許されない。（中略）ダム計画は根本的に修正されるべきだ』と批判している」（同）と報ぜられた。その後、関係省庁間で「調整」が行われ決着した

ようであるがその経緯は不透明であった。

一連の経緯は、成瀬ダム建設事業がいかに自然環境に無配慮に進められたかを証明するもので、他の地域では考えられない事態であり、こうした侵害を追認しては悪しき先例となって全国の森林生態系保護地域の侵食を許し制度の崩壊をもたらしかねず、到底許されない。林野庁も、森林生態系保護地域の線引きにおいて自然保護の使命を放棄していたとの批判を免れない。

ウ これに対し、環境影響評価書は、本事業区域の外にも、森林生態系保護地域等が広く分布しているから、植生や保護地域の保全は図られるとして、「ダム建設による影響は少ないと考えられる。」と結論している。

しかしながら、こうした安易な発想による開発優先が各地で推進された結果、自然環境が破壊され、後述の「絶滅危惧種」などを急増させてきた。我が国には小規模なものも含め約 2300 ものダムがあり、川と森林の生態系などに大きなダメージを与えている。評価書は、原生林・天然林を保護することにより、森林生態系からなる自然環境の維持や、動植物の保護が図られること、さらにはこれによって貴重な遺伝資源の保存が図られることの重要さに十分な配慮をしているとは言い難く、環境影響評価に値しない。

(3) 白神山地世界自然遺産に匹敵する自然環境

成瀬ダム湛水区域（ダム湖）に隣接する森林生態系保護地域は約 1 万 6310ha で、世界遺産の白神山地 1 万 6971ha に匹敵する面積をもつ。前記のいびつな線引きがなされなければ、白神山地の面積を上回るであろう。

この一帯は、四季それぞれに多種多様な広葉樹、草木が奏でる自然色のシンフォニーを織り成し、秋には美しい紅葉美を見せる価値あ

る自然環境である。白神山地は世界遺産に登録され保護が進むなかで、一方のこの地がダムに沈む不合理・不条理を秋田県は真剣に考えるべきである。また、この森林生態系保護地域から流れ出る溪流は、それぞれに何物にも代えがたい溪流美をもっている。四季折々の森の景色と色彩を映す溪流は、人々の気持ちを癒やす。里山や棚田のある風景が人々の心を癒す日本の原風景として評価される時代に、溪流もまた保存されるべき対象である。

県立自然公園・真木真昼溪谷を源とする斉内川に計画されていた真木ダムが、水道用水需要や治水計画の見直し、自然環境・景観への負荷をおもんばかり、代替案の検討を重ねた結果、中止となったことはまったく道理にかなった英断である。秋田県によって、これと同様の判断が、広大な森林生態系保護地域を背後に控える成瀬ダムについて行われたいのは不合理というほかない。

2 成瀬ダム建設によるダム湛水域と周辺地域の自然破壊

(1) 溪流環境の破壊と喪失

ア 成瀬ダム建設によって、豊かな溪流環境が破壊され、また、少なからぬ喪失を伴う。特に、そのほぼ全域がダム湛水域に沈む北ノ俣沢は、いくつかの支流となる沢を集めて流れるだけに、その恵みの喪失はこの流域の生態系にとって大きな損失となる。

水がちよろちよろと滴るような小さな流れから河原を抱えるほどの大きな流れまで、溪流は生き物たちにとって変化にとんだ生息空間である。この空間にさらにダイナミックな変化をもたらすものが、流れる水の流量(流速)変化である。雪解けの頃は、土砂を巻き込み、沢岸を軋ませながら崩落した雪とともに水は先を急ぐが、夏場の渇水期には森から滴り落ちる水を集めてゆるやかに流れ、枯れることがない。速い流れの所では大小の岩や礫が、緩

やかな流れの所では砂利や砂がみられ、所々に瀬と淵を形成する。また、増水後には岩場や河原、岸辺のくぼ地などに多数の水たまりを造り出す。

このような多様な溪流相を支えているのが、森から提供されるミネラルが豊富で、酸素を多く含む水である。さらに、落ち葉や流木、土砂などから有機物が断続的に供給される。このような環境下で、微生物、菌類が活性化され、食物連鎖の底辺が豊かに形成される。

溪流に差し込む適度の光によって光合成が行われ、ケイソウ等の植物プランクトン、それを餌にする動物プランクトン、水生昆虫などが生息する。水辺や溪流脇の水たまりでは両生類、それを餌とする爬虫類などが交錯する。また、溪流上に覆いかぶさる樹木から食葉性昆虫が沢に落ちることで、魚類の餌となり、溪流を渡る鳥類の餌ともなる。水際からせり上がる傾斜地では、シダ類や落葉樹林が繁茂し、動物たち(人間を含む)に交流の場を提供するばかりでなく、木の実や山菜、きのこなどの貴重な食料を提供している。

特筆すべきは、溪流内外から供給される有機物が、豊富な酸素量によって分解されるか、増水などによって長く澱むことなく下流に流出することである。ヘドロ状の腐敗物を留めることのない環境と言える。

イ このような水環境は、水がダムによってせき止められることによって消失し、また激変する。水を運んできた多彩な流路は、単調な貯水池＝ダム湖となり、その水の溶存酸素量は水深を増すごとに水温とともに低下する。有機物分解能力は激減し、湖底には徐々にヘドロが堆積して放流時の濁りのもととなる。水質は悪化

し、ミネラル豊富だった水はその力を失っていくのである。上述のように、本区域は「原生流域・成瀬川上流部」，「栗駒山・栃ヶ森山周辺森林生態系保護地域」を含み、これと連なる。その消失と破壊の損失は大きい。

(2) 多彩な動植物群と絶滅が危惧される希少種の宝庫

ア 猛禽類

成瀬ダム建設予定地及びその周辺には、レッドデータブック（注①）に「絶滅危惧種」として記載されている猛禽類が多数生息している。絶滅危惧種ⅠＢ類（近い将来における絶滅の危険性が高い種）として、オジロワシ，イヌワシ，クマタカ，絶滅危惧種Ⅱ類（絶滅の危険が増大している種）としてオオワシ，オオタカ，ハヤブサの生育が確認されている。また，準絶滅危惧種（現時点では絶滅危険度は小さいが，生息条件の変化によっては「絶滅危惧」に移行する可能性のある種）としてミサゴ，ハチクマ，ハイタカの生息も確認されている。このうち，オジロワシ，オオワシ，イヌワシは国指定天然記念物（文化財保護法に基づき文部科学大臣が指定）でもある。生態系の頂点に位置するこれらの猛禽類が多種存在することは，生態系を形成する食物連鎖のすそ野が広く豊かであることを示すものである。

（注①）環境省は，昭和 61 年度から「緊急に保護を要する動植物の種選定調査」を行い，平成 3 年に環境省版レッドデータブック「日本の絶滅のおそれのある野生生物」（脊椎動物編と無脊椎動物編）を作成し，その後 2 次（H9～12，H18，19）にわたり見直している。絶滅危惧種ⅠＡ類，同ⅠＢ類，同Ⅱ類，準絶滅危惧種などに分類される。

イ シノリガモ

また，「絶滅のおそれのある地域個体群」（注②）としてシノリガ

モガダム湛水域の北ノ俣沢で目撃されている。シノリガモは、北海道十勝川上流や青森県白神山地、宮城県栗駒山などの内陸部でも見つかっており、ブナなどの林に囲まれた溪流や沢の近くに営巣する。成瀬ダム湛水域が豊かな森と溪流を誇っている所以である。

(注②)新しいレッドデータブックでは、地域的に孤立している個体群で、絶滅のおそれが高いものについて、レッドデータブックの附属資料として「絶滅のおそれのある地域個体群」のランクがつけられた。

ウ 哺乳類，クマゲラ，両生類，魚類

また、国指定特別天然記念物であるニホンカモシカが頻繁に確認され、「準絶滅危惧種」で国指定天然記念物でもあるヤマネ、「希少種」のホンドモモンガ、オコジョ、環境省の自然環境保全基礎調査で「絶滅のおそれのある種・学術上重要な種等」とされたトウホクサンショウウオ、クロサンショウウオ、ハコネサンショウウオ、モリアオガエル、トミヨ等の貴重な両生類、魚類の生息が確認されている。かつてこれらは、私たちの生活する盆地一帯に普通に見られた種であったが、戦後の開発により急速にその姿を消している。

クマゲラは国の天然記念物であり絶滅危急種とされている。クマゲラについても古巣が7ヶ所、採餌痕5ヶ所が発見され、湛水区域内の古巣もあり、外の古巣と採餌痕も湛水区域に近く、「クマゲラ分布の可能性も考えられる」と環境影響評価準備書に記載され、本地域の自然度が高いことを裏付けている。

エ 植物

植物群では、レッドデータブックで「絶滅危惧種ⅠA類」とされているミヤマツチトリモチ、「絶滅危惧種ⅠB類」とされているスギラン、ホソバツルリンドウ、オキナグサ、コアツモリソウが、「絶滅危惧Ⅱ類」としてヤシャビシャク、ミヤマスカシユリが、

「準絶滅危惧種」としてエビネが、また自然環境保全基礎調査（平昭和 51 年，環境庁）で貴重植物として登録されたホナガクマヤナギ，マルバキンレイカ，イヌドウナなど貴重な植物が事業者の手で確認されたとしている。

なお，この度の環境影響調査で藻類・菌類などは後述の杜撰な調査漏れもあり，課題として残る。藻類・菌類などは生産者，分解者として生態系の基盤を支えるものであり，森林生態系保護地域へと繋がる当該地もまた，その微生物資源の調査と保護は重要である。本地域は冷温帯に位置し，その種の豊かさは約束されている。歴史的にも秋田県は醸造業を中心として栄えてきた。酵母菌やそれにつながる微生物資源の保存と利用は，製薬・食品工業そして環境浄化など産業界の多様な分野でその将来性が期待されており，重要な資源である。

(3) 多彩な動植物群と絶滅が危惧される希少種への重大な影響

ア 猛禽類調査の杜撰と重大な影響

豊かな生態系を象徴するように，その食物連鎖の頂点に立つ猛禽類の飛行が頻度高く観察されてきた。イヌワシは，平成 9 年 11 月から同 10 年 10 月の 82 日間において，調査範囲の全域において合計 499 回の飛行が，うち調査対象区域内及びその周辺では 94 回に及ぶ。クマタカは，それぞれ 144 回と 89 回である。この報告データでも明らかなように，本件淡水区域並びに工事実施関連区域を含む一体の地域が，ワシ・タカ類の採餌，営巣などの場として高度に利用されていることを示している。しかし，成瀬ダム建設の環境調査は，前例を見ない杜撰ぶりであった。

① （財）日本自然保護協会は，1999（平成 11）年 5 月 6 日付で成瀬ダム建設の猛禽類調査について「調査の目的がなく，環境

に与える影響を評価できるか疑問」として、調査方法を見直すよう提言したと報ぜられている。すなわち、「影響評価には繁殖活動をしている個体を見分け、行動圏を把握することが必要だが、調査は何種類もの猛禽類の出現を調べるにとどまっている、調査員は個体の識別が出来ていない」と批判し、クマタカの繁殖について「ダム建設予定地周辺で一つがい成功、もう一組も繁殖を行おうとしている可能性が高い」と指摘している。同協会の吉田正人保護研究部長（当時）は「徳山ダムでは猛禽類のつがいを把握し、建設の影響を避ける対策を立てている。ただ飛んでいる種を調べるだけでは影響を探る資料に成り得ず、同省がほかで行っている調査よりレベルが低い」旨酷評している。（引用は H11, 5, 11 魁新報）

- ② 1998（平成 10）年 10 月 6 日、湯沢工事事務所は、湛水区域から「数キロ」の建設予定地周辺にイヌワシの営巣地を、また湛水区域の周囲から 500m 程先の岩棚に古巣を発見したと発表した（古巣は比較的新しい物と報ぜられている）。発見された営巣地は、巣の建設予定地からの距離、写真判別などからみて建設予定地付近を飛んでいるイヌワシとは別の個体の巣で、予定地の近くにも営巣地のある可能性が高いとの調査関係者の指摘が報ぜられている（1998（平成 10）年 1 1 月 17 日付朝日新聞など）。ここにも 3 年ほどかけて 400 回以上イヌワシを目視しながら個体識別が出来ないという自然保護協会指摘の観察能力の問題が認められる。
- ③ 日本自然保護協会のクマタカ繁殖の可能性についての指摘は、その後事実として確認された。すなわち、旧建設省湯沢工事事務所は、2001（平成 13）年 5 月に水没予定地の間近（湛水区から数十 m の直近）にクマタカの営巣と抱卵の発見を公表した（以前

から2組のクマタカのつがいと営巣が確認されていたという)。巣は、合ノ俣沢から稜線に這い上がる途中の大きな針葉樹のなかにあり、ダム湛水域の中心部である仁郷台地を見下ろす所にある。また、西側からの季節風や沢からの上昇気流が吹き上がる最適の営巣場所である。付替道路の橋梁工事部から数百メートル、原石山からも千数百メートルという距離にあり、岩石採取道路予定地の途中であり、計画変更が必須だった。

しかし、湯沢工事事務所は、翌2002年に上記クマタカの営巣木から僅か数メートル先の樹木の上部にカメラ設置の工事を行い、クマタカの行動を監視するという異例・不信な対応をとった。その後カメラは大型化され、2年に及ぶ観察の後に、この巣は「落巣」したとして「決着」をつけ、カメラを撤去した。原告奥州が情報公開で得たビデオにはクマタカのつがいが早春時に何度か飛来し、営巣をするか迷っている気配がうかがわれた。北ノ俣沢を渡る橋梁の工事は何事もなかったかのように継続されている。

環境庁指針の「猛禽類保護の進め方」によれば、クマタカの営巣中心域（概ね営巣地から半径500m程度）、について「基本的にこの区域の環境の改変は避けることが必要」で、「特に1～5月頃の営巣中心域でのあらゆる人間活動……クマタカの生態調査を含め人の出入りを原則として中止すべき」とされ、営巣期高利用域（同半径1.2km）、非営巣期高利用域（同半径1.5km）について「何年かにわたって大きな騒音を発するようなダム等の大規模開発事業など、広範囲かつ長期にわたって影響が及びうる環境改変は周年行うべきではない」とされている。「自然保護」の1996年7,8月号、No.408の11頁によれば、「巣

の近くにビデオカメラを設置する調査方法もあるが、ペアの許容量が非常に高かった一例を除き、全て繁殖に失敗している。クマタカは、非常に繊細で注意深い種であるため、巣の近辺に何かを設置したりすることは、全て繁殖放棄につながると考えてよい」と警告している。上記カメラ設置等は環境庁の指針からも到底許容されないばかりか、環境影響評価上、本件ダム建設計画による付替道路、作業道路などの工事が許されないことも明らかである。

④ 猛禽類の古巢木については、不当な先行伐採が行われた。2007年春、東成瀬村桧山台東側の付替道路建設に先立って、一本の樹木が先行伐採される事件が起きた。不審に思った住民の問いに対して事業者側の担当者は「猛禽類の古巢があったので、またそこに鳥が来ると困るので先に切った」と語った。これに対して湯沢工事事務所側は、「猛禽類保護の観点や記録が残っていないことからお答えできません」と回答した。しかし、事業推進のためには猛禽類の古巢の抹殺も顧みない姿勢は由々しき事態であり、③のカメラ観察事件に通じ、他にも同様の自然破壊が行われているのではないかとの疑念を抱かせるに十分である。

⑤ 以上によれば、成瀬ダムの湛水区域及びその周辺一帯は、猛禽類の採餌、営巣、繁殖行為が広範に行われている猛禽類の宝庫といえる。イヌワシのペアが生きるためには50～100平方kmの範囲の行動圏が必要であり、特に営巣地周辺に餌動物の豊富な狩場が数多く存在し、生息地の生物多様性を守ることが必要である。クマタカも、「容易には営巣地を変えないため、現在の栄巣林と周囲の生息環境を一体的に保護する。……営巣地を中心とした生息地の森林の多様性を守る」（前同「自然保護」）ことが

必要と指摘されている。湯沢工事事務所は、本件ダム建設工事開始後の調査によりイヌワシとクマタカの繁殖が確認されていると発表するが、上記生態系と生物多様性の保護を忘れた見解であり、近年の確認はヒナの羽毛や鳴き声であったり、確認できなかった年もあり、付替道路、作業道路等の工事の影響が認められる。

イ シノリガモ

ダム湛水域となる北ノ俣沢のシノリガモについて、事業者は、「近くの皆瀬川や宮城県の一迫川で確認されている」として、「ダムが建設されても、外の地域に繁殖地が保全される可能性が高い」と評価する（生物環境調査平成 10, 11 年度分結果）。しかし、このように、他の二、三の生育地を挙げるのみで、「影響は少ない」というのであれば、ほとんどの開発事業は「影響が少ない」ことになり、結果として自然環境と種の保存の危機をもたらすことになり、かかる評価の失当であることは明らかである。

ウ 植物調査の杜撰と重大な影響

成瀬ダム建設予定地及びその周辺における植物調査は前代未聞の杜撰ぶりを発揮した。環境影響評価準備書には秋田に生育が確認されない陸上植物 34 種が記載された。また、コアニチドリなど 16 種のラン科の植物が欠落していた。付着藻類も準備書で 39 種とされたが 49 種に修正された。調査植物の 1~2 割に及ぶ大量のミスであり、そのうえ現地調査の野帳・踏査ルート図（原本）を「紛失」し、ミスの原因も曖昧となったのである。こうしたミスは、昆虫リスト、鳥類調査にも大量に見つかり、関係者から「本当に調査したのか？」「でたらめ環境調査」との不信、疑念が生じたのは当然であった。

本件環境影響評価準備書及び評価書では、上記(2)エ、記載の貴重な植物について、鸚鵡返しのように「成瀬川流域には本事業区の他にも、本種の生育に適する環境が広く分布し、ダム建設による影響は少ない」などと評価している。

しかし、このような評価は、第1に、成瀬川上流域のブナ林95haが湛水区域に、147haが工事実施関連区域と重複し(合計242ha)、「原生流域・成瀬川上流部」はそれぞれ22ha、172haが重複(合計194haは登録面積の8.4%余に及ぶ)し、これらの広大なブナ林、原生林とそこに生育する貴重な多数の植物の消失と、その周辺に及ぼす影響を過小評価している。

第2に、このような評価方法の致命的欠陥は、個々の植物を見て、森林生態系の保全と生物多様性の維持の重要性を見落としていることである。すなわち「健全で恵み豊かな自然の維持が生物の多様性の保全に欠くことのできないものであることにかんがみ、野生生物の種の保存等が図られるとともに、多様な自然環境が地域の自然的社会的条件に応じて保全される」(生物多様性基本法3条1項)べきことを看過している。

第3に、「他にも本種の生育に適する環境が広く分布する」という理由により、全国各地で大規模な開発事業が進められ、自然環境と生態系が損なわれ、絶滅危惧種など種の保存の危機を招来した過去に無反省な評価態度であり、今日では到底容認されない。

エ イワナなどの生息環境の破壊

北ノ俣沢や合ノ俣沢、木賊沢は、溪流釣りを中心とする遡行者にとっては名の知れた貴重な場所である。イワナやヤマメの宝庫として国内的に知れることとなり、一時はマニアによる乱獲などで個体数が減少した時期もあるが、現在は適度の個体数を保って

おり、溪流釣り愛好者にはその溪流美を讃える声とともにリピーターも存在する。北ノ俣沢は、標高差の少ない溪相によってほぼ全域にわたって成瀬ダムの上流域になる運命にある。瀬と淵が交互に展開する多彩な地形と、餌となる豊富なプランクトンや昆虫、動物生息域が単調なダム湖となるとき、淡水魚の将来も危機的と言わざるをえない。他の多くのダムと同じように外来魚が放流され、貴重なイワナなどが駆逐される可能性が強い。イワナは東成瀬村の「村の魚」であり、村民が慈しみ育ててきた魚である。成瀬川につながる北ノ俣沢の喪失と巨大ダムによる河川の断絶は成瀬川全域における淡水魚に少なからぬ影響をもたらす。

オ その他の哺乳類、両生類、魚類について

以上と同様の批判が妥当する。

(4) 成瀬ダム建設工事による自然破壊の発生

ダム建設は川をせき止め、水を貯めるだけではない。本体工事のほかにボーリングなどの地質調査、トンネル、橋梁の建設を含む付替道路の建設、転流工工事、原石山からの岩石の採取・運搬、ダム湖の漏水対策などの工事が続く。成瀬ダム工事においても、トンネル工事による湧水の枯渇、原因不明の濁水の流出、道路建設に伴う大規模な森林エリアの破壊など周辺地域の自然環境破壊が発生した。

ア 事例 1：地質調査段階での濁水の流出

2002年11月、成瀬川本流の岩井川付近まで灰色がかった濁水によって汚染された。原因を探して遡上したところ、木賊沢左岸の地盤の脆い崩落地からのものであることが分かった。ダム堤体に使われる岩石採取のための原石山の地質調査との関連が疑われた。国交省と秋田県は、ボーリングによる影響ではな

いと結論づけていたが、通常の土砂崩れでは考えられない長期にわたる濁水流出であった。

原石山の候補地は、この濁水流出の木賊沢と狐狼化山の間であり、その岩石の運搬路はこの現場の上に計画されていたが、採取する岩石が堤体の量と質を満たさないためか、赤滝西側の他の候補地を調査しているといわれ、事業開始から8年以上も経つのに岩石採取地が確定できない状況である。(地質調査の不備を証明している)

イ 事例2：トンネル工事による湧水の減少

ダム湖を迂回する付替道路については、4案が検討され、結局「自然環境」やメンテナンスなどの考慮から現行の「トンネル—橋梁—トンネル」を多用する案が実行に移されている。しかし、通称「1号トンネル」の側面下部では、豊富に流れ出ていた湧水が大幅に減少するなど、周辺の生態系に影響を与えるような事態が起きている。

ウ 事例3：付替道路・工事用道路建設に伴う大規模な森林伐採

最終的な付替道路建設の前に、本体工事に伴う迂回道路の建設などにおいて、傾斜地であるために大きなのり面を確保するため、大規模な森林破壊が行われている。いずれダムに沈むのだからと言わんばかりの破壊であり、ダム建設の宿命である。

エ まとめ

このように、既にダム建設にともなう現地の自然破壊が広範囲におこなわれているが、共通するのは森林破壊による水環境の破壊と言っていい。一本の樹木、小さな林、大きな森が下部に貯えていた水が減少し、表層から水分が大幅に失われたと言える。落葉の下にあった微生物や昆虫、小動物の住処が奪われ、

むき出しの土となった。森のなかで豊かに行われていた食物連鎖のシステムや交流は根こそぎ奪われた。工事区域での生態系の破壊・寸断と生物種の減少は、周辺地域の生態系，生物多様性へも少なからぬ影響を及ぼすことが必須である。

3 成瀬ダムは流域の河川環境を破壊する

(1) ダム湖の濁りとヘドロ化は不可避

川を人工的にせき止めてできたダム湖では，長い間に自然にできた湖沼と違いダム特有の水質の変化が起きる。特に洪水時などに流れ込んだ濁水がダム湖に貯留されていくなかで，沈殿しにくい小さなサイズの含有物が長期間ダム湖内に漂う。またダム湖には，周辺の川や溪流などから相当量の落ち葉，倒木などが流入してしだいに湖底に沈殿し，微生物の働きなどにより分解が進む。特に湖底部では，低温，低酸素状態となるため完全な分解が行われず，硫化物の悪臭を放つヘドロが蓄積される。長い間にこのヘドロは無視できない量になり，放水される下流の河川を汚染する原因となっている。

(2) 成瀬ダムは濁りの川をもたらす

近隣の皆瀬ダムでは，ダム湖から発電所を經由して放流された茶褐色のヘドロを含んだ水が皆瀬川を汚染している。湯沢市の旧皆瀬村，旧稲川町の市民は，皆瀬ダムによって皆瀬川の水質が著しく悪化してきたことを誰もが知っている。清流だったふるさとの川・皆瀬川の喪失を惜しみ悲しむ市民が多数いる。横手市増田町の，皆瀬川と成瀬川の合流点では，両者の水質の違いが一目瞭然である。とくに，大雨が降った後では，ダムのない成瀬川の水は数日で清流に戻るのに対し，ダムのある皆瀬川では2週間にもわたって濁りが消えない。このため，皆瀬川では，アユ，カジカ

等の魚類に深刻な影響を及ぼしている。アユは、川底の石に生育するコケを餌としているが、長期の濁りによって日光が遮断されコケの生産量は減少し、アユの魚体も小さく個体数も減少している。また、石にはヘドロが付着しその上にコケが生育しているため、アユはコケと泥を一緒に食べざるを得ない。捕獲されたアユは泥臭く食に耐えることができないほどになっている。かつて、多種多様にして豊富であった川魚は流域住民にとって貴重なタンパク源であり、川と共存する文化をはぐくんでいたが、皆瀬ダム建設により損なわれつつある姿は、成瀬川にとって他山の石とすべきである。

湯沢工事事務所は、成瀬ダムからの放水に関して選択取水するから濁りは軽減されるとしている。しかし、その最新の選択取水設備を備えた横手市の大松川ダムでも程度の差こそあれ、下流の河川での濁りの長期化は解消されていない。

(3) 中流域，下流域への悪影響

河川は、その悠久の歴史のなかで、時には氾濫を伴う多様な流れによって、森で培われたミネラル豊かな水、養分豊富な土砂を流域に供給してきた。ことに雄物川水系は、我が国屈指の肥沃な大地を形成してきた。成瀬ダム建設は、成瀬川源流を分断することにより、下流に不規則な濁りを発生せしめ、また肥沃な土砂を供給していた増水サイクルを狂わせる。そのため成瀬川全域はもとより、皆瀬川・雄物川流域全体への養分供給は衰退が避けられない。

(4) 海岸と沿岸漁業への悪影響

ダム湖の堆砂により河川から海への砂の供給が減少し、海岸侵食が進み、干潟・浅瀬を減少・消失せしめる。

日本の大河川では、年間約 10 万～20 万 m³の砂が海に供給されているという。ところが、ダムや堰の建設によりその上流に土砂がたまって下流へ砂が流れ出なくなると、海への砂の供給が減少し、海岸侵食が発生し、干潟・浅場が減少・消失し、環境が大きく変わり、海岸線が徐々に後退していく。また、森から運ばれるミネラルと養分豊かな河川水は沿岸の藻場を豊かにし、沿岸漁業に貢献している。カキの養殖漁民は河川上流の山にブナを植える。ミネラルと養分豊かな河川水がダムによって遮断されと漁業も衰退に向うのである。秋田県は、日本海に面した長い海岸線があり、それに依拠した沿岸漁業が大切な産業である。ハタハタなどの海産資源を守り育てるためにも、ダムは極力避けなければならない。

(5) 流域住民の清流への思い

今、川がダムによってせき止められたことによって、ふるさとの川が失われたという認識が国民の間に広まっている。水源となる緑豊かなふるさとの山、いつまでもきれいで魚たちが自由に泳ぐふるさとの川、貴重なタンパク源として多種多様にして豊富な川魚の恩恵を与える川、これらの河川環境を流域住民は永く受け継いでいきたいと願っている。

ふるさとの山と川のイメージは、流域住民のふるさと意識の精神的支柱をなすものであり、流域の食文化をもささえていたのである。東成瀬村では、村の虫として『ホタル』を制定し、成瀬川流域でホタルの育成を行っている。清流あってこそその事業である。

「清流をいつまでも」という思いは、地域社会維持発展の原動力である。緑の森と清流を失ってはならない。

4 貴重な景観と文化遺産の破壊

(1) 赤滝と赤滝神社

ア 成瀬ダム建設地の区域内には、古くから県南地方の住民に「雨乞いの神様」として崇められている赤滝と赤滝神社がある。江戸時代後期の民俗学者、菅江真澄が栗駒山に向かう道すがら立ち寄って、「駒形日記」に記録したという由緒ある場所である。かつての赤滝神社は、日照りの年にはお参りにくる農家の人たちが、村の中から延々と列を作っていたほど厚い信仰を集めていた場所だと聞く。赤滝神社の由来は、今を遡ること 280 年余り昔の伝説の女性、能恵姫に源を發している。能恵姫は、農民たちを渇水と洪水の不安から救うために、竜神と化して赤滝に住みついたと言ひ伝えられている。赤滝は、この地域の昔を偲ばせる貴重な文化遺産である。

イ 赤滝は、赤滝神社の脇の成瀬川にかかり、酸化鉄のため岩肌が赤い。成瀬川の豊かな水量に恵まれ、また、滝の上の広い岩盤川原で清流を親水できる景勝地である。赤滝は、平成元年、旧環境庁の第 3 回自然環境保全基礎調査により「自然景観資源」として登録され、平成 15 年に行われた『心に残るとっておきの風景』として公募された「雄物川三十景」に選ばれるなど、広く県民から親しまれている。このような貴重な自然遺産を、記録、資料により「保存」するとして、安易に湖底に沈めることは許されない。

(2) 先人の遺跡を破壊

成瀬ダム湛水域の北ノ俣沢下流域では、近年秋田県埋蔵文化財センターによる発掘調査が行われ、縄文時代以前のものと思われる石器も出土している。ここに先人が住処を見出した理由は何だったのか。年間を通しての食を保障する豊かな自然と清らかな水のおかげではなかったか。このような地をダムの底に沈めるべきではない。

5 水と緑豊かな秋田県の存在基盤を破壊

秋田県は、県土を包み込む「コ」の字状の山地とそれを形成する森によって支え守られていると言える。男鹿半島や白神山地、八幡平、和賀山塊、焼石岳、栗駒山、鳥海山などに連なる山々や森林帯は県民の誇れる貴重な財産である。そして、それらから流れ出る溪流や川は、県土を潤おす動脈である。

秋田県は、平成 15 年に「水と緑の条例」（正式名称：秋田県ふるさとの森と川と海の保全及び創造に関する条例）を制定し、条例の趣旨を以下のように謳っている。

「秋田県の豊かで美しい自然は、私たちに心のよりどころと安らぎを与え、ふるさとの文化を育むなど、先人が守り育て、伝えてきてくれた貴重な財産であるとともに、未来からの預かりものであるとも言えます。これらをより豊かに創造しながら、次の世代に引き継いでいくため、この条例では、本県のかげがえのない『水と緑』を守るとともに、県民と自然とが共生できる環境をつくりだすことを目指します。」

成瀬ダムが、先に述べたとおり、県土に取り返しのつかない環境破壊をもたらすことは明白であり、その事業の推進は「水と緑の条例」の趣旨に反していると言わざるを得ない。条例の起案者である県は、この豊かな県土を次代に継承する責務を負っており、成瀬ダム事業の中止に向け、働かなければならない。

第 5 環境影響評価義務違反

1 経緯

東北地方整備局が 2001（平成 13）年 2 月にまとめた『成瀬ダム計画技術レポート』によると、本件アセスの手続きは次のようにまとめ

られている。

「雄物川水系成瀬ダム建設事業に係る現状調査は、平成3年の文献調査に始まり平成4年から平成9年までに現地調査を終了し、平成9年9月には、同年7月までの現状調査結果等を環境影響評価準備書としてとりまとめ、公告・縦覧を開始した。その後、準備書の内容の一部（主として陸上植物現地確認種の種名）に誤りが認められたことから、環境影響調査の手続きを一時中断することとした。その間、準備書に記載した現状調査結果等について専門の学識者等による入念な精度及び植物については追加調査を実施することにより、準備書の精度確認に努めた。

環境影響調査準備書を改訂し、平成10年12月に追加公告・縦覧を開始し、成瀬ダム事業における環境影響調査の手続きは、平成11年6月の環境影響調査評価書縦覧の終了をもって完了した。」（下線は原告代理人）。

2 条理上及び生物多様性条約14条の環境影響評価義務が要求する適正な調査がなされておらず、同義務に違反していること

(1) 重大な「調査の瑕疵」

前記下線部を読む限りでは、手続きの一時中断の原因は、植物の名前の書き間違い程度であったとの印象も受けるところである。しかし、これは、そんな、生半可な間違いではない。なんと、秋田県に生息しない種が34種も記載され、実際に生息するランが16種も欠落していたのである。秋田県に生息しない34種の中には、およそ東日本に生息しない種、福井県と京都府でしか確認されない種などが含まれ、これらが現地で「見つかった」などとされていたのである。実際の調査は民間業者（以下「調査会社」という）へ委託されているが、「調査データ使い回し」の疑念を禁じ

得ない。少なくとも、当該調査会社による調査全体が「全然信用できない」との評価は当然であり、それ故、旧建設省も「調査のやり直しも検討したい。」とのコメントを公表せざるを得ない事態となったのである。その後、秋田県自然保護課が上記のことを国に指摘したところ、上記調査会社が重要な調査資料を紛失していることが判明した。国は、追加調査を行うこととし、1998（平成10）年5月～12月の期間行われたが、同追加調査によって、昆虫リストの間違い、ほ乳類、水生昆虫類のデータなど、次々に間違いが明らかとなったのである。まったく、秋田県や県民を馬鹿にしているとしかいいようのない杜撰さであった。

(2) 調査の瑕疵の承継

当然、調査をした調査会社が信用できない、その調査結果が信用できないということは、本件アセスの最大の瑕疵、絶対に看過できない瑕疵である。旧建設省は、いみじくも自らコメントを公表したとおり、調査会社を替えて「調査のやり直し」をすることで、当該瑕疵の以後の手續への承継を断ち切ることが出来たはずであり、すべきであった。

しかし、それをしなかった。旧建設省は、あいかわらず同じ調査会社に「追加調査」させることしかせず、その結果を踏まえて、前記のとおり、環境影響調査準備書を改訂し、1998（平成10）年12月に追加公告・縦覧したのである。かような手續は、閣議アセスにはない。ご都合主義の改訂と縦覧である。

3 条理上及び生物多様性条約14条の環境影響評価義務が要請する適正な「予測」と「評価」がなされておらず、同義務に違反していること

(1) 以上のとおりであるから、環境影響評価の内容は推して知るべ

しであり、完全なる「アセスメント」となっている。

例えば、本件アセスメントの「予測」「評価」は、

「●●の生育に適する環境は、湛水区域では水没し、また工事実施関連区域では工事に係わる部分に該当した場合は消失する。

しかし、本事業区域の他にも成瀬川流域には、本種の生育に適する▲▲が広く分布し、その現状が維持されるため、本種の生育地の保全は図られ、ダム建設による影響は少ないと考えられる。」
でほぼ統一され、「環境保全対策」は、

「地形の改変及び森林の伐採は最小限にとどめるものとする」

「工事跡地については在来種を用いた緑化を行う」

「引き続き調査を継続する」

の三つのパターンの組み合わせがほとんどである。

- (2) 個々の予測、評価の不当性については前記第4で詳述したが、それにしても、素人が一見しても、上記のような内容には次のような疑問を感じずにはいられない。すなわち、少なくとも、上記の理由と論理で「ダム建設による影響は少ない」という「予測・評価」を結論するのであれば、当該種の生息、生育に適するとされた地域で、現実にも生息、生育しているかどうかを調査し、「本種の生育に適する●●が広く分布し、そのような区域で生育が実際にも確認されており」とすべきではないのか。最低限、その生育に適する地域から何地点（区域）かを抽出して、実際の生息、生育状況を調査すべきではないのか。さほどの手間、費用を要すると思えない。本件アセスは、この点でも極めて不十分である。
- (3) また、湛水区や工事関連地区で水没や消失する部分が、周辺にどのような影響を与えるかを調査、予測する事なしには「ダム建設による影響」は「少ないと考えられる」などという評価は出来

ないはずである。例えば、ダム湖が出現することにより、当然、湿度が上がり、気温が下がる。巨大な堤体とダム湖の出現は、空気の流れ（風）を変える。なぜ、これらの環境変化及びその程度を具体的に予測し、その影響が及ぶ範囲を予測し、評価しないのであろうか。

- (4) さらに、当該水没消滅する場所は、草食動物や猛禽類にとって、餌場として利用されていたはずだが、これがなくなることは、どの程度の影響を生じるのか。付替道路が高い場所に建設されるが、これによる影響（例えば、自動車にひかれるであろう個体数の予測など）は不要なのであろうか。
- (5) これらは、一般人でも容易に「予測」できる環境の変化といえるが、考慮の対象から外されており、これは意図的と言って負い。結局、本件アセスでは、「他にも生息「可能」地域があるから、湛水等で一部が失われても、生息環境は保全される、と言ってよい」という評価の結論が設定されており、これに必要な最小限度の予測とそのための調査、が逆算されているに過ぎない「アワズメント」なのである。
- (6) そして、前記の紋切り型の環境保全対策は、「無用の手を加えない」「緑化は、現地の植物でおこなう」という、当然すぎることである。しかも、「引き続き調査する」などというのは、「その時点での調査の不十分さの自白している」ということ以外に、受け取りようがないのである。
- (7) このような、結論ありきの本件アセスでは、前記「評価書の核心」である代替案の検討、生物多様性条約 14 条が求める、生物多様性への悪影響の回避又は最小化の検討などは望むべくもなかった。条理上及び生物多様性条約 14 条の環境影響評価義務が求める

適正な「予測」と「評価」がなされたと認めることはできず、同義務に違反している。

4 追加調査以後の手續において、生態系の調査、予測、評価がなされておらず、環境影響評価法に違反すること

本件アセスでは、1998（平成10）年5月以降の追加調査、改訂準備書及び評価書においても、生態系の保全は度外視されている。

前述のとおり、成瀬ダム建設事業は、森林生態系保護地域を侵害するものであるが、このことは適正に考慮されていない。また、成瀬ダム事業で悪影響を受ける地域には、多数の「絶滅危惧種」「危急種」「希少種」が生息するが、中には食物連鎖の頂点にある猛禽類が含まれている。これらは、付近の生態系の影響をもっとも受けやすい種であり、現に利用されている可能性の高い餌場の消滅は、甚大な悪影響を及ぼすことは明白といえる。そして、これら猛禽類についても前記の追加調査が行われているが、かかる生態系が被る影響の観点からの、調査、予測及び評価は、全くなされていないと言つてよい。

同追加調査には、「環境影響評価法」「基本的事項」「ダム事業に係る指針等を定める省令」が適用される関係にあるところ、上記の森林生態系、貴重な猛禽類を頂点に抱く生態系は、本件ダム建設地の生態系として特筆すべきものである。そして、後者については餌場の一部の消滅という環境変化の一つを取って見ても、甚大な悪影響が懸念される状況にあった。

ゆえに、「環境影響評価法」「基本的事項」「ダム事業に係る指針等を定める省令」に従えば、当然、これら生態系についても実効ある環境影響評価がされるべきであった。これをしなかった本件アセ

スは、環境影響評価法に違反する。

第6 まとめ

以上のとおり、本件アセスでは適正な環境影響評価手続が行われておらず、本件ダム建設事業には、条理上及び生物多様性条約上の環境家教評価義務を怠る違法、加えて、環境影響評価法上の義務を怠る違法があるのである。

以上