

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 秋山博 外19名

被告 群馬県知事 外1名

準備書面(10)

平成18年12月15日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

被告兩名訴訟代理人弁護士

伴 義聖



被告群馬県知事指定代理人

小山 喜一



同

岩崎 弘



同

新井 敏



同

村上 行正



同

奥野 幸二



同

齊藤 一之



同

後藤 和也



同

田口 伸也



同

木村 芳雄



同

都木 文隆




同


荒井 唯




同

縫島 良 


同

飯島 幸弘 


被告群馬県企業管理者指定代理人

武井 公仁 

同

坂庭 秀 

同

高橋 知 

本件において、原告らが地方自治法242条の2第1項4号の義務付け請求及び同項1号の差止請求の対象としている八ッ場ダム建設事業の利水に係る負担金等の公金の支出は、被告らの準備書面(8)の1(1)のAないしエ(4・5頁)の4つの公金の支出であり、その違法事由として、原告らは、同準備書面の1(2)の①ないし④(5頁)の事由を主張し、さらにその①ないし③の事由について、平成18年(2006年)5月12日付け準備書面(5)でこれを補充している。

しかし、これらの主張は、上記準備書面(8)の3ないし5(9頁以下)に述べたとおり、本訴請求は失当なものとして棄却されるべきものであるため、強いてその主張の当否を検討する要はないと言えるが、被告らの準備書面(9)の頭書(3・4頁)に述べたところと同じ趣旨から、必要な範囲で以下反論することとする。

なお、本訴請求は、被告らの準備書面(9)(3頁)で述べたように、間接民主制のもとでの地方公共団体の治水及び利水に関する政策決定の問題を、住民一人でも可能な住民監査請求・住民訴訟の財務会計行為の適否の俎上に無理矢理載せようとしているものであり、そのため原告らのこの点の主張は、主張自体失当のものとならざるを得ないのであって、このことを再度付言しておきたい。

第1 全国総合水資源計画に基づく水需要予測について

1 原告らの主張の要旨

(1) 全国の水需要実績と供給可能量からみて、すでに水需給関係は安定的である。

平成9年(1997年)以降水需要の減退が起こっており、水道普及率はほぼ上限にあり、生活用水における一人一日平均使用水量は落ち込み、人口減少が始まっており、また、工業用水の新規補給水量は減り続けているので、水需要が増加する要因はない。特別な地域を除けば、新規の水資源開発施設は不要である(原告準備書面(5)7～12頁)。

(2) 関東地方の水需要実績と供給可能量を比較しても、関東地方全体としての水需要を充足する供給可能量が既に確保されている。国土交通省が示す供給可能量は、地盤沈下がすでに沈静化していて地下水使用量の削減は不要であるのに、地下水の利用を考慮していないこと、不安定水利権(暫定水利権)とされているものの

中に実用上は安定水利権である農業用水転用水利権等があることを考慮していないことの2点で過小であり、これらを正しく評価すれば、関東地方の供給可能量は現在の水需要に対して十分に余裕のある値になる（原告準備書面（5）14～15頁）。

（3）国土庁（現国土交通省）が昭和53年（1978年）に策定した「長期水需給計画」は、水道用水、工業用水とも高度経済成長時代の増加傾向をそのまま延長したもので、目標年次の平成2年（1990年）における都市用水の実績値と予測値を比較すると、予測値は実績値の1.68倍にもなっている。これは、ダム計画が先にあつて、それに合わせるように水需要の将来値がつくられたからであり、架空の水需要予測であつた（原告準備書面（5）17～18頁）。

また、国土庁（現国土交通省）が昭和62年（1987年）に策定した「ウォータープラン2000」では、「長期水需給計画」が見直しされたが、依然として極めて過大な予測が行われ、目標年次の平成12年（2000年）における都市用水の実績値と予測値を比較すると、予測値は実績値の1.43倍にもなっている。これも、ダム計画が先にあつて、それに合わせるように架空の水需要予測が行われたからである（原告準備書面（5）19～20頁）。

さらに、国土庁（現国土交通省）が平成11年（1999年）に策定した「ウォータープラン21」は、水需要予測を大幅に下方修正した。しかし、工業用水については、微増の予測を行ったが、実績は減少傾向を示しており、水道用水については、緩やかな増加を予測したが、実績は横ばいから漸減傾向となっている。

「ウォータープラン21」もその予測と実績との差が年々大きくなっている（原告準備書面（5）20～21頁）。

2 原告らの主張に対する反論

被告らの準備書面（2）（13頁）で述べたとおり、原告らの主張は、全国的かつ長期的な将来の水需要の推計に対して一つの意見を述べたものに過ぎず、善解しても政策上の提言を超えるものではないが、以下若干のコメントを付すこととする。

（1）水利用における安定性の評価は、我が国の水資源の地域的な偏在を考慮する必

要があるため、全国計の需要実績値と供給可能量とを比較しても意味はないのであり、関東地方全体についての評価も同様である。例えば、関西地方における淀川水系の水資源を利根川水系に移送して利用することが非現実的であるように、あるいは神奈川県内の水資源を群馬県内に移送して利用することがきわめて困難であるように、国全体や関東地方全体の議論をしても全く意味はないのである。

各都県の各水道事業者はそれぞれの給水区域に責任を負う立場から、それを前提にして水源開発への参画いかんを決定しているものである。

- (2) 原告らは、地下水源と農業用水についても言及しているが、上記同様全国的な議論をしても意味はなく、群馬県における実情については後述することとする。
- (3) 原告らは、国土庁（現国土交通省）がこれまで策定した3つの全国総合水資源計画を根拠に、国の水需要予測が実績と乖離しており、都市用水の需要実績が減少傾向に向かう中、新たな水資源開発は必要ない旨主張している。

ダム計画に合わせるために架空の水需要予測を行った旨の揶揄については論評の限りではないが、そもそも全国総合水資源計画は、水資源に係る施策は長期的かつ総合的な観点から計画的に推進する必要があることから、国土庁が長期的な水需給の見通しを示すとともに、水資源の開発、保全及び利用に関する基本的方向を明らかにするために策定したものであり、水資源に関する総合的な諸施策を検討する上での単なる指針的役割を果たすものに過ぎない（乙199号証の1頁）。このことは、「ウォータープラン21」が、このウォータープラン21とは別に流域ごとの水需給、水資源開発等の計画の重要性を述べていることから明らかであろう（乙199号証の65頁）。本件の個別ダムの必要性の議論に全国総合水資源計画を持ち出すことは意味がないのである。

ちなみに、原告らもその準備書面（5）第4の2（3）（45頁）で、「当然のことながら、降水量、保有水源の状況は地域ごとに異なるのであるから四国の早明浦ダムの貯水量の低下は、局所的、地域的な事情が全国報道されたものによらず、首都圏の水事情や渇水被害とはまったく無関係であるし」と述べて、原告らも水需給に関しては、地域の実情や特性を踏まえて個別の地域や流域で検討する必要があること認めている。

第2 水資源開発基本計画について

1 原告らの主張の要旨

- (1) ハッ場ダムは、昭和63年（1988年）に閣議決定された利根川・荒川水系における水資源開発基本計画（第4次フルプラン）によって根拠づけられており、その目標年次は平成12年（2000年）とされていたにもかかわらず、現在に至るまで新規の水資源開発基本計画（第5次フルプラン）は策定されていない。利根川水系の水資源開発基本計画は空白となっており、この結果、ハッ場ダム計画は現時点では行政施策上の根拠を失っている（原告準備書面（5）24～25頁）。

「第5次フルプラン」が5年間も作成されていないということは、ハッ場ダム計画のみでなく利根川流域の水需給にかかわる基本計画の作成の必要性を否定しているということであり、新規のダム等の水資源施設を作ろうとする水資源計画は破綻している（原告準備書面（5）29～30頁）。

- (2) 第4次フルプランの平成12年（2000年）の都市用水の取水量の予測値は、平成15年（2003年）時点での都市用水の実績値と大きく乖離（過大予想量は実績値の51%）しているが、第4次フルプランは、給水管の漏水に関する有収率（年間総有収水量÷年間総給水量。有収水量とは、料金収入の対象となった水道水量をいう。）、浄水場のロスに関する利用量率（年間総給水量÷年間総取水量）、夏期の最大使用量に対する安全率に関する負荷率（一日平均給水量÷一日最大給水量）という3つの係数を操作して年間最大取水量の予測値を大きくしており、ハッ場ダム計画は、こうした意図的な水量のかさ上げや水増しに基づいて、その必要性が宣伝されてきたものである（原告準備書面（5）26～29頁）。

2 原告らの主張に対する反論

- (1) 原告らは、本件ダム建設の根拠である第4次フルプランは、目標年次が平成12年（2000年）であるから既に失効しているとし、そのため本件ダム建設計画は行政施策上の根拠を失っていると主張している。

しかし、第4次フルプランは、平成12年以降においても、平成13年9月1

8日（平成13年国土交通省告示第1458号）（乙11号証）及び平成14年12月11日（平成14年国土交通省告示第1077号）（乙200号証）に改定されているものであり、現時点でも有効な計画である。原告らの主張は前提において失当である。ちなみに、全面的な改定となる「第5次フルプラン」を策定いかんは、国土交通省の決定する事項であることはいうまでもない。

また、被告の準備書面（2）（14頁）で述べたとおり、利根川水系全体での水資源開発は、利根川・荒川水系における水資源開発基本計画（フルプラン）により計画的に行われてきているが、この計画に位置付けられた水資源開発施設について当該事業に着手するか継続するか等は、その時点の個別事業計画ごとに、各利水者のそれぞれの水需要予測に基づく事業参画の判断を含め、個別具体的に評価して決定されているものであり、そのため水資源開発基本計画に位置付けられた施設であっても、既に完成した施設もあれば、原告らが指摘するような中止又は凍結されている施設もあるのである。「第4次フルプラン」に位置付けられた利根川水系の11の水資源開発施設が中止又は凍結されたということは（それに応じた第4次フルプランの改定がなされている。）、むしろ利根川水系における水資源開発に係る計画行政が正常な過程を取っていることを示しているといえる。

（2）原告らは、現時点における水需要の実績値を根拠に第4次フルプランの水需要予測が過大であると主張している。

そもそも水需給の予測は、人口や産業経済の動向を見据え、渇水時等の危機管理のための水源の分散化等について総合的に判断し、長期的視点に立つて行うものであることから、現時点の実績値のみから、予測の適否を論じることは妥当ではない。まして、第4次フルプランは基本的には昭和58年（1983年）までの人口や一人一日平均給水量などの各種実績値を基に需要予測をしたものであり、その後の社会経済の大きな変動とそれに伴う水需要の趨勢を予測し、それに基づいて正確な水需要を予測するなどということは不可能なことである。

なお、3つの係数を操作して過大予測したなどという主張は、原告らの単なる憶測ないしは独断でしかなく、論評するまでもないであろう。

第3 群馬県の水需要と保有水源について

1 原告らの主張の要旨

- (1) 群馬県の従前の給水実績は、平成4年（1992年）度以降漸減傾向となっているのに対し、給水人口は微増傾向を示しており、人口増を上回って一人あたりの給水量が着実に減少している。

群馬県の人口は微増を続け、群馬県の予測では、群馬県の人口のピーク時は平成27年（2015年）で、その時点での県内人口は約209万人になるとしているが、国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、群馬県人口は、平成17年（2005年）にピークに達し、平成27年（2015年）には200万人を割り込むとしている（原告準備書面（5）32～36頁）。

- (2) そのため、群馬県においては、上水道の一日最大給水量は平成15年（2003年）度の実績値約98万立方メートルを上回るようになるとは考えられず、これを取水量ベースに換算すると、1日最大取水量は約100万立方メートル（1日最大給水量98万立方メートル÷利用率0.98）となる。

これに対し、群馬県における上水道の保有水源は、取水量ベースですでに合計約125万立方メートル/日存在し、内訳は、水道用水供給事業の河川水42.0万立方メートル/日、上水道事業の河川水32万2000立方メートル/日、上水道事業の地下水51.0万立方メートル/日である。

したがって、ハッ場ダム建設による新規水利権の開発を行なう必要はない（原告準備書面（5）36～38頁）。

2 原告らの主張に対する反論

原告らの主張は、群馬県の保有水源と給水実績を単純に比較して保有水源が大きいためハッ場ダムによる水源手当の必要性はないというものであるが、被告らの準備書面（2）（12頁）で述べたとおり、県内の水道事業者が保有する水源については、それぞれの水道事業者が、地域の特性を踏まえ、人口や産業経済の動向を見据え、渇水時等の危機管理のための水源の分散化、取水・浄水施設等の効率的な施設整備等の諸要素を総合的に判断し、長期的視野に立って手当てして

いるものであり、安定的な供給を行うことによりそれぞれの住民生活に支障を来さないようにするために確保しているものである。県内には38市町村に各々の水道事業者があるが、各水道事業者はそれぞれの立場からダム等に水源を確保しているものであって、県全体のマクロな議論を行っても意味がない。

また、県内は渡良瀬川、片品川、神流川等の幾筋もの河川が集まり、利根川に注いでいる。これら河川の表流水をそれぞれの水道事業者が水利権を取得し取水しているものであり、仮に原告らが主張するように県全体で水余りがあるとしても、水は一方向、上流から下流にしか流れず、川筋が異なれば新たな取水施設と導水施設が必要となり、水の移送に多大なコストを要することになる。群馬県においては、県全体のマクロの水需給について議論しても意味がないのである。

そのため、原告らの主張はほとんど無意味と言ってよいが、念のため若干のコメントをすることとする。

(1) 群馬県の人口予測

原告らが引用している群馬県の予測する群馬県人口209万人は、平成12年(2000年)に策定した群馬県総合計画「21世紀プラン」の推計値である。この推計は平成9年(1997年)に国立社会保障・人口問題研究所が行った中位推計に使用したデータ等を基にコーホート要因法(基準となる人口を基に人口の変動要因である出生率、死亡率、人口移動率等の仮定値により推計するもので、国立社会保障・人口問題研究所も使用しているもの)を用いて行ったものである。

また、原告らが引用する国立社会保障・人口問題研究所の推計は、平成12年(2000年)度の国勢調査結果から平成14年(2002年)に行った推計値であるため、群馬県のそれと推計値が異なっている。群馬県の平成27年(2015年)における予測と国立社会保障・人口問題研究所の推計とを比較するのであれば、平成9年に国立社会保障・人口問題研究所が行った推計値である206万人を対象とすべきであるが、この推計によればピーク時の群馬県人口は平成22年(2010年)に207万人としている(乙201号証)。群馬県総合計画は5年ごとに国勢調査の年に策定し、国立社会保障・人口問題研究所は国勢調査の結果から翌々年に県別、翌々翌年に市町村別の人口推計を行っていることから、

必然的にタイムラグが生じることとなる。

なお、原告らも引用している平成14年（2002年）に国立社会保障・人口問題研究所が行った推計によれば、群馬県人口は微減となる傾向であるが、同研究所が行った市町村別人口推計（平成15年12月）では、八ッ場ダムに参画している県央、東毛地域では微増の傾向を示しているのである。

（2）群馬県の保有水源

原告らは、群馬県内の上水道の保有水源の状況は、取水量ベースで、すでに①水道用水供給事業の河川水42.0万立方メートル/日、②上水道事業の河川水32万2000立方メートル/日、③上水道事業の地下水51.0万立方メートル/日の合計約125万立方メートル/日の水源を確保しており、八ッ場ダム建設による新規水利権の開発を行う必要はない旨主張している。

しかし、原告らの主張する群馬県内の上水道の保有水源における①水道用水供給事業の河川水42.0万立方メートル/日（毎秒4.865立方メートル）は、各水道用水供給事業の計画取水量の合計値であり、この中には八ッ場ダム開発水量の17万3000立方メートル/日（毎秒2.00立方メートル）を含んでいる。なお、次表は、①水道用水供給事業の水源状況を取水量ベースでまとめたものである。

単位　：上段は、立方メートル/秒
下段は、万立方メートル/日

	計画取水量		暫定取水	
		内八ッ場ダム	その他水源	内八ッ場ダム
県央第一 水道用水供給事業	2.00 17.3	—	2.00 17.3	—
県央第二 水道用水供給事業	1.84 15.9	1.49 12.9	0.35 3.0	0.564 4.9
新田山田 水道用水供給事業	0.515 4.4	—	0.515 4.4	0.334 2.9
東部地域 水道用水供給事業	0.51 4.4	0.51 4.4	—	0.428 3.7
計	4.865 42.0	2.00 17.3	2.865 24.7	1.326 11.5
				0.992 8.6

また、原告らの主張する③上水道事業の地下水51.0万立方メートル/日は、

平成10年（1998年）における浅井戸・深井戸の1日平均取水量実績から1日最大取水量を推計したものであるが（約42万立方メートル÷負荷率0.825）、平成10年（1998年）以降においても地盤沈下が引き続き進行していることから、地下水揚水量の縮減に努めているところであり、平成10年（1998年）の地下水利用量をもって保有水源とすることはできないことではない。したがって、群馬県内における上水道の保有水源は、原告らの主張する125万立方メートル/日を大きく下回ることは明らかである。

ちなみに、群馬県内の上水道の保有水源は、①水道用水供給事業の河川水24万7000立方メートル/日（ハッ場ダム分を除く。）、②上水道事業の河川水32万2000立方メートル/日（原告らの主張する上水道事業の河川水が妥当とした場合の数値）であり、③これに平成15年の実績ベースによる上水道事業の地下水38.0万立方メートル/日（平成15年の1日平均取水量実績約32万1500立方メートル÷負荷率0.845）を加えると、合計約95万立方メートル/日となる。また、群馬県の工業用水道の保有水源は、渋川工業用水道事業及び東毛工業用水道事業を合わせた26万8000立方メートルであるが、この中にはハッ場ダム開発水量3万立方メートルを含んでおり、被告らの準備書面（2）（12頁）で述べたとおり、工業用水道事業者は契約水量に相当する水源を確保していつでも契約水量を供給することができるようにする義務を負うものである。なお、平成18年（2006年）4月時点で給水量ベースにおける給水工場との契約率は86%となっている。

第4 群馬県の地下水の利用について

1 原告らの主張の要旨

群馬県の地盤沈下面積は、平成10年（1998年）度以降激減してゼロに近い状態になり、水位低下による地盤沈下は沈静化している。したがって、同年の地下水揚水量が群馬県の地下水の利用可能量を示している（原告準備書面（5）39～40頁）。

2 原告らの主張に対する反論

(1) 地盤沈下の状況

群馬県では、地盤変動の状況を経年的に調査するため、昭和50年（1975年）度から一級水準測量を継続実施しており、平成17年（2005年）度は県平坦地域の旧14市町村における水準点224点及び測量延長520キロメートルの規模で実施している。

群馬県の地盤沈下は県東南部地域を中心に依然として進行中であり、20ミリメートル以上の沈下はないものの、10ミリメートル以上の沈下は平成16年（2004年）度で10.54平方キロメートル、平成17年（2005年）度は11.89平方キロメートルと面積が拡大している（乙202号証）。

(2) 地下水位の状況

平成17年（2005年）度は36井で地下水位の観測を行った。前年度比で17観測井で依然として水位が低下している。観測開始時（観測井により観測開始時は異なるが、昭和49年から昭和56年の間に観測が開始された。）との比較では20観測井において水位が低下し、依然として観測開始時の水準までには回復しておらず、9メートル以上低下したままの井戸も見られる（乙203号証）。

(3) 地下水障害と対策

平成3年（1991年）11月29日の地盤沈下防止等対策関係閣僚会議決定に係る「関東平野北部地盤沈下防止対策要綱」において、群馬県では保全地域として館林市、板倉町、明和町、千代田町及び邑楽町、観測地域として太田市（旧尾島町及び新田町を含む。）及び大泉町が対象地域となり、保全地域においては、地下水採取目標量が年間4億8000万立方メートルとされ、地下水採取規制、代替水源の確保及び代替水の供給等の施策が推進されることとなった。

被告らの準備書面（1）（14～15頁）で既に述べたとおり、同要綱の代替水源の確保に係る事業として八ッ場ダム建設事業、代替水の供給に係る事業として群馬県東部地域水道用水供給事業が位置付けられている（乙204号証）。

保全地域の地下水目標採取量については、各県毎の削減割当量は設定されていないが、群馬県では企業局が実施した八ッ場ダムを水源とする東部地域水道用水供給事業、東毛工業用水道事業により地下水から表流水への転換を進めた結果（東

部地域水道用水供給事業は平成9年度から、東毛工業用水道事業は平成8年度から、八ッ場ダムを水源とする暫定豊水水利権により取水及び給水を開始)、特に水道用水の地下水採取量は平成15年(2003年)度には基準年である昭和61年(1986年)度に比べ年間557万立方メートルが削減された(乙205号証)。東部地域水道用水供給事業が開始された平成9年(1997年)度以降、最大地盤沈下量は1センチメートル程度となって(乙202号証)、地盤沈下の沈静化の傾向が現れており、このことから八ッ場ダムの必要性が認められるものである。

(4) 地下水の保全利用

地下水は循環速度が遅く、かん養量を上回る揚水は地下水位の低下を招き、地盤沈下を引き起こしていると考えられ、群馬県の東南部地域では依然として地盤沈下が進行している。これに対処するため、群馬県は平成12年に「群馬県の生活環境を保全する条例」を定め(平成12年10月1日施行)(乙206号証の第5章地盤の沈下に関する規制等)、揚水特定施設(一定規模以上の井戸)の届出及び年1回の地下水採取量の報告を義務付け、揚水特定施設の設置者に対し表流水転換の協力依頼及び地下水採取抑制の要請等を行ってきた。今後も同条例の適正な運用に努めるとともに、地下水の代替水源として八ッ場ダムを水源とする東部地域水道用水供給事業及び東毛工業用水道事業を進めることにより、地盤沈下の沈静化を図っていくものである。

地下水については、地下構造、地下水流、かん養のメカニズム、適正な揚水量等が明らかになっておらず、地盤沈下が続いている以上は、今後も継続的な地盤沈下対策を進めるとともに、引き続き地下構造等の実態の解明、適正利用研究、地下水位の観測等を実施し、地下水の適正利用の推進に努めることが必要である。

(5) 地下水の適正利用量

原告らは地盤沈下及び地下水揚水量の経過から地下水の利用可能量を推測できるとし、平成10年(1998年)以降は沈下面積がほぼゼロになったから、平成10年(1998年)の揚水量が地下水利用可能量を示していると主張している。

しかし、以上に述べたとおり群馬県の地盤沈下は県東南部地域を中心に依然として進行しており、地下水の代替水源として八ッ場ダムを水源とする東部地域水道用水供給事業及び東毛工業用水道事業を進めることにより、「関東平野北部地盤沈下防止対策要綱」における保全地域の地下水採取目標量の達成に努めることが求められており、また、地下構造、地下水流、かん養メカニズム、適正な揚水量等が明らかとなっていないこともあいまって、このような原告らの主張が失当であることは明らかである。

第5 渇水の影響について

1 原告らの主張の要旨

- (1) 河川からの取水制限が実施されても、他に地下水の水源もあるので、直ちに家庭や事業所への給水制限されるわけではなく、また、減圧給水、給水時間制限等がなされても、生活や産業への影響はほとんどない。

群馬県の渇水時の状況は、平成8年(1996年)に当時大間々町、笠懸町及び藪塚本町において一時的断水措置が取られたのを除けば、ここ20年以上断水には至っていない。また、近年最も渇水が厳しかったとされる平成6年(1994年)の渇水時も含め、取水制限時に一部の市町村で減圧給水が実施されているが、生活への影響はほとんど出ていない。このように、渇水による生活・産業への影響はほとんどなくなっているのであり、頻発する渇水の被害への対応策として、八ッ場ダムを建設すべき必要性は全くない(原告準備書面(5)41~43頁)。

- (2) 渇水年(平成6年(1994年))における利根川の栗橋地点(利水の基準点)の流量を分析した結果をみると、利根川水系8ダムからの補給量が渇水時の流量に占める割合は全体の3割程度にすぎない。残りは主に森林が生み出す水量であり、森林が雨を一時的に蓄え、徐々に水を川へ補給するのであって、仮にダムの貯水量がゼロになっても、利根川からそれなりの水量を取水し続けることができる。また、仮に八ッ場ダムができたとしても、その夏期利水容量は2500万立方メートルしかなく、利根川水系8ダム(栗橋上流)の夏期利水容量3億434

9万立方メートルの7%にすぎないから、利根川の流れを増やす量はわずかなものであり、渇水の状況を改善するようなものではない。さらに、群馬県などでは渇水時には対価を払って一時的に農業用水から融通を受ける方法もあり、渇水で本当に困ったときには発電用の水源や農業用水などを一時的に使うことも可能であって、ハッ場ダムを造るより効率的である(原告準備書面(5)45～46頁)。

2 原告らの主張に対する反論

(1) 水道事業者の責務

原告らは、水余りの状況等により、渇水時の取水制限・給水制限による生活、産業への影響はほとんど出てこないと主張する。

そもそも水道事業者には、平常時の水需要に対応した給水はもとより、地震・渇水等の災害時及び事故等の非常時においても、住民の生活に支障を来すことがないように、給水の安定性を確保することが求められている。減圧給水しても給水時間制限等をしてはかまわないなどという考え方は、水道事業者には妥当しない。

渇水の場合は、その影響範囲も広域的となり大きな社会問題となるおそれがある。このため、県内水道事業者にあっては、渇水時の断水等の危険を踏まえ、こうした事態が生じないように水源の確保、配水システムの改善、他の水道事業者からの応援給水のための配水管の連結など、弛まぬ努力を重ねているのである。その結果、渇水の被害が逐次低減してきてはいるが、ハッ場ダムへの参画はその延長にあるといえるのである。

なお、原告らは、他に地下水の水源もあると主張しているが、現在地盤沈下で大きな問題になっているのは、渇水時に地下水揚水量が増加し、そのため著しく地盤沈下が進行しているということについてであり、そのことから代替水源(河川水)の確保・供給が急がれているのである。この点を看過してはならない。

(2) 群馬県の渇水の状況

群馬県において、近年で最も厳しかった平成8年(1996年)の渇水では、利根川において同年8月16日から9月13日までの長期にわたり取水制限が続き、最大で30%の取水制限となった。特に利根川水系渡良瀬川においては同年7月30日から9月25日まで取水制限となり、最大で40%の取水制限を行い、

農業用水は最大で60%の取水制限となった。

その結果、減圧給水等の給水制限により蛇口から水の出が悪くなる減水や一部地域ではバルブ操作により濁水も発生した。さらに、一部の水道事業者では学校プール、公園トイレ等の公共施設への給水停止や近隣からの応援給水等の社会的な影響も発生した（乙207号証）。

また、工業用水では事業者への節水協力を依頼するとともに、大口の受水事業者に工場稼働日の週末への振替や排水の再利用等を要請した。これを受けて多くの受水工場では、業種により異なるが、排水の再利用を図るための設備投資を緊急的に行ったり、週末への稼働日の振替、減産等により節水を徹底することとした。このことにより、断水による操業停止は回避することはできたものの、工場においては緊急的な設備投資を余儀なくされる事態や製品の減産、品質低下等の影響を受けることとなった（乙208号証）。

さらに、農業用水の減少による被害を最小限に食い止めるため、番水等を実施せざるを得ない事態が生じた（乙207号証）。番水とは、農業用水が渇水時において所定の取水ができない場合における自衛措置であり、具体的には、河川からの取水後に用水系統を幾つかに分割し順番に配水を行うことで、分割した用水系統毎に通水と断水をローテーションさせるものである。この手法は取水制限の対応策としては有効な手段であるが、末端農地までを包含した番水体制を確立し、的確な配水管理を行う必要があり、農業者の負担は大きいものであった。

（3）渇水時の補給水量

渇水時においては、河川の流況は日々変化することとなる。このため、河川の生態系等河川環境を保ちながら、上流から下流までの水利用の必要量を確保するため、各地点での必要流量の不足分をダムから補給することにより、河川の流況を維持し渇水による被害を最小限に抑えなければならない。したがって、原告らの主張するように渇水期間を総じての補給水量割合ではなく、日々の補給水量について捉えなければ意味がない。

国土交通省関東地方整備局が取りまとめた平成6年（1994年）の6月から8月における利根川の栗橋地点の流量を解析した結果によると（乙209号証の

図一 1)、4割以上補給した日数が15日間、最大では57%が補給水による流量となっている。同様に平成8年(1996年)におけるものでは(乙209号証の図一 2)、4割以上補給した日数は18日間、最大では75%が補給水による流量となる日があった。渇水時において給水制限による社会的な影響は回避しなければならず、1日でも断水となることはあってはならないことであり、そのためにダム補給水の果たした役割は大きいものである。

さらに、原告らは、八ッ場ダムの夏期利水容量は利根川水系既設8ダム(栗橋上流)の7%であるから、利根川の流れを増やす量はわずかなもので、渇水の状況を改善するようなものではないとしている。しかし、八ッ場ダムの雨水を集めることのできる流域面積は707.9平方キロメートルあり、既設8ダムを合わせた流域面積1642.7平方キロメートルの43%に相当するものであることから、渇水時においては大きな役割を果たすことが見込まれ、単に夏期利水容量の既設8ダムに占める割合7%を捉えて、渇水の状況を改善するものではないなどとは言えるものではない。

また、この夏期利水容量により八ッ場ダムに参画している県央第二水道用水供給事業にあつては、計画取水量の81%(毎秒1.49立方メートル÷毎秒1.84立方メートル)、東部地域水道用水供給事業にあつては、100%の水量が賄われるものであり、たとえ7%の利水容量であっても、両水道用水供給事業にとっては他に代替することのできない必要不可欠な容量なのである。

(4) 他の水利の利用

既に述べたように、水道事業者は、平常時の水需要に対応した給水はもとより、地震、渇水等の災害時及び事故等の非常時においても、住民生活に著しい支障を来すことがないように、給水の安定性を確保することが求められている。原告らは、群馬県などでは渇水時には対価を払って一時的に農業用水から融通を受ける方法もあると主張するが、その根拠は不明であり、県内においてはそのような事例は承知しておらず、そうした社会的ルールも全く確立していない。渇水時においても農業用水や発電用水は本来は必要であり、水道事業者が、将来にわたる安定給水を確保する上で他の水利使用者が所有する権利を使用することを前提とした計

画を立てることはできないのである。

(5) 森林の水源かん養機能

原告らは、森林が蓄えた水が徐々に川に補給されることにより、ダムの貯水量がゼロになっても、利根川からそれなりの水量を取水し続けることができると主張するが、後述の日本学術会議答申にあるように、渇水時には森林の水源かん養機能の限界が指摘されており、現にダムが空になるような渇水時には、先に述べたように、取水制限による住民の生活や生産活動に大きな支障が生じている。

日本学術会議答申（平成13年11月「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」）は、森林の多面的な機能について評価する一方で、「しかし、流況曲線上の渇水流量に近い流況では（すなわち、無降雨日が長く続くこと）、地域や年降水量にもよるが、河川流量はかえって減少する場合がある。このようなことが起こるのは、森林の樹冠部の蒸発散作用により、森林自身がかん養の水を消費するからである。」と指摘し、「治水・利水の水準は時代が求めるものであり、その高度化に伴い、森林の持つ静的な、あるいは自然的調整と、ダム貯水池等による動的な、人口的調節が、その機能分担を果たしながら車の両輪として進むことになろう。」と結んでいる（乙210号証）。

第6 群馬県の保有水源と利用量率について

1 原告らの主張の要旨

- (1) 利用量率（年間総給水量÷年間総取水量。給水量とは浄水場から給水する水量をいい、取水量とは河川等の水源から取水する水量をいう。）は浄水場で失われる水量を差し引いた割合を示すものであって、通常は98%程度であり（例えば、埼玉県の前年（2003年）の実績値は98%）、群馬県上水道の92.3%は異常に低い値である。通常の運転を行っていれば、浄水場のロス率が7.6%にもなるはずがなく、群馬県の浄水場では、取水した後に有効に使わないで捨てている水量が少なからずある（原告準備書面（5）46頁）。

(2) 利用量率を通常の98%まで高めれば、群馬県上水道の一日最大取水量の平成15年(2003年)値は100万立方メートルに縮小され、群馬県の保有水源125万立方メートル/日と比較すると、群馬県上水道の水源余裕量は19~25万立方メートル/日、保有水源の約15~25%に相当する。「水不足の年」に起こるとされる供給可能量の減少は12%程度であるから、群馬県は10年に1回程度の渇水年に対して十分な備えができていくことになる(原告準備書面(5)47頁)。

2 原告らの主張に対する反論

(1) 利用量率

利用量率は、年間総給水量と年間総取水量の割合をいう。年間総取水量から損失水量を差し引いたものが年間総給水量であるが、この損失水量は、各種取水源から取水した後に浄水場まで導水し、浄水後に給水するまでに生じる損失水量をいう。単に浄水場での損失水量のみを意味するのではない。このため、各水道事業者によりその水源構成や導水施設の状況等の諸条件が異なることから、県内においても74.7%~100%の幅があるのである。

原告らは、利用量率は通常98%程度とし、その例として埼玉県の実績値98%を挙げている。しかし、この98%程度が通常であるとする根拠が不明である上、群馬県の各水道事業者の実情を考慮もしないで、その平均利用量率が92.3%であることから、群馬県では有効利用しないで捨てている水量が少なからずあるなどと決め付けるような主張は、著しく失当なものである。

なお、平成15年(2003年)度の利用量率の全国県平均値は96.0%、最低は83.6%(厚生労働省「水道統計」から抜粋)(乙211号証)であり、群馬県の利用量率92.3%が異常に低い値とは言えない。

また、利用量率の設定については、「水道設計指針」(平成12年3月、社団法人日本水道協会発行。)には以下のとおり記載されており、これに照らしても群馬県の利用量率は妥当なものである。すなわち、「計画取水量、計画浄水量、計画給水量などの決定に当たっては、それぞれの水道施設の条件により、余裕を見込んでおくこと等についても考慮し、併せて、これに見合った水利権を確保す

る必要がある。」(乙212号証の15頁)、「計画取水量は、計画一日最大給水量と取水から浄水処理までの損失水量を考慮して定める。損失水量としては、取水地点から浄水場に至る導水施設からの漏水や浄水施設における作業水などがある。これらの水量は、導水施設の状況や浄水処理の方法などによって異なっている。このため、これらの内容を勘案して計画一日最大給水量の10%程度増しとして計画取水量を定めている。ただし、浄水場排水処理施設の処理水を着水井に戻し再利用する場合には、浄水場内での損失水量が少なくなるので、上記の比率をある程度減ずることも可能である。」(乙212号証の54頁)とされている。

(2) 保有水源

これまで述べたとおり、原告らの主張する群馬県内における上水道の保有水源125万立方メートル/日は、水道用水供給事業の河川水に八ッ場ダム水源開発分を含むこと、地盤沈下は進行中であり平成10年(1998年)の地下水揚水量を利用可能量とすることは適切でないこと、群馬県の利用量率は異常に低い値ではないことから正確ではなく、前述したとおり、群馬県内の上水道の保有水源は約95.0万立方メートル/日となり、平成15年(2003年)の一日最大取水量約106万立方メートル(同年の一日最大給水量実績値98万立方メートル÷利用量実績値0.923)に対し、既に暫定取水を行っている八ッ場ダムの水源手当がなければ、11万立方メートル/日不足することとなるであろう。このため、原告らの群馬県が八ッ場ダム等で確保している水源は無用であるとの主張は、全く失当なのである。

第7 まとめ

以上述べたとおり、八ッ場ダムの利水上の必要性に関する原告らの主張はいずれの点からも失当であり、善解しても政策論争を出るものではないことは明らかである。

いずれにせよ、被告らとしては、このような政策論争にこれ以上深入りをする予定はないことを申し添えておきたい。