

環境法政策社会学フィールドノート(2)
現代の怪物「公共」事業。もう、どうにも止まらない。
～八ッ場ダムは、今。現地で、見たもの～

Environmental Law Policy Sociology Field Note (2)
The Issues of Yanba Dam and the Report from Its Localities
– Who Can Stop the Public Works of Modern Monster? No One
Can Adjust Japan's Public Works Any More. –

関根 孝道¹

Sekine Takamichi

第1 はじめに

公共事業が国民の生活を豊かにした時代が懐かしい。いつか新幹線に乗ることが国民の—自分史的には、子どもの頃の一夢だった。昭和30年代を振り返ると、幼少時代を過ごした東京の下町は台風の襲来たびに浸水被害にあったが、河川工事のおかげで災害に怯えた日々は過去のものとなった。道路ができ、港湾ができ、空港ができ、何もかもが完成し、産業インフラが整備されて、資源のないこの国が世界第二の経済大国になったのは、昭和43年のことだった。公共事業の完成を祝うテープカットの式典にも心から喜べた。公共事業が経済成長のエンジンともなって、多くの人が貧しさから脱していった。地方と都市が密接に結ばれ、地域間の格差も少なくなって、国民的な一体感も生まれた。「一億総中流」と喧伝されたが、公共事業が果たした役割は大きかったと思う。公共事業を推進した日本の官僚は、誇らしく、まぶしかった。公共事業が光り輝いた時代だった²。

未来を信じ、夢を語り、将来に希望を託せた。

だが、今は、違う。ムダな公共事業がこの国を滅ぼす。いつしか公共事業は、必要性のないムダな自然破壊の最たる事業—世紀の「バカ」事業と—いつて憚られない—の代名詞にもなった。日本が世界に誇る公共事業。政官財癒着—言わずと知れた鉄のトライアングルである—の諸悪の根源として断罪される。公共事業の「公共」性も官僚—と、これと結託した族議員と甘い汁を吸う業界団体—からみた「公的」な利益でしかない。経済的には、公共事業の必要性は「市場の失敗」—公共財は市場原理の下では外部経済性のゆえに市場からは供給されえない—から説明されるが、現代の公共事業はむしろ「政府の失敗」として説明できる。官僚組織の維持—自分たちの仕事をつくり、権力を保持し、天下り先とその仕事量を確保する等々—のために、公共事業が実施される。そのための手練手管は共通している。過大な需要や災害の予測をたてて煽り、真の情報は公開しないで—更に言えば、大本営発表的な誤った情報操作までして—

1 関西学院大学地域・まち・環境総合政策研究センター長。

2 以上は公共事業一般に対する抽象論であり、すべての個別具体の案件に普遍化しえない。当時においても、理不尽な公共事業が強権的に実施されて、国民の人権を侵害した事案は少なくなかったし、一般の国民はその事実を知らずに公共事業を礼賛して—正確にいうと、礼賛させられて—いただけで、このような公共事業と闘った先人たちがいた。例えば、戦後の昭和時代に、蜂の巣城を拠点に反ダムの闘いに生涯をかけた室原知幸の足跡は大きく、後世に語り継がれねばならない。

惑わし、目的を二転三転させたり矛盾した「多」目的を並べたり、アメとムチで住民と地域を切り崩し、予算的には「小さく産んで、大きく育てる」—公共事業の世界では、いまだに「大きいことはいいこと」である—ようにして、最終的には、土地収用という伝家の宝刀を抜いて住民運動—官僚サイドからみれば「ムダ」な抵抗運動—をねじ伏せるやり方が、いわば常態化している。今や、「ムダなことをムダにやる」のが公共事業の常識となつてしまい、有害無益な公共事業を批判する声もかき消されがちである³。かつての輝かしい公共事業の面影はない。官僚への信頼も大きく地に墜ちた。志ある官僚が気の毒でならない。

"Enough is enough." この英語表現は日本の公共事業の辞書にはない。もう、どうにも止まらない、公共事業。反「ムダな公共事業」の急先鋒だった民主党政権ですら、走り出したら止まらない公共事業を止めかねている⁴。民主党政権の腰が引けたというよりも、公共事業の根張りの深さを示すのであろう。公共事業は日本国が破綻する日まで「永遠に不滅」かも知れない。負の遺産でしかない公共事業の「置き土産」を残された新政権もたまったものではない。公共事業をめぐる「混乱」はパンドラの箱を開けたかのようなだった。公共事業

はさながら、M&Aの世界における「ポイズン・ピル(poison pill)」のように、政権交替を阻むべく仕組まれた時限爆弾であった。昔話に出てくる玉手箱ではないが、一瞬にして変革の心意気を萎ませた魔法の煙のようでもある。煮え湯を飲まされた新政権は気の毒でならない。

民主党政権は「革命」政権ではなく「合法」政権なので、外交にしろ行政にしろ、旧政権との連続性が要求される⁵。いわゆる55年体制を打倒したものの、旧政権によって金縛りにされた新政権の前途は、多難を極める。批判されるべきは旧政権なのだが。国・地方を合わせた累積債務残高も天文学的数字に達しているが、公共事業が果たした「役割」も大きい。将来的な費用負担を考えると日本の将来に夢も希望もなくなる⁶。公共事業をどうするか。法的には、予算・決算制度、会計検査院、行政監察(評価)局、事業評価制度、政策評価法、審議・審査会・諮問機関、等々、法に基づくチェックの仕組みはあるが機能していない⁷。公共事業を批判する人たちの多くが有効な処方箋を書きあぐねている。

本稿は環境法政策社会学の立場から公共事業の事例を取り上げる⁸。今回紹介するのは八ッ場ダムである。この問題は、マスコミが盛んに報道

3 公共事業見直し論に対する反対の大合唱としてよく聞くと、「ムダな事業であっても完成させた方が安くつく」というものである。が、中止した場合と続行した場合の真の国民負担額は明示されないし、「過ちを改めざる、これ過ちという」論語的な教訓にも反しよう。政策的にもモラル・ハザードを引き起こす。「誤った」事業は完遂されても「正しい」事業にはならないし、将来的な維持管理等の負担額も含めて考えると、費用的にも中止した方が安上がりである。刑法の世界では、既遂よりも未遂のほうが、同じ未遂でも、外部的な障害未遂よりも自発的な中止未遂のほうが軽く処罰されるのに、公共事業の世界では、確信犯的な既遂行為が逃げ得る逆転現象が起きている。八ッ場ダムにつき、事業の中止と続行の場合の最終的な国民負担額につき、後掲嶋津・清澤191~194頁、参照。

4 政権交替の原動力となった「民主政策集INDEX2009」には、公共事業改革のための大胆な提言が随所に見られた。主要点は、行政の縦割りを排し開発計画を一本化して国会の承認事項とすること、公共事業コントロール法を制定すると共に、再評価・事後評価の手続を整備すること、一方、環境再生のための公共事業に大きく舵を切り、河川の再自然化・湿地の復元・ビオトープ創出などを図ること、環境面からのチェックを徹底するために、環境影響評価法の改正に取り組み実効的なアセス制度を確立することなどが盛り込まれていた。本稿が紹介する八ッ場ダムについては、建設は中止して生活再建を支援し、そのための新法の制定が謳われていた。今や昔の感がある。

5 行政の連続性との関係で新政権の出鼻をくじいたのが八ッ場ダムだとすれば、外交政策のそれとの関係で新政権を迷走させたのが、普天間代替施設の移転問題であった。後者は、主権国家間の対外的問題でもあり、国際法上も国内事情をもって対抗できないので非常に厄介である。

6 平成23年1月29日付日経新聞朝刊によると、国の財政事情の更なる悪化を受けて、日本国債がダブルAからダブルAマイナスに一段階引き下げられ、「財政不安に揺れるスペインを下回り、中国、サウジアラビア、台湾などと同じ水準」になったと報じられている。更に、「公的債務残高の国内総生産(GDP)比率は200%超と、主要国の中では突出して高く、この数字は歴史的には戦時中を除き例がないと解説されている。

7 一方、法的根拠をもたない事業仕分けのようなものが、国民監視の下でムダな事業の洗い出しに大きく貢献したのは記憶に新しい。「上に政策あれば、下に対策あり」というように、制度改革の実現を官僚(当事者)に委ねたのでは成果は期待できないし、改革の法制化が問題解決の切り札でもない。

8 環境法政策社会学の意義と機能につき、拙稿「環境法政策社会学フィールドノート(1)韓国の河川は、今。～清溪川(チョンゲチョン)の再生、南漢江(ハンガン)の河川公共事業、四大河川訴訟について～」

し、その帰趨が注目された(ている)。表面的なメディアの報道によると、地元住民は事業の推進派のような口吻であるが、果たしてそうか。個人的な感想を言えば、住民は必ずしも事業本体の続行を望んでいる訳ではなく、その完成とセットで進行中の生活再建・地域再生等の事業中止に反対しているのだと思う。長年に亘って住民はダム反対運動を続けたが、その間にも、国家権力は地域社会を情け容赦なく一行政用語的には「肅々」と一痛めつけてきた。現地は巨費を投じた凄まじい自然改変の事業により荒れ果てている。今さら時計の針は戻せない。住民は、苦渋の決断をして新天地での再出発を決意したが、その矢先に事業中止を一方的に宣言されても、容認できるはずがない。「行くも地獄、戻るも地獄」というか、いわば半殺しの状態に置かれる(た)住民が怒るのも、当たり前である。

本稿は現地の今を伝える不十分なレポートではない。内容的には現地の写真を並べてコメントを付した程度のものである。深掘りしたハッ場ダ

ム問題の分析はできていない⁹。一般論的な公共事業改革の方向性としては、実効的な生活再建と地域再生を内実とする公共事業見直し基本法の制定が急務であるが、別稿の課題とする外なかった¹⁰。法政策社会学的には現状分析の準備作業でしかないが、皮相なメディア的プリズムで偏光されない現地情報としての意義はあるかと思う。「百聞は一見にしかず」というように、ハッ場ダム問題を知るには現地を見るのが一番なので、写真を多用してビジュアルな紹介を試みた¹¹。この問題を理解する一助となれば幸いである。

第2 事業の概要¹²

ここではハッ場ダム問題の理解に必要な限度で事業計画の概要を紹介する。

後述するように、1952年にダム構想が具体化してから現在に至るまで、すでに半世紀以上の歲月—正確にいうと、今年で59年、人生に喩えると、来年には還暦を迎える—が経過している。そ



写真1 ダム反対闘争 (出典)ハッ場館展示室の展示パネルより(09年10月)

9 沖縄やんばるで実施された林道開設を含む森林整備事業の公共事業を分析したものとして、拙著「南の島の自然破壊と現代環境訴訟」関西学院出版会(2007)129~167頁、185~207頁、参照。

10 この点につき、ハッ場ダムに焦点を合わせた詳細な分析と提言として、嶋津暉之・清澤洋子「ハッ場ダム～過去、現在、そして未来」岩波書店(2011年1月。以下「嶋津・清澤」として引用)210~217頁、224~232頁、参照。

11 以下で紹介する写真は筆者が撮影したもので、撮影年月日は西暦年の略年と月数までを記載した。現地には何回か訪れたが季節的には初秋の10月と厳冬の2月の写真を多く示している。

12 以下の記述は、概ね、平成20年9月12日第3回変更後の「ハッ場ダムの建設に関する基本計画」(以下「基本計画」という)による。

の間も、1992年頃までは現地の徹底した反対闘争は続けられた¹³。2009年の政権交代によりダム本体工事の中止が表明されたものの、ダム建設推進の巻き返しにあって混迷の度を深め、現在、国交省主導の検証作業が進行中である¹⁴。

写真1は現地でのダム反対運動を伝えるものである。

1 事業の経緯

以下、要点を時系列的に説明する¹⁵。

そもそもの事業開始は昭和27年のダム調査の着手に遡り、その後15年を経た同42年に実施計画調査が開始され、同45年には建設段階に移行した。一方、対地元との関係につき長野原町を中心に節目の出来事を紹介すると、昭和60年には、長野原町長と群馬県知事が生活再建築につき合意をして覚書が締結されると共に、同県知事は同意回答書を国に提出し、翌61年に「ハッ場ダムの建設に関する基本計画」(当初計画)が告示され、翌62年に同町長と国との間で「ハッ場ダム建設に係る現地調査に関する協定書」が結ばれたのを受けて、翌63年に国は同町内で現地調査を開始した。平成2年には国と群馬県は同町内の水没5地区¹⁶の再建対策計画である地域居住計画を作成して配布し、同4年に国・同県知事・同町長間でハッ場ダム建設事業に係る基本協定書が調印された。

以上のような「一応」の地元同意を踏まえ、同

6年からダム本体工事に伴う付帯工事(関連工事)が着手され、翌7年には、「水源地域対策特別措置法」(水特法)に基づく水源地域指定が上記水没5地区につき告示されると共に、同法に基づく地域整備計画が閣議決定された。以後、移転のための代替地造成や補償交渉が進展していくが、基本計画も変更を重ね、同13年に第1回の計画変更が行われて工期が2010年に延長され、同16年には流水の正常な機能の維持を新たに目的に追加し事業費を2,110億円から4,600億円に増額するが第2回の計画変更がなされ、更に、同20年にも目的に発電を追加し工期を2015年に延長する第3回計画変更が行われて、現在に至っている¹⁷。

以上の経緯をまとめたのが下記「主要経過年表」である。昭和27年の調査着手以来実に約60年もの年月が経過している¹⁸。

13 嶋津・清澤79頁によると、「92年7月14日、『ハッ場ダム建設事業に係る基本協定書』(建設省・県・町)と『用地補償調査協定書』(建設省ハッ場ダム工事事務所長と水没5地区代表)」が締結され、この「二つの協定書の締結によって、地元が最終的にダム計画を受け入れたとされる」と指摘する。これによると地元住民の反対闘争は40年にも及んだことになる。

14 この検証手続の公平性・客観性をめぐる問題点や今後の見通しにつき、嶋津・清澤206～210頁、参照。

15 以下の記述は、ハッ場ダム工事事務所のHP(<http://www.ktr.mlit.go.jp/yanba/>)の「事業の経緯」の項目とその付属年表(2011年1月31日閲覧)、嶋津・清澤巻末1頁以下の「ハッ場ダム関連年表」による。鈴木郁子「ハッ場ダム～計画に振り回された57年」明石書店302～20頁には、より詳細な年表が収められている。なお、以下の記述において、当事者の表記として正確には、建設省(大臣)・関東地方建設局(長)・現地出先事務所(長)等と記載すべきものも、それらの法的効果の帰属主体が国である点を踏まえ、「国」として簡略表記している。

16 水没5地区というのは、本事業により水没する長野原町内にある川原畑、川原湯、林、横壁、長野原の5地区の総称である。

17 一方、政治の世界では、平成21年に民主党政権への政権交代が実現し、同年9月に前原国交大臣がダム本体工事の中止を宣言したが、地元住民や関係自治体等の猛反発などを受けて政治問題化し、翌22年11月には馬淵国交大臣が中止の方針を棚上げする事態となって、混迷の度を深めている。

18 この非情な60年の歴史を地元住民の視点から克明に叙述したのが、嶋津・清澤21～118頁の「第2章 ハッ場ダム計画の歴史」の部分である。

(主要経過年表)

年度	事業の経緯(主要な事業経過)
昭和27年	ダム調査に着手
同42年	実施計画調査の開始
同45年	ダム建設段階に移行
同60年	群馬県知事・長野原町長が生活再建案につき覚書を締結
同年	同県知事が同意回答書を国に提出
同61年	ハッ場ダムの建設に関する基本計画(当初計画)の告示
同62年	同町長と国がハッ場ダム建設に係る現地調査に関する協定書を締結
同63年	国が長野原町で現地調査を開始
平成4年	同町長・同県知事・国がハッ場ダム建設事業に係る基本協定書を締結
同7年	水特法に基づく水源地域指定が長野原町の水没5地区につき告示
同年	同法に基づく地域整備計画を閣議決定
同13年	第1回基本計画変更(2000年の当初工期を2010年に延長)
同16年	第2回基本計画変更(流水の正常な機能の維持を目的に追加し事業費を2110億円から4600億円に増額)
同20年	第3回基本計画変更(発電を目的に追加し工期を2015年に延長)
同21年	民主党政権前原国交大臣がダム本体工事の中止を表明
同22年	ハッ場ダムの検証作業開始

2 目的・費用等

建設の目的として、①洪水調節¹⁹、②流水の正常な機能の維持²⁰、利水として、③水道²¹、④工業用水道²²、⑤発電²³の五つが並べられている。このうち、②の目的は平成16年9月28日の第2回計画変更で、⑤の目的は平成20年9月12日の第3回計画変更で、それぞれ追加されたものである。本事業も、事業目的が「何でもあり」の多目的とされ、時代と共に猫の目のように二転三転し、公共事業としての通有性を備えている。

工事費用も、第2回計画変更で2,110億円から4,600億円と二倍以上に膨れあがり、ここでも「小さく産んで、大きく育てる」というか、いかにも公共事業らしい属性を持ち合わせている。最終的な事業費の総額は約9000億円にも達するという試算もある²⁴。この費用は、河川法や特定多目的ダム法の規定に従ってダム使用者に割り振られるが、ダム使用者の設定予定者は、群馬県(水道・工業用水道・発電)、藤岡市(水道)、埼玉県(水道)、東京都(水道)、千葉県(水道)、北千葉広域水道企業団(水道)、印旛郡市広域市町村圏事務組合(水道)、茨城県(水道)の都道府県・企業団・事務組合という、関東一円の自治体等が名を連ねている²⁵。

ダム事業費に関して補足すると、総事業費4,600億円のうちダム本体の工事費429億円の占め

- 19 洪水調節の目的に関し、「ハッ場ダムの建設される地点における計画高水流量毎秒3,900立方メートルのうち、毎秒2,400立方メートルの洪水調節を行う」とされる(基本計画1頁)。この治水目的の問題性につき、嶋津・清澤134～155頁、参照。詳細な分析に基づく批判が展開されている。
- 20 この目的につき「吾妻川における流水の正常な機能の維持と増進を図る」という(同1頁)。この環境目的の問題性に関しても同上165～167頁に鋭い批判がある。
- 21 それぞれ「新たに1日最大」で、群馬県に対し17万2,800m³、藤岡市に対し2万1,600m³、埼玉県に対し85万7,100m³、東京都に対し49万9,300m³、千葉県に対し12万6,100m³、北千葉広域水道企業団に対し3万200m³、印旛郡市広域市町村圏事務組合に対し4万6,700m³、茨城県に対し9万4,200m³の「水道用水の取水を可能ならしめる」とされる(同1～2頁)。この利水目的につき、水道用水の水余り等の理由から詳細な批判を展開するものとして、同上121～134頁、参照。
- 22 それぞれ「1日最大」で、群馬県に対し3万200m³、千葉県に対し4万600m³の「工業用水の取水を可能ならしめる」とされる(同2頁)。この目的に関しても、工業用水のだぶつきを指摘し批判するものとして、同頁、参照。
- 23 「ハッ場ダムの建設に伴って新設されるハッ場発電所において、最大出力11,700キロワットの発電を行う」とされる(同2頁)。この発電目的の問題点についても、同上167～168頁、参照。
- 24 ハッ場ダム建設に関連した全ての事業を含めた総事業費がいくらになるか正確な数字はよく分からない。4600億円というのはダム建設事業自体に要する金額で、この事業費に水源地域対策特別措置法の事業費997億円と水源地域対策基金事業249億円の二つの関連事業費を合計した三事業の合計額は5,846億円にも達し、更に、これらの三事業費合計に起債の利息を含めた総合計額は8,769億円にも及ぶという試算も公表されている。詳しくは、嶋津・清澤4頁の「表1-1 ハッ場ダム建設事業及び関連事業の負担額の試算」、191～194頁、参照。日本の国家・地方財政が破綻する理由も背ける。
- 25 これらに加えて、長野原町・吾妻町(東吾妻町)・草津町などの地元や上下流の周辺市町が錯綜した利害関係をもつことも、事業の見直しを困難にする一因である。なお、各ダム使用者の設定予定者ごとの費用負担額についても、同上「表1-1 ハッ場ダム建設事業及び関連事業の負担額の試算」、参照。個別の具体的な金額が示されている。

る割合は10%にも満たないが²⁶、この総事業費そのものはダム史上最大のものである²⁷。

事業主体は国(国土交通省関東地方整備局)で直轄事業である。

3 位置・規模等

ダム予定地は利根川水系吾妻川で、右岸が群馬県吾妻郡長野原町大字川原湯字金花山、左岸が同大字川原畑字ハツ場とされる。基礎地盤から堤頂堤までの堤高116m²⁸、堤頂長336mの重量式コンクリートダムで、流域面積707.9km²、湛水面積304ha、総貯留量1億750万m³(最高水位の標高583m)²⁹、有効貯留量900万m³(最低水位の標高536.6m)³⁰とされる。ダムの諸元を含めてまとめたのが下記「ダムの概要」である。

(ダムの概要)

名称	ハツ場ダム
所在地	吾妻郡長野原町(左岸 川原畑ハツ場 右岸 川原湯金花山)
河川	利根川水系吾妻川
ダム形式	重量式コンクリートダム
堤高 ³¹	116m
ダム天端標高	EL586m
堤頂長	336m
堤体積	160万m ³
総貯留量	1億750万m ³
有効貯留量	9,000万m ³
流域面積	707.9km ²
湛水面積	3.04km ²
目的	洪水調節・流水の正常な機能の維持・ 水道・工業用水道・発電

写真2はダムの諸元と位置を示す現場に設置された看板である。同3は完成したダムの想定図であるが、ダムPRのための漫画キャラクター—いわゆる緩るキャラ—も描かれている。



写真2 ダムの諸元等を示す看板(09年10月)



写真3 ダムの完成図を示す看板(09年10月)

26 この点につき、嶋津・清澤178頁の「国交省によれば、全国のダム事業の中でダム本体工事費が一割を切る例はないとのことであるが、ハツ場ダムは極めて特異なダム事業である」という指摘が、重要である。

27 この点に関しても、嶋津・清澤190頁は、「これまでの「ダム事業費の最高額は宮ヶ瀬ダム(神奈川県)の4,000億円であったから、ハツ場ダムは事業費が全国一高いダムとなった」という。

28 現地看板では131mと表記されていることにつき、後注30参照。

29 総貯水容量でいうと、利根川水系では、矢木沢ダムの2億430万m³、下久保ダムの1億3,000万m³に次ぐ3番目の巨大ダムである。

30 この有効貯留量の根拠として、基本計画は「総貯留量のうち標高583.0メートルから標高536.3mまでの有効水深46.7mに対応する貯留量90,000,000立方メートルとする」と説明している。

31 上記のように、基本計画2頁では「堤高116.0メートル」と記載されているが、工事現場の看板(写真2)には131.0mと表示されている。看板の表示ミスであろうか。

4 用途別配分等

上記のように、本事業は「何でもあり」の多目的とされるので、各目的別の取水量・放流量・貯留量の用途別配分等が、問題となる。基本計画に基づき各貯留量・容量などをまとめたのが下記「各貯留量等一覧表」である。

(各貯留量等一覧表)

①総貯留量	1億750万 ³	最高水位583.0m
②有効貯留量	9,000万 ³	最低水位536.3m
③堆砂容量	1,750万 ³	
④河川維持流量		
洪水期	131万3,000 ³	
非洪水期	402万2,000 ³	
⑤洪水調節容量		洪水調節水位555.2m
洪水期	6,500万 ³	
非洪水期	予備放流による	
⑥利水容量		
洪水期	2,500万 ³	
非洪水期	9,000万 ³	

(注記)

- 1.堆砂容量は総貯留量から有効貯留量を控除したもの
- 2.洪水期は7月1日から10月5日まで、非洪水期は10月6日から翌年6月30日までの期間
- 3.洪水期利水容量は有効貯留量から洪水期洪水調節容量を控除したもの
- 4.非洪水期利水容量は有効貯留量による

4.1 治水³²

治水の洪水調節目的に関しては、「洪水期(毎年7月1日から10月5日までの間をいう。以下同じ。)においては、洪水調節を行う場合を除き、水位

を以下に制限」し、「洪水調節は、洪水期において標高583.0メートルから標高555.2メートルまでの容量最大65,000,000立方メートルを利用して行うものとする。なお、洪水調節は、非洪水期(毎年10月6日から翌年6月30日までの間をいう。以下同じ。)においても予備放流によりおこなうことができる」とされる³³。

4.2 環境保全³⁴

「吾妻川における流水の正常な機能の維持と増進を図る」という環境目的の「流水の正常な機能の維持」のための貯留量につき、「洪水期においては標高555.2メートルから標高536.3メートルまでの容量25,000,000立方メートルのうち最大1,313,000立方メートルとし、それ以外の期間においては標高583.0メートルから標高536.3メートルまでの容量90,000,000立方メートルのうち最大4,022,000立方メートル」とされる³⁵。

素人的なことを言えば、ダムがなければ元々の河川流量があったのだから、ダム建設でこの流量サイクルを壊しながら、ダム建設による流水の正常な機能を維持する貯留量分をダムの効果として目的に加えるのには、違和感を覚える³⁶。

32 上記のように、治水上の必要性の批判的な分析として、前掲嶋津・清澤134～155頁、参照。治水水面での欺瞞性が明らかにされている。結論として、治水対策につき「利根川の河川行政はハッ場ダム等のダム建設のために歪んだものとなっている。治水対策として意味をもたないハッ場ダム等のダム建設に巨額の予算を注ぎ込むのをやめて、流域の住民の安全を確実に守るために真に必要な堤防の強化に河川予算を重点的に使うように、河川行政を根本から改めることが求められている」とする(同140頁)。治水行政の柱となるのが基本高水流量であるが、その設定のしかたの恣意性とダム建設との関係性についても、同上146～153頁、参照。

33 基本計画3～4頁。

34 ダムによる環境保全目的のまやかしに関しても 嶋津・清澤165～167頁、参照。「ハッ場ダムがなくても、吾妻川の減水は2012年度以降は発電用水利権の更新で自動的に解消されるのであって、その流量維持をハッ場ダムの目的とするのは欺瞞である」という(同167頁)。

35 基本計画1頁、4頁。

36 なぜダム建設が「流水の正常な機能の維持」という環境目的に繋がるかにつき、嶋津・清澤は次のようにタネあかしをしている。「吾妻渓谷の晴天日の流量は多くはなく、渇水時の冬期には毎秒1m³前後まで流量が落ち込むことがある」ので、「ダム下流の吾妻川で毎秒2.4m³以上の流量が維持されるようにハッ場ダムから放流する」ことにより上記環境目的が達成されるので、これがダムによる環境改善の効用とされた。この通りとしても、ダム建設前の現流量によっても時季的に「ダム下流の吾妻川で毎秒2.4m³以上の流量」が元々あった場合、あるいは、ダム建設以外の他の手段一例えば、現在実施されている民間事業者による水力発電のための「根こそぎ取水」の制限—によって上記流量を確保できる場合には、その限度においてダム建設による「流水の正常な機能の維持」という理由付けは牽強附会、こじつけの感がある。

4.3 利水³⁷

(1)水道用水

利水のうち上水道用水分は、上述したダム使用権者ごとの取水量とそのため貯留量が決められている。工業用水分についても同様である。地元県である群馬県の場合、「水道用水として、渋川地点下流において、別途手当³⁸と合わせて通年取水を可能とするため、毎年9月26日から翌年5月31日までの間において新たに1日最大172,000立方メートルの取水」を可能ならしめ、そのための「貯留量は、別途手当と合わせて通年取水を可能とするための貯水量として、洪水期においては…最大265,000立方メートル、非洪水期においては…最大7,004,000立方メートル」が確保される³⁹。

(2)工業用水

工業用水道に関しては、同じく群馬県の場合、「工業用水として、渋川地点下流において、別途手当と合わせて通年取水を可能とするため、毎年9月26日から翌年5月31日までの間において新たに1日最大30,200立方メートルの取水」を可能ならしめ、そのための「貯留量は、別途手当と合わせて通年取水を可能とするための貯水量として、洪水期においては…最大46,000立方メートル、非洪水期においては…最大1,226,000立方メートル」が確保される⁴⁰。

(3)発電⁴¹

発電目的に関しては、群馬県(同県企業局)を電気事業者として、上記のように「ハッ場ダムの建設に伴って新設されるハッ場発電所において、最大出力11,700キロワットの発電を行う」とされ⁴²、そのための「取水量は、毎秒13.6立方メートル以内とし、発電のための貯留量は、洪水期においては…25,000,000立方メートル、非洪水期においては…90,000,000立方メートル」が割り当てられる⁴³。

5 目的調整

上述した上水道・工業用水道利用と上記洪水調節や流水の正常な機能の維持との関係では、上水道や工業用水道のための「多目的ダムの使用は…洪水調節及び…流水の正常な機能の維持に支障を与えないように行う」とされ、各目的間の優先順位が設定されている⁴⁴。つまり、上水道・工業用水道の利水は洪水調節・河川環境維持の目的に劣位する。一方、発電目的と他の目的との関係は、「発電のための取水は…洪水調節、…流水の正常な機能の維持、…水道及び…工業用水道に支障を与えないように行うものとし、これらのための放流による場合を除き行ってはならない」とされる⁴⁵。発電目的が最も劣位に置かれている。

37 上記のように、利水上の必要性を批判的に検討するものとして、嶋津・清澤120～134頁、参照。利水の必要性のからくりに関し、国交省による過大な需要予測と水利権許可権限の恣意的な行使によるダム事業への参加強制に起因し、「なぜ実績と乖離した水需要予測が続けられているのか」といえば、それはダム計画が先にあって、その理由づくりのために水需要予測が行われてから」で、ハッ場ダムの予定水利権と暫定水利権は「安定水利権として許可することが可能であったにもかかわらず、国交省は水利許可権限を行使して、ハッ場ダム事業への参加を強制し…他の水系でも、河川からの取水が実際に可能であっても、ダム事業を前提とした暫定水利権しか認められず、水道事業者等がダム事業への参加を余儀なくされていることが少なくない」という(同128頁)。

38 別途手当というのは、「別途手当される農業用水の合理化により行われるかんがい期における用水の確保」を意味する(基本計画1頁)。

39 同上4、5～6頁。

40 同上9頁。

41 この発電目的の胡散臭さにつき、嶋津・清澤167～168頁、参照。「ハッ場ダムによって、新設発電所の発電量の約5倍に相当する発電量が既設発電所から失われるのであって…既設発電所の発電量が大幅に減ることを隠して、新設発電所の発電をハッ場ダムの宣伝に使うのは欺瞞である」と喝破する(同168頁)。

42 同上2頁。

43 同上10頁。

44 同上9頁。

45 同上。いわゆる従属発電といわれるもので、利水・治水等の他の目的のために放流される水が従属的に発電にも利用される。従属発電につき、嶋津・清澤167～168頁、参照。

第3 現地の状況

以上の事業概要を踏まえ、現地で目視確認したことに簡単なコメントを交えながら、写真を中心に紹介していく。

1 事業予定地

1.1 ダムの影響

図表1はハッ場ダムの吾妻川下流から上流域を俯瞰したものである。

中央に吾妻川が流れ、中央下にハッ場ダムが描かれ、その両脇に上流に向かって伸びる点線が水没する湛水域の境界を示している⁴⁶。ダム予定サイトは長野原町に位置するが、その直下で東吾妻

町と境界を接し、吾妻川下流の東吾妻町から上流の長野原町に向かって、左側には付替鉄道(JR吾妻線)と付替県道(林・長野原線)が、右側には付替国道(145号線)がそれぞれ吾妻渓谷流域を睥睨するように走り、両道路は湖面3号橋で左右入れ替わって長野原町から更に上流方向へ延伸していく。

ダムの上流域には長野原町の水没5地区である川原湯・川原畑・横壁・林・長野原が位置する⁴⁷。付替道路沿いには、山の斜面を切土して造成された移転代替地が、ダム湖のすぐ上に建設されている⁴⁸。下流から上流に順次ダム湖を跨いで、両付替道路を連結すべく湖面1号線・2号線が、付替国道がダム湖を横断する部分に湖面3号線が、それぞれ建設され巨大な橋梁が設置される。やや中央上の湖面2号線の直下にはダムPR館のハッ場館も示されている。



図表1 ダム周辺の俯瞰図 (出典)ハッ場館展示パネルより(09年10月)

46 水没する地域の広さや自然改変の著大さ、ダム本体工事だけでなく付替道路・鉄道や移転代替地造成等の関連工事の規模の大きさにも、圧倒される。

47 水没5地区の概要につき、嶋津・清澤11頁の表1-2、14～19頁、参照。

48 別の言い方をすると、移転代替地は、山腹・谷間を大量に切盛土して造成されるので、急峻な山の斜面と直下のダム湖に挟まれた危険な箇所であることが、図表1からも看取できよう。

1.2 現地の状況

写真4は水没する現吾妻線の車窓から撮影したダム予定地付近の状況である。写真の左下から右下に見えるのが水没予定の現国道145号線である。同5は予定地周辺を俯瞰したもので、写真左側から右側に順次、吾妻川、二本の工事進入道路、現国道145号線が見える。同号線には通行車両も写されている。



写真4 ダム予定地付近(10年2月)



写真5 ダム予定地付近(09年10月)

写真6は吾妻線の長野原草津口駅のホームから撮影した吾妻川の状況である。ダム湖の末端はこの周辺にまで及ぶので、吾妻川の護岸工事が施されている。同7は、同ホームからほんの少し川原

湯温泉駅方面に向かって動き出した吾妻線の車窓から撮影したもので、付替国道がダム湖の末端部分を横切る橋梁が見える。



写真6 長野原草津口付近の吾妻川(10年4月)



写真7 長野原草津口付近の吾妻川(10年4月)

ダム湖は、吾妻線の川原湯温泉駅よりも下流の写真4・5付近から満面と水を湛えて、長野原草津駅近辺の同6・7にまで及び、JR二駅間の一帯を水没させる。水没規模からしても巨大なプロジェクトである。ダム建設により水没するのは、各道路(国道・県道・町道等)・鉄道・家屋・土地(宅地・農地等)その他の施設だけでなく、現地の地理・文化・伝統・習俗等の無形的な財産にも及び、永遠に失われる。

2 吾妻峡

2.1 ダムの影響

事業予定地は国指定名勝「吾妻峡」の一部と重なる。写真8は吾妻峡の遊歩道入口に設置された案内看板である。これによると、吾妻峡には「延長1,900m」に及ぶ「所要時間約40分」の遊歩道が整備され、国指定名勝の重要な観光資源であることが分かる。当初計画では、吾妻峡の中間付近にダム本体が建設される予定だったが、文化財の半分以上を水没させることへの批判に配慮して、建設場所が約600mほど川の上流に移動された⁴⁹。これにより吾妻峡の4分の3が残されたと強調されるが、逆にいうと4分の1も消失することが重大である。



写真8 吾妻峡案内板(09年10月)

図表2は、吾妻峡の指定区域とダムの位置関係を示したもので、ダムの上流に位置する指定区域の部分は水没する。移動の結果、観光名所である「鹿飛橋」は残されたが、文化財の一部は水没により消失する。堤高116m・堤頂長336mの巨大なコンクリート塊のダム施設が出現することで、周辺一帯の環境は一変する。吾妻峡の大部分は保存されるといっても、巨大ダムの人工的構造物が付近一帯の景観を圧迫して、文化財的な価値は大きく毀損されると思われる。



図表2 吾妻峡の案内図

49 皮肉にも、ダムサイトの移動は地盤の安全性という新たな論議を引き起こす結果ともなった。ダムサイトの地盤の安全性につき、嶋津・清澤175～177頁、参照。

点的な観光スポットも全体の面的な雰囲気と一体となってこそ価値があるので、ダム建設地をずらすことで文化財が生き延びたとはいえない。名勝はフィールド・ミュージアムであってこそ文化財的な存在意義が認められるが、バックグラウンド的なものを破壊して残された名勝は惨めであろう。いわば周辺が高層ビルで囲まれた庭園のようなものである。巨大なダムは否応なく視野に入るので、現地の景観はダムにより破壊される。ダム建設による峡谷の人為的变化も懸念される⁵⁰。



写真9 ダム建設予定地周辺(09年10月・写真5と同一)

2.2 現地の状況

写真8の地点は水没する運命にある。同9はダム建設予定地サイトの状況である。一帯は鬱蒼とした森林で覆われている。同10は水没を免れた鹿飛橋周辺の状況を示し、同11は水没する観光名所の白糸の滝である。同12は観光スポットの潮見橋、同13(冬期)・同14(秋期)は同橋からハッ場大橋までの吾妻渓谷の状況で、見納めとなる。同じ地点でも景観は季節ごとに変化を見せる。同15は潮見橋からダムサイト方面の状況で、写真上の中央付近に見えるコンクリート構築物が転流工(河川バイパス)で、ダム本体建設時には、吾妻川はここからバイパスされて干上ることになる。転流工ができていますのでダム本体工事にはいつでも着工できる。同11～15の一带は水没しこの世から永遠に消える。



写真10 鹿飛橋周辺(09年10月)

50 嶋津・清澤165頁は、「実際にはハッ場ダムができれば、吾妻渓谷は上流部が水没し、残る中下流部も洪水が流れなくなることによって岩肌をコケや草木が覆うようになり、今の美しい渓谷が台無しになってしまう。そのハッ場ダムによって吾妻渓谷に景観改善の便益が生まれるというのであるから、ブラックユーモアのようなものである」という。



写真11 白糸の滝(09年10月)



写真13 冬の潮見橋からハツ場大橋方面(10年2月)



写真12 潮見橋(10年2月)



写真14 秋期の潮見橋からハツ場大橋方面(09年10月)



写真15 潮見橋からダムサイト(転流工)方面(09年10月)

いずれにしても、文化財の所在地が事業予定地に選定されたこと、ダム建設により地域一番のお「宝」である観光資源が失われることは、国指定名勝という文化財保護行政や観光による地域発展政策の上からも、由々しき問題といえる。自然の造形物は人工物と違って一度失われると元には戻らない⁵¹。この文化的・自然的な資源の喪失が経済的な損失として、事業評価上、マイナス計上されない点も大きな問題である。東の耶馬溪とも称される吾妻峡は、気が遠くなるような地質学的な時間とありえない偶然の奇跡がいくつも重なって、奇跡的に創造されたものである。だからこそ、歴史上・学術上・芸術上・鑑賞上の価値の高いものとして、文化財に指定して現状変更を禁止し、「国民の文化的向上に資するとともに、世界文化の進歩に貢献することを目的」として(文化財保護法1条)、子々孫々に残すことに決した文化遺産であ

る。開発優先と批判されても仕方がない。

3 川原湯温泉街

3.1 ダムの影響

川原湯温泉はダムの完成と共に水没する⁵²。源頼朝発見の湯とも伝えられ、およそ820年の伝統を誇る由緒ある温泉街そのものが、歴史的・伝統的・保養的な国民の遺産である。自然湧出の良質な源泉がもつ地域振興的な価値も計り知れないし、先祖伝来の湯宿の灯を消す宿屋の心痛は忖度すべくもない。近時の温泉ブームや温泉施設による町おこしに見られるように、温泉のもつ経済的な効果ほど確実なものはない。川原湯温泉地区の人たちがダム計画に徹底抗戦した理由もよく分かる。最盛期には20軒あったという旅館数も激減している⁵³。営業中の土産店に至っては後述する一軒しか確認できなかった。

温泉街の行く末も不確かである。計画によると、旧温泉街は水没するが、新たに山手に新温泉街が造成される。ダム事業者によると、新温泉街には吾妻渓谷を訪れる多くの観光客が溢れかえると「予想」されているが、根拠のない「甘い」見通しであろう。上記のように吾妻渓谷の観光資源としての魅力は低下するし、歴史的・伝統的な文化の継承もレトロ感もない、ニュータウンのような人工造成の温泉街に客人が殺到するだろうか。「鄙びた」今の温泉街には、歴史・文化・伝統の濃縮された良さがあり、再興は茨の道だと思われる⁵⁴。

51 湖底に沈む観光名所の白糸の滝の直近には、潮見橋という橋梁構造的に歴史的な価値のある古い橋も現存するが、白糸の滝と共に水没する。
 52 上述した吾妻渓谷の自然の景観や環境や有形文化財も(一部)水没するが、川原湯温泉の奇祭として知られる湯かけ祭りのような由緒ある地域の伝統行事などが継承できるかも疑問であり、新しく造成されたニュータウンのような温泉街で同じような催しがなされても昔の風情はなくなるであろう。この奇祭は後述する共同浴場の王湯の前で寒中に行われる風物詩でもある。
 53 前掲嶋津・清澤198頁によると、現在(2010年12月以降)は4分の1の5軒だけが宿泊客を受け入れているとされるが、ネットで川原湯温泉の宿屋リストを検索した結果、休憩・季節営業・休業中・民宿等を含め9軒の施設がヒットした(<http://www.kawarayu.jp/list1.htm> 2011年2月1日閲覧)。
 54 新たに出現するダム湖観光と新温泉街のセットによる川原湯温泉の再生の可能性につき、嶋津・清澤217～223頁、参照。「国と県が示した現地再建計画はハッ場ダム湖が新たな一大観光資源となり、大勢の観光客が訪れるようになるという前提で地域振興を進めてゆくものである。しかし、仮にハッ場ダムができたとして、本当にダム湖を観光資源として地域の活性を取り戻すことができるのだろうか」と懐疑的である。具体的には、ハッ場ダム湖が観光資源とはほど遠いこと、観光客を惹きつけた美しい吾妻渓谷が喪失すること、川原湯温泉の源泉が変わる—自然湧出の現象源から地下深くに掘り当てられた新源泉となる—ことなどから、国と県による再建計画に疑問を呈する。

3.2 現地の状況

写真16は川原湯温泉駅前の駐車場に設置された温泉街の案内図である。駅から約10分位歩いたところに温泉街の入口がある。温泉街は山に登る斜面の細い道路脇にへばり付くように点在している。すぐ近くの吾妻峡の観光と温泉とがワンセッ

トなので、その存続は温泉街の死活問題である。同17は、現国道145号線の沿線上の案内看板で、ここから温泉街の入口に通じている。この国道を更に進むと草津温泉に通じる。同18は川原湯温泉駅舎である。JR吾妻線の停車駅でその次が長野原草津口駅である。この周辺一帯もダム湖底に沈む。



写真16 川原湯温泉案内図(09年10月)



写真17 国道145号線沿いの案内看板(09年10月)



写真18 川原湯温泉駅舎(09年10月)

同19は営業中の湯宿である。巨大施設化したホテルがない分、昔ながらの温泉街の情緒が偲ばれる。同20は今では一軒となった土産物店であるが、入口のガラス戸には、「苦渋の果て、ダム受け入れし住民に、むごきぞ今更、中止の声は」の短歌が貼られていた。高齢で店を営む店主の心情を吐露した句だが、ハッ場ダム60年の歴史に振り返られた住民、その苦悩が凝縮されている⁵⁵。



写真19 一部営業中の温泉街(09年10月)



写真20 営業中の土産店(09年10月)

写真21は、温泉街の中心街を通る目抜き通りから共同浴場の王湯を写したものである。川原湯温泉の泉源はこの直下と周辺から湧出し、やや白みを帯びた肌触りのよい上質湯である。草津の湯は酸性度が高く強烈で肌にピリピリするが、川原湯温泉の湯は肌にやさしい美人湯という表現がぴったりする。「草津の上がり湯」と称された所以であろう。同22は王湯の源泉掛け流しの半露天風呂である。この泉源は水没する⁵⁶。吾妻川沿いの緑濃い山あいの傾斜地にへばりついた温泉街は、全国的にも人気の高い熊本の黒川温泉をどことなく彷彿させる。背後に草津の大温泉を控え、手前に吾妻峡の峡谷美をもち、吾妻川沿いに開けた川原湯温泉街の観光的な価値は高い。



写真21 共同浴場王湯と温泉街(09年10月)

55 この土産店には川原湯温泉住民の長きに亘る苦闘の歴史を詠った短歌がいくつも掲示されていた。次に紹介する二句は、降って湧いたダム中止の報に接して、住民の怒りにも似た心情が吐露されている。「辛酸の57年無にするかハッ場の人等の痛恨の叫び」「ダム中止叫ぶ議員よ汝が生まれる前より苦悩の続く地元ぞ」。

56 この現泉源と新たに掘削された新泉源の温泉湯の比較につき、嶋津・清澤222頁、参照。



写真22 玉湯内の露天風呂 (09年10月)

写真23は解体中の家屋である。建物の造りから推測すると温泉宿だったのかも知れない。同24は解体現場から吾妻川を挟んで反対側にある川原畑地区方面を見たものである。山腹の法面が延々と削られ付替国道145号線と移転代替地が造成されている様子が分かるであろう。解体中の家屋から反対側の付替国道の直下までの一帯がダム湖に沈む運命にある。ダム本体工事の中止表明後も現地解体工事が進捗しているが、このような解体作業こそ中止されるべきであろう。ダム建設が最終的に中止されても現地の原状回復を困難にするだけである。解体される家屋所有者の心情は無念千万で察するに余りある。



写真23 解体中の温泉街の家屋 (10年2月)



写真24 解体中の温泉街の家屋 (10年2月)

写真25は温泉街で日常生活品を販売する移動車両である。現地には食料・雑貨等の日用品を販売する店舗はなく、住民は移動販売車に生活の糧を頼るほかはない。この点からも住民の不便が偲ばれる。ダム建設は日用品の購入にも住民に多大な犠牲を強いている。同26は閉店・休業状態の飲食店街である。かつての繁華街には人通りもなく閑古鳥が鳴くようだった。



写真25 温泉街の移動販売車(10年2月)



写真26 休業・閉鎖中の飲食店街(09年10月)

4 移転代替地

本事業ではダム建設により水没する地域・施設の移転や再建も大きな課題である。この移転・再建の方法として、いわゆる現地再建方式(ずり上がり方式)が採用され、水没する地域より上の山腹・谷間を大規模に切盛土して移転代替地を造成し、そこで地域再生が図られる。従来の居住地と代替地は近接するが、造成適地の確保や無理な造成、完成時期の遅延や分譲価格の高騰といった別の困難な問題の原因ともなっている。上記のように本事業で河原町内の川原畑・川原湯・林・横壁・長野原の5地区が水没する運命にある。以下、川原湯と林の二地区内の移転代替地の状況を紹介する。

4.1 川原湯地区⁵⁷

4.1.1 概況

水没5地区のうち、川原湯地区の移転前の現況と移転代替地を示したのが、写真27の地図である。上述した川原湯温泉街はこの地区の中核をなす。簡単に地理関係を説明すると、以下の通りである。

同写真ほぼ中央を東西に走るのが現国道145号線で、これと平行して現JR吾妻線と吾妻川が草津方面の上流側に延びている。写真の中央付近には現川原湯温泉駅(写真18)も見えるし、その西側には八ッ場大橋(名勝吾妻峡の指定区域の起点)の標示も確認できる。これらの周辺一帯はダム湖に沈むので、写真北側山の中腹付近に付替JR吾妻線が東西に新設される⁵⁸。これと交差するように県道林岩下線(付替県道)が東西に走り、これらの周辺地域に打越と上湯原の二つの移転代替地が造成される。

57 ダム建設と川原湯地区につき、嶋津・清澤11頁の「表1-2 ハッ場ダム水没予定地の概要」参照。同表は群馬県の資料(同県「生活再建案」1980年10月)に基づくものだが、これによると同資料作成当時の川原湯地区につき、世帯数201戸、水没世帯数201戸(内訳、旅館数18、商業44、農業16、工業等6、勤め人等117)、人口623人、水没人口623人となっている。全世帯・人口が水没する運命にある。1990年から2010年にかけての世帯数と人口の増減状況についても、同上204~205頁、参照(2010年時点で、世帯数57、人口172人に激減している)。

58 現JR吾妻線は日本一短い隧道(トンネル)を通過するが、この日本一の記録も湖底に沈む運命にある。吾妻線に乗る楽しみ—このトンネルの前後に差し掛かると気持ちが高鳴る—の一つがなくなる。「鉄ちゃん」にはたまらない魅力である。



写真27 川原湯地区の現況と将来図(09年10月) (出典)ハッ場館展示パネルより

一方、現国道145号線の付替道路である新国道145号線(付替国道)は、吾妻川を挟んで反対側の写真やや下側の山の斜面をぬって東西に延伸して新設される。県道林岩下線(付替県道)と新国道145号線(付替国道)は吾妻川を挟んで平行して走り対峙する位置関係となるので、この二道路を連結するために湖面1号線が建設される。この地図には表示されていないが二道路をつなぐ湖面2号線も草津方面で建設される。付替国道の延長線には湖面3号線も建設される。

この付替国道・県道沿に散りばめるように移転代替地等が建設中である。この地図からも、付替国道・県道・JR線の建設が山の斜面・中腹・山中を突貫する大規模な掘削工事であることが分かる。ダム湖面は遙か彼方の長野原草津口付近まで続く。水没する地域の規模の大きさ、付替道路・移転代替地等の建設や造成に伴う自然改変の巨大さも、看取できよう。

4.1.2 現地の状況

写真28・29は移転代替地の一つである打越地区の状況である。同28は土地造成中、同29は造成完了後の様子である。移転済みの世帯はまだ殆どなく、建物だけが疎らに並び、元の地域コミュニティが再建したとは言えない状況であった⁵⁹。二車線の立派な道路が人家の中まで縦横に走るが、車優先のまちづくり、ニュータウンのような広大なコンクリート空間に土地の香りはなく、中高齢者に住みよい場所といえるだろうか。元々の地域社会とは違う世界が広がっている。

59 嶋津・清澤203頁の「表4-1 代替地の分譲状況」によると、川原湯地区につき、2008年3月に分譲手続が開始され、2010年3月末時点で、分譲予定世帯数39、移転済み世帯数6で、前者に対する後者の割合は約15%にすぎない。



写真28 代替地造成中の打越地区(09年10月)



写真29 同地区の一部完成した町並み(09年10月)

写真30も移転代替地を造成中の様子であるが、写真中央の街路は突き当たりで付替県道に接続するが、その接続箇所の山腹が削られ大規模な法面工が施されている。移転代替地の全体が山を削り谷を埋めて大規模造成され、ダム完成後は直下にダム湖が迫るので、地滑り等の自然災害の発生が懸念される⁶⁰。同31は代替地内に整備された公園施設の一部である。現代的というか最先端すぎる嫌いがある。このような最新の都市公園施設は地元の人たちが望むものだろうか。幅員も奥行きも相当ある水路も見えるが、元々、その周辺は沢筋

か溪流地帯であったと推測され、上述した白糸の滝のように吾妻川に流れ落ちていたのであろう。周辺一帯の地盤の安全性が気になる⁶¹。



写真30 同地区内の街路と山腹法面(09年10月)



写真31 同地区内の水路と公園(09年10月)

60 移転代替地の安全性問題につき、嶋津・清澤172～175頁、223頁、参照。打越代替地につき、「ここは国交省がハッ場ダム貯水池予定地の周辺で地すべりの可能性があるところとした22ヶ所の一つで、その中でも面積が最も広い。ダムができてダム湖から水が浸透し、ダム湖の水位が上下すれば、地すべりが誘発されることが心配される場所である」と指摘する(同223頁)。

61 同上によると、「『打越代替地』は半分近くが谷間を埋め立ててつくる盛土造成地で、しかも、谷の深いところは深さが数十メートルにも及ぶ超高盛土であるため…安全性に不安がある」とされる(223頁)。

4.2 林地区⁶²

4.2.1 概況

地理的に林地区の大部分は吾妻川よりも一段高い河岸段丘に発達している。そのため水没地区も一部に止まり、水没被害という点では、全世帯・人口が湖底に沈む川原湯地区と比較して影響が少ない⁶³。それでも、付替国道・県道・町道等の付替事業や移転代替地等の造成事業などのダム関連工事が容赦なく実施されていて、現地では痛々し

い程の自然改変が進行している。写真32の現況図で説明すると、写真中央下を東西(東側が下流域で川原湯地区方面、西側が上流域で長野原・草津方面)に吾妻川が流れ、その川岸からせり上がった高台地に林地区が広がり、その背後に山脈が連なっている。この段丘地帯を挟むように山側の付替県道(林・長野原線)と川側の付替国道が東西に走っている。段丘地帯は南斜面であるため農耕にも適しているという。林地区の移転代替地として東原と中棚・楡木の二地区が示されている。東原地区には町立第一小学校の表示が見える。



写真32 林地区の現況と将来図(09年10月) (出典)ハツ場館展示パネルより

62 ダム建設が林地区に及ぼす影響についても、嶋津・清澤11頁の「表1-2 ハツ場ダム水没予定地の概要」参照。同表は群馬県の資料(同県「生活再建築」1980年10月)に基づくものだが、これによると同資料作成当時の林地区につき、世帯数103戸、水没世帯数20戸(内訳 商業4、農業9、勤め人等7)、人口424人、水没人口82人となっている。1990年から2010年にかけての世帯数と人口の増減状況についても、同上204～205頁、参照(2010年時点で、世帯数103戸、人口283人となっている)。

63 水没世帯数・人口等に関し、前注、参照。

4.2.2 現地の状況

写真33は移転代替地の造成現場である。同34は代替地内で一部完成した街路と町並みで、ここでも山腹を削って造成され山側には法面工が施されている。「向こう三軒両隣り」という言葉は地縁の深さを示すが、人家は疎らで各戸間にも距離がある。写真では示せなかったが移転済みの家屋もモダンなものが多く、全体として都市部のニュータウンのような街づくりがなされていた。



写真33 代替地の造成工事(10年2月)



写真34 一部完成した街路と町並み(10年2月)

写真35は付替国道145号線の工事現場である。この付替国道は林地区の吾妻川に近い方を走り、湖面3号橋でダム湖を横断して反対側に達する。同36は部分完成した付替県道で、湖面2号橋で川原湯地区からダム湖をまたいで林地区に至り、山側を縫うように長野原地区・草津方面にぬけていく。写真奥やや右上の方にコンクリート造りの建物が見えるのが代替地に移転された町立第一小学校である⁶⁴。



写真35 付替国道の改良工事(10年2月)



写真36 地区内の一部完成した付替県道(10年2月)

64 嶋津・清澤201頁によると、この小学校に通う児童数について、「人口以上に減少が著しいのが小学校の生徒数である。水没予定地区の生徒が通う長野原第一小学校の生徒数は図4-4のとおり急減し、2010年には全生徒数がわずか26人となっている。将来を担う次の世代が激減しているのは、ダム予定地にとって重い問題である」と指摘する。後継者が育たなければ移転代替地もやがて限界集落化していく。

5 湖面横断橋

湖面横断橋はスケールの馬鹿でかさからメディアでたびたび報道された。今やハッ場ダムの象徴的な存在となった。ダム湖を横断する湖面橋は下流から上流へ1号橋から3号橋までの三本が建設予定である。写真37はいわゆる湖面2号橋(県道林・

吾妻線2号橋)の完成予想図である。これによると、橋長590m、橋脚からの高さ110m、撮影地点の現国道145号線上から77mの天空に設置される。上述した付替県道が川原湯地区から林地区にぬける途中、ダム湖面を横断する箇所に架けられる橋梁部分である。



写真37 湖面横断2号橋完成予想図(09年10月)

写真38・39は建設中の湖面2号橋である。各区間ごとの施工部分が連結される前なので、各橋梁部分が天空に向かってT字型に直立している。同38の下側に見える道路が現国道145号線で、その左側の河川敷に広がる一帯は整然と区画された農地である。一方で農地の保全が叫ばれながら、広大な農地がダム湖底に沈むのは惜しまれる。同39は下から仰ぎ見た湖面2号橋である。近くで見ると巨大さに圧倒される。



写真38 建設中の湖面横断2号橋(09年10月)



写真39 建設中の湖面横断2号橋(09年10月)



写真41 湖面横断3号橋(10年4月)

写真40・41は湖面3号橋である。新設される付替国道が林地区から横壁地区にぬける途中でダム湖をまたぐ区間を架橋する。長野原草津口駅から川原湯温泉駅に向かう現吾妻線の車窓から撮影したものである。同40からも河川敷部分が相当広範囲に亘って自然改変されたことが分かるであろう。同41の下の方に見える道路が現国道145号線である。湖面3号橋も2号橋に負けず劣らず巨大である。



写真40 湖面横断3号橋(10年4月)

素朴な疑問は巨費を投じて架設される湖面横断橋の存在理由である。ダム完成により川原湯温泉駅手前から長野原草津駅に至る一帯に巨大なダム湖が出現されるので、上記水没5地区は一新たに造成される移転代替地を含めて一このダム湖によって地域コミュニティが分断されてしまう。現在は、町中まちなかにごく普通にみられる橋が吾妻川の対岸どうしを相互に結び、地域の行き来は歩いてもでき容易である。写真13・14に一部見えるハッ場大橋は、吾妻川を渡河する橋の一つだが、「大橋」と称されてもこの程度のサイズである。日常生活上の利用も容易で住民に不便を強いることもない。建設中の3本の湖面横断橋の下には満面のダム湖が迫って利用者に恐怖感を与えるであろうし、全長500mを超える巨大橋は歩いて渡ることも困難であろう。日常生活で頻繁に利用されることは考えにくいし、巨大な湖面橋の設置で地域社会の分断が防げるとも思えない⁶⁵。湖面横断橋の利用に関しても過大な需要予測がなされているのだろうか。

65 市中の道路建設等によっても地域社会の分断が起きるので、地方アセス条例の中には、この地域分断を評価項目の一つとして、環境影響評価を実施させるものが少なくない。

6 その他

以上は、ハッ場ダムの抱える問題の一面を表面的に示しただけで、他にも多くの問題が山積みされている⁶⁶。ダムサイトの地盤の安全性、ダム湖の水質、堆砂によるダム機能の低下・喪失、移転補償基準、移転代替地の地すべり・分譲価格、転出等の人口減による地元の衰退、生活再建・地域振興の具体策づくり、予算執行額と事業進捗率、将来的な事業費増額、等々、ハッ場ダムが抱える問題は余りにも多い。前途は多難を極める。ここでは問題を矮小化しハッ場館と住民訴訟の二つを紹介する。

6.1 ハッ場館

ダム問題の広報のあり方と関連してハッ場館を紹介する。同館は、上に紹介した湖面2号橋のたもとの現国道145号線沿いにあり、ハッ場ダムの効用をPRする目的で開設された。以前は閑散としていたが、ハッ場ダム問題がメディアに盛んに報道されるようになって、来館者が激増した。今では一大観光スポットとなっている。何回か訪れて実感するのは、展示品の僅かな一部はダムの負の側面を伝えるものの、圧倒的多数の展示はダム建設の正当性を叩き込む「洗脳」施設のようなものである。さながら大本営発表の資料館ともいえる。ダム建設による住民の人権侵害、地域社会と自然環境の破壊、河川改修と堤防強化という治水の基本原則、ダム以外の代替手段の存在、地元住民の反対運動の歴史、ダムに反対する人々の言い分などにも十分配慮し、ダムに関しバランスのとれた情報提供をする必要がある。建設に巨費が投じら

れたというが、ダム完成の暁には水没する運命にあり、公共事業のムダを象徴する記念碑のようでもある。ダム建設が中止された場合には、巨大な湖面横断橋と共に、ダムを含めた公共事業の負の遺産を伝える資料館として残すべきであろう。

写真42に見えるお屋敷のような建造物がハッ場館である。走行中の現吾妻線の車窓から撮影したもので、写真やや中央上を東西に延びる橋梁が連結目前の上記湖面横断2号橋、その下の道路が現国道145号線である。この写真からも河川敷一帯に農地が広がる状況が分かる。ハッ場館を含め周辺一帯は水没する。同43は、ハッ場館の前で、今や一大観光スポット化した湖面横断2号橋を背景に記念写真に収まる、ご一行様である。同橋は巨大すぎてダム本体工事と間違える人も少なくないという。同44はハッ場館の駐車場から林地区方面の山側を眺めたもので、写真やや中央下に見える橋梁が現吾妻線の鉄橋、その上に平行して走るのが建設中の付替国道145号線である。この現吾妻線のラインの上まで水没するので、更にその上に付替国道橋が敷設されている。

66 これら多くの問題の一つ一つを検証し深掘りした労作が、本稿がしばしば引用する嶋津・清澤の前掲書である。同書の接近方法につき、その「第1章 ハッ場ダム問題とは何なのか」の末尾において、「ハッ場ダム問題は解決がきわめて困難だといわれている。確かにこれまでの経過を辿れば、このダム計画が生み出してきた犠牲はあまりにも大きく、取り返しのつかないことが多々ある。けれども、問題を先送りすることは、犠牲をさらに積み上げることにつながる。ハッ場ダムに関する多くの情報を整理し、何が事実かを確認することから問題解決の糸口を探ってみよう」と要約されている。



写真42 湖面2号道路とハッ場館(10年3月)



写真43 湖面道路2号線とハッ場館(10年2月)



写真44 現吾妻線鉄橋と付替国道橋(09年10月)

6.2 住民訴訟

ハッ場ダムは関東一円の自治体等の利水をも目的としてるので、各自治体等は、その事業費負担として、直轄事業者である国からの高い請求書を払わされている⁶⁷。この支払が違法な公金支出だとして、東京都を始め各都県で住民訴訟が提起されている。ハッ場ダムの建設をめぐる闘いは、当初の地元住民の生活と地域を守るものから、都市部住民のムダな税金の支出を阻止する法廷闘争へと軸足を移したといえる。住民訴訟に依拠したのは、カビの生えた現行の行政法理論の下では、都会の住民が法的に争う手段はそれ以外にないからである。6都県の住民が2004年に各地裁に一齐提訴したが、最初の判決は2009年に東京地裁で言い渡された。結果は住民側の敗訴であった。その後も、この東京地裁判決をコピペしたような住民敗訴の判決が相次いでいる。一部には、国勝訴の一連の判決が下された点をとらえ、ダム事業の正当性が証明されたかの論調もみられるが⁶⁸、正しくない。

67 各自治体等ごとの各種事業費負担額につき、嶋津・清澤4頁の「表1-1 ハッ場ダム建設事業及び関連事業の負担額の試算」、参照。個別の具体的な金額が示されている。

68 例えば、藤井聡「公共事業が日本を救う」文春新書(2010)112頁。

司法判断の物差しは「合法」性基準なので、ダム建設の根拠法自体に問題があれば、これを判断基準にした法的判断は「合法」的なものとなるが、このことはダムの「合理」性や「正当」性を少しも意味しない。分かりやすい他の例を挙げれば、戦前には治安維持法の悪法があり、同法に基づく虐待・拷問などの人権侵害は「合法」的であったが、それが当時においても「合理的」・「正当」であった訳ではない⁶⁹。「合法」性と「合理」性・「正当」性それぞれの判断尺度は異なるので、合法性の司法判断が宣告されたからといって、不合理で不正当な事業の本質が変わる訳ではない。この点が司法の限界でもある。

更にいえば、司法審査は三権分立の大きな制約の下でなされるので、ダム建設の是非という問題は法的には行政裁量の問題とされ、裁判所は行政府の判断に裁量の逸脱・濫用一平たく言えば、誰の目にも一見して明らかな著しい判断の誤りがあること一があるかチェックするだけなので、不合理で不正当な事業も行政裁量内とされ「合法」のお墨付きが与えられる。事業を実施する行政主体もこの点はよく弁^{わかま}えていて、重要な情報は隠す、誤った情報を出す、御用学者を揃える、イエスマンで構成する審議会を用意するなどして、自分たちの判断を行政裁量の容量内に押し込める術^{すべ}を心得ている。要するに、行政はあらゆる手段を駆使して合法性を「装う」のである。そうなると裁判所も裁量違法判断を下せない。これが行政訴訟のイロハであり悲しい現実でもある。

第4 今後の展望と課題—結びに代えて

八ッ場ダムを今後どうするか。この事業を推進した人たちの責任は重い。いくら罪深くても行政は責任を負わない—いわゆる行政無責任の原則—なので、その代償は挙げて地元住民に押しつけられる。が、地元住民はダム建設に反対し、最後まで

闘った人たちである。人権を侵害され、生活を奪われ、環境を破壊され、生まれ故郷を失い、移転先での将来も不確かな住民が、重い十字架を背負わされる理由を知りたい。正義論を唱える人たちはどのように説明するのだろうか。八ッ場ダムは住民の人権問題である。説明がつかない以上は、住民の真意と利益を最優先に解決を図るべきは当然である。この問題に正面から取り組んできた嶋津暉之らは、「ダム予定地の住民は政権交代後も、半世紀余の過去と同様、蛇の生殺しのような状態に置かれ、苦悩の日々を余儀なくされている。もとより、予定地住民の苦悩の根源は、政権交代前から続いてきた住民軽視のダム行政にある。今こそ行政の根本的な変革が必要である」と喝破する⁷⁰。八ッ場ダム問題の本質はこの点に尽きる。

最後に、一般論でしかないが、法制度面を中心に、今後の課題のいくつかを指摘して結びとしたい。

第一に、真に独立した第三者機関による検証作業が必要である。国や自治体主導でいくつもダム問題の検証がなされているが、官僚出身者、御用学者、商業的著名人などのイエスマンからなる審議会にいくら諮っても意味はない。審議会は官僚の隠れ糞といわれるように、諮問される行政が諮問する委員を選し、行政が事務局を務めその提供した資料に基づき、非公開の密室で公正を装い審議しても結論は見えている。淀川流域委員会のような方式に基づき、真の有識者・住民代表・反対派市民・公募委員等を交えて、今後どうするか検証の作業を開始すべきである。過去にも事業を見直す転換点がいくらでもあったはずであり、それにも拘わらずダム建設が中止できなかった原因を解明して、同じような問題が二度と起こらぬように、公共事業改革のための提言がなされなければならない。

第二に、ダム建設の開発根拠法を見直すことである。不合理なダム建設が全国各地で実施されるのは、その根拠となるダム関連の個別法に大き

69 この点につき詳しくは、拙稿「権利のための闘争から訴訟へ」関西学院大学総合政策研究第35号(2010年11月)58～61頁、参照。

70 嶋津・清澤235頁「あとがき」より。

な問題が内在するからである。河川法、多目的ダム法、水源対策特別措置法、水源地域対策事業、等々、ダム建設を推進する個別法・制度を改正し、理不尽なダムが建設されない仕組みを制度内在化する必要がある⁷¹。

第三に、各種の自然保護法、環境影響評価法、文化財保護法などの環境保護法の実効化を図ることである。八ツ場ダムの場合には、国指定名勝の吾妻峡の現状変更がダム建設のために許可されるなど、文化財保護法の実効性のなさが明らかである。この現状変更許可手続には透明性・客観性がなく、関係官庁官の密室審議で手打ちがなされたと批判されても仕方がない⁷²。

第四に、「公共事業見直し基本法」制定のような立法措置が欠かせない。この基本法において、公共事業が中止された場合の住民の生活保障と地域再建等のルールを定め、中止された場合の事後処理手続を整備しておく必要がある。現行法のままでは、事業中止の一番の被害を受けるのは地元住民であり、これが事業中止の判断を困難にする原因ともなっている。事後処理手続を法制度化する意義は大きい。これまで「行政の無謬性」が当然の前提とされていたので、公共事業の見直しのための一般法は存在しない。公共事業は政府の失敗の典型であり、官僚組織を維持するために、公共事業が実施される。民間資本であれば市場の原理が働き、ムダな事業の実施は企業体の倒産を帰結するので、ムダな公共事業のようなものは実施されない。が、行政組織には倒産リスクによる自制は働かないし、国家財政を悪化させれば済むことである。親方日の丸の発想である。それ故、行政は常に正しい判断を下すという幻想を捨て、行政はムダな事業を実施する宿命をもつことを

前提として、公共事業の制度設計をする必要がある。ムダな事業を中止する動機付けを欠き無答責の特権をもつ行政に対し、後戻りというルビコンの橋を渡らせるためにも、見直しのための基本法の制定が欠かせない。

最後に、国民是正訴訟のような国費のムダ遣いをチェックする法制度の創出を提唱したい。すでに自治体レベルでは住民訴訟制度が手当てされており、ムダな公金支出の抑制に貢献しているが、国による公金支出には同じような制度がないのも不可解である。現行の行政訴訟事件訴訟法は、原告適格や処分性の要件などで機能不全に陥っており、国費のムダ遣いをチェックできないでいる。国民にエンパワーメントし、国民が自ら司法の場を通じて公共事業を正すような制度改革が必要である。(追記)脱稿後、東日本大震災が起きた。被害を受けた気仙沼から岩手県に向かって海岸沿いに北上し、陸前高田、大船渡、釜石、大槌町、山田町、宮古を見て廻って絶句した。阪神大震災で全壊の被害を受けたが、今回の地震・津波・原発の破壊の規模には比べるべくもない。今後、被災地の復旧・復興に天文学的な額の公金投入は避けられない。真に必要な災害関連の公共事業のプライオリティが高いことは明らかで、八ツ場ダム本体工事のようなものに国家予算を投入する余力もなくなると思われる。八ツ場ダム事業はこの観点からも見直しを迫られるであろう。八ツ場ダム事業のようなものが実施されること自体、日本の社会科学の未熟さを示すと思う。総合政策的な政策科学の確立を願わざるをえない。本稿の校正には教務補佐の方々や本学研究科在籍中の堀尾明世さんのお世話になった、お礼を申し上げる。

71 更にいうと、日本の開発法制全体の見直しも迫られている。現行法の下では、開発計画は、抽象的・一般的な上位計画から個別的・具体的な下位計画へと段階構造になっており、財政的な裏付けとなる中期な財政計画も策定され、一旦これらの計画事項に記載されると「粛々」と実施されるだけとなり、途中で止まらない硬直的な構造となっており、いわばブレーキなき開発法システムである。この点につき、山村恒年「検証しながら学ぶ 環境法入門 その可能性と課題(全訂2版)」昭和堂(2004)17～24頁、参照。

72 日本の文化財保護法に相当するのが米国の国家歴史保存法だが、同法によると、文化財に影響を与える開発を行う場合にはその影響回避に配慮する義務が課され、そのために広く関係当事者が協議を行う手続が定められている。文化庁の密室的・独断的な判断で現状変更が許可される日本法との違いは大きい。詳しくは、拙著「南の島の自然破壊と現代環境訴訟」関西学院大学出版会(2007)88～90頁、参照。