

訴 状

2004（平成16）年11月4日

水戸地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 谷 萩 陽 一

同 五 來 則 男

同 坂 本 博 之
外

当事者の表示 別紙1「当事者目録」記載のとおり

原告訴訟代理人 別紙2「原告訴訟代理人目録」記載のとおり

八ツ場ダム費用支出差止等請求住民訴訟事件

訴訟物の価格 金 1,600,000円

貼用印紙額 金 13,000円

第1 請求の趣旨

1. 被告茨城県公営企業管理者は、八ッ場ダムに関し、つぎの各負担金を支出してはならない。
 - (1) 特定多目的ダム法第7条に基づく建設費負担金
 - (2) 水源地域対策特別措置法第12条第1項第1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金
 - (3) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金
2. 被告茨城県公営企業管理者が国土交通大臣に対し八ッ場ダム使用权設定申請を取下げ、る権利の行使を怠る事実が違法であることを確認する。
3. 被告茨城県知事は、八ッ場ダムに関し、つぎの各負担金および繰出金を支出してはならない。
 - (1) 河川法第63条に基づく受益者負担金
 - (2) 水源地域対策特別措置法第12条第1項第2号に基づく水源地域整備事業の経費負担金
 - (3) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金
 - (4) 茨城県公営企業管理者が特定多目的ダム法第7条に基づく建設費負担金を支出するについて、これを補助するために行なう一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金
4. 被告茨城県知事は、茨城県を代表して次の損害賠償請求をせよ。

債務者橋本昌（平成16年9月10日以前の1年間において茨城県知事の地位にあった者）に対し、金7億8100万円ならびにこれに対する平成16年9月10日から支払済まで年5分の割合による遅延損害金
5. 被告茨城県公営企業管理者は、茨城県を代表して次の損害賠償請求をせよ。

債務者福田克彦（平成16年9月10日以前の1年間において茨城県公営企業管理者の地位にあった者）に対し、金2億5400万円ならびにこれに対する平成16年9月10日から支払済まで年5分の割合による遅延損害金

6. 訴訟費用は被告らの負担とする。

第2 請求の原因

1. 当事者

- (1) 原告は、いずれも茨城県の住民である。
- (2) 被告茨城県公営企業管理者は、地方公営企業法に基づき茨城県が経営する水道事業および工業用水道事業に関し、その業務を執行し、かつ当該業務につき茨城県を代表する権限を有するものである。
- (3) 被告茨城県知事は、茨城県の執行機関であって、茨城県の財産を管理する一般的権限を有するものである。

2. 本件訴訟の背景と提訴に至る経緯

- (1) 1947年9月14日のカスリン台風により、利根川が氾濫し、流域には大きな被害が発生した。これを受けて利根川治水計画（利根川改修設計計画）が1949年策定され、上流ダム群によって3,000 m³/秒の水量を調節することにより鳥川と利根川本川の合流点から栗橋までの間の計画高水流量を14,000 m³/秒とする方針が打ち出された。

1952年5月に建設省はダム候補地の一つとして、利根川の支流吾妻川川原湯付近を選定し、予備調査を開始した。これが八ッ場（ヤンバ）ダム問題の発端であった。

- (2) しかし、吾妻川は草津温泉、万座温泉、白根火山、硫黄鉱山採掘跡地から流出する水を集める強酸性の河川であって、これがダムの堤体等を損傷することが判明したため、計画は一時中断した。その後上流に水の強酸性を中和する工場が建設され、これが64年稼働するに至って予備調査が再開された。
- (3) 65年12月には、ダム湖によって水没することが予定される地区で「反対期成同盟」が結成され、ダム反対運動が展開された。しかし、建設省は67年、現地に調査出張所を開設して実施計画調査を進め、70年には予算上は建設事業の段階に移行した。その後76年には群馬県知事がダム推進を表明し、80年に地元に対し生活再建案を提示した。そして85年11月に長野原町長と群馬県知事の間で生活再建案につ

いての覚書が締結されたのを機に、地元の反対運動は収束に向かった。

(4) この間76年4月には八ッ場ダムを含む「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」(通称「利根川・荒川フルプラン」)が閣議決定され、86年7月には八ッ場ダム建設に関する基本計画が決定された。その後92年から99年にかけて用地補償の基礎となる調査が行なわれ、2001年6月には国土交通省と長野原町内の連合交渉委員会の間に補償基準が合意されるに至った。この補償基準に基づく個別交渉が現在なお継続中で、ダム本体工事は着手に至っていない。

(5) 補償基準が合意される前に策定された86年の基本計画では、事業費総額は2110億円、完成予定は2000年とされていたが、補償基準の合意を受けて国土交通省が2003年11月に発表した変更計画案によれば、事業費総額は一挙に4,600億円に増額され、完成予定は2010年に先送りされた。

事業費の大幅な増額に伴い、利根川流域の1都5県の負担金もこれに比例して当然増額されることになる。

負担金の増額につき同意を求められた各都県の首長および議会は、増額幅の大きさについては驚愕しながら、今日において八ッ場ダムを建設する必要性がそもそもあるのか、という本質的な議論を回避したまま、漫然と変更計画に同意を与えた。

(6) 原告らは、八ッ場ダムの建設に関し1都5県が負担金を負担し、支出すること自体が、地方財政法の禁止する違法な財務会計行為にあたるものとする。

そこで、「執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の本来の意義がある」(最高裁昭和53年3月30日判決、民集32巻2号485頁、判例時報884号22頁)とされる住民訴訟の法廷において、客観的判断が下されることを求めて、この「住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権」(同判決)を行使するために、本件提訴に至った。

3. 本件住民訴訟の対象となる財務会計行為および怠る事実

(1) ハッ場ダム建設事業の概要

ア. ハッ場ダムは国(国土交通省)を事業主体として、利根川水系吾妻川に設置される、治水及び利水を目的とする多目的ダムであり、その概要は以下のとおりである。

①位置 群馬県吾妻郡長野原町

②規模

堤高	131 m
総貯水容量	107,500,000 m ³
有効貯水容量	90,000,000 m ³
集水面積	707.9 km ²
湛水面積	304 ha

②型式 重力式コンクリートダム

③工期 1967(昭和42)年度(実施計画調査着手時)
～2010(平成22)年度(完成予定時)

イ. 本件ダムの建設事業費は、国土交通省が作成した「ハッ場ダムの建設に関する基本計画」に計上されている費用だけで約4,600億円に達し、そのうち平成14年度までに執行済みの額は約1,520億円である。

なお、このほかに水源地域対策特別措置法に基づく事業の費用として約997億円、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業の費用として、約249億円を要することが見込まれており、これらの合計額は約5,846億円に達する。このうち約2,660億円を茨城県ほか地方公共団体が負担することが予定されている。またこれらの費用の調達はほとんど起債(国債および地方債)によるので、その利息が上記金額に加算されることになる。

ウ. 本件ダムによって開発される水利権は毎秒22.200 m³(1日約192万 m³)と計画されており、このうち茨城県の水道用水のためには毎秒1.09 m³(1日約9.4万 m³)の設定が予定されている。

エ. 本件ダムの洪水調節量は65,000,000 m³と計画されている。

前述のとおり本件ダムの総貯水量は 107,500,000 m³
これから 堆砂容量 17,500,000 m³
を差引いた有効貯水量は 90,000,000 m³
と設定されているが、洪水期（6月～9月）の水道用水等貯留量
25,000,000 m³と

上記有効貯水量との差にあたる65,000,000 m³が洪水調節量となる。

オ. 本件ダムの治水機能に係る上位計画は、「利根川水系工事实施基本計画（1980年12月改定）」である。同計画は、1949年の計画を変更し、利根川と鳥川との合流点にあたる治水基準点八斗島（ヤッタジマ）における基本高水流量を22,000 m³/秒と設定し、このうち上流ダム群によって調整すべき量を、6,000 m³/秒、基準点における計画高水流量を16,000 m³/秒とした（従前の計画は前述のとおり、基本高水流量17,000 m³/秒、ダムによって調整すべき量 3,000 m³/秒、計画高水流量14,000 m³であった）。

カ. ダムは河川法第3条の定める河川管理施設であり、一級河川である利根川の河川管理に要する費用は、同法第59条により原則として国が負担すべきものである。しかし、（2）以下に述べるとおり、一定の要件のもとで、流域の地方公共団体等がその費用の一部を負担すべきものとされている。

（2）負担 — その1 特定多目的ダム法に基づく利水関係負担金

ア. 特定多目的ダム法（以下「特ダム法」）第7条により、ダム使用权の設定予定者（ダム使用权の設定を申請し、基本計画において設定予定者と定められた者）は、当該多目的ダムの建設に要する費用のうち同法施行令所定の方法で算出される額の費用を負担すべきものとされている。

イ. 2003（平成15）年に変更後の基本計画において事業費総額約4,600億円のうち、ダム使用权設定予定者としての茨城県は約95億円の費用を負担することが予定されている（負担金は茨城県水道事業特別会計から、国の治水特別会計へ支出される）。

上記利水負担金予定総額のうち、既支出分は約34億円であり、そのうち、2003（平成15）年9月10日から2004（平成16）年9月9日までの1年間の支出分は3億6,200万円である（なお、このうち1億8,800万円は、一般会計から水道特別会計に繰入れられた出資金が原資となっている）。

ウ．ダム使用権の設定予定者は、設定申請を取り下げることができる。この場合、既に国に納付済みの負担金は還付される（ただし、国は基本計画が廃止されるか、あらたにダム使用権の設定予定者が定められるまでは、その還付を停止することができる）。

（特ダム法第12条）

また、設定申請の取り下げという行為を特に経由しなくても、ダム使用権設定予定者が単に負担金の納付をしないだけで、設定申請は当然に却下され（特ダム法第16条2項）、この場合も、設定申請が取り下げられた場合と同一の条件で、納付済みの負担金は還付される（同法第12条）。

（3）負担 ― その2 河川法に基づく治水関係負担金

ア．河川法59条の原則に対する例外として、同法60条は、都道府県に対し、「その区域内における一級河川の管理に要する費用」、すなわち区域内の河川管理施設の建設費用等の一定割合を負担すべきものとし、さらに同法63条において「国土交通大臣が行なう河川の管理により、第60条第1項の規定により当該管理に要する費用の一部を負担する都府県以外の都府県が著しく利益を受ける場合においては、国土交通大臣は、その受益の限度において、同項の規定により当該都府県が負担すべき費用の一部を当該利益を受ける都府県に負担させることができる」ものとしている。

イ．本件ダム建設事業の総事業費約4,600億円のうち、治水事業として賄う分は54.6%の約2,512億円であるが、茨城県は本件ダムの建設により水害防止上「著しい利益」を受けるものとされ、河川法63条に基づき約124億円の治水負担金を負担している（負担金は県の一般会計から国の治水特別会計へ支出される）。

上記のうち、既支出分は約42億円、そのうち2003（平成15）年9月10日から平成16年9月9日までの1年間における支出分は5億55,000万円にのぼる。

(4) 負担 ― その3 水源地域対策特別措置法に基づく利水・治水関係負担金

ア. ダム建設固有の費用とは別に、ダムの建設によって水没その他生活条件等の著しく変化する地域の生活環境、産業基盤等を整備する必要が生じうる。

これに対処する事業が水源地域対策特別措置法（以下「水特法」）に基づく水源地域整備事業であるが、同事業の費用の一部は利水予定者や、治水効果を楽しむ地域を含む地方公共団体に負担させることができるものとされている（水特法12条）。

イ. 本件ダムは1986（昭和61）年3月に水特法の対象ダムに指定され、95（平成7）年12月に同法4条に基づく水源地域整備計画が公示された。これを受けて関係都県において平成8年2月22日付で水源地域整備事業に関する費用の負担割合が協定された。

ウ. この協定に基づき茨城県が負担することが予定されている負担金の総額は約26億円（水道会計24億円 一般会計2億円）にのぼる。

このうち、2003（平成15）年9月10日から2004（平成16）年9月9日までの1年間に支出された負担金は1億円である（内訳 水道会計 7,900万円、一般会計2,100万円）。

(5) 負担 ― その4 水源地域対策基金に対する利水・治水関係負担金

ア. 水特法に基づく事業を補完し、水没地域の関係住民の生活再建等の一層の充実を図る、という目的で、1976（昭和51）年12月に財団法人利根川・荒川水源地域対策基金（以下「対策基金」）が設立された。基本基金10億円の拠出団体は利根川・荒川流域の1都5県である。

イ. 対策基金の実施する事業に要する費用については、1990（平成2）年8月1日付で、関係都県間に、その負担割合に関する協定書が締結された。

ウ. この協定に基づき茨城県が負担することが予定されている負担金の総額は約17億円（水道会計1億円 一般会計16億円）にのぼる。このうち、2003（平成15）年9月10日から、2004（平成16）年9月9日までの1年間に支出された負担金は、1,800万円である（内訳 水道会計100万円、一般会計1,700万円）。

(6) 小括

本件住民訴訟の対象となる「財務会計行為」は、被告茨城県公営企業管理者による上記負担金「その1」、「その3」および「その4」の各支出，ならびに被告茨城県知事による上記負担金「その2」、「その3」および「その4」の各支出である。なお、被告茨城県知事は、一般会計から水道事業特別会計への繰出金の支出という形で公営企業管理者を経由して「その1」にあたる支出も行なっており、これも本件の対象に含まれる。

なお、負担金「その1」の負担の前提となる、ダム使用权の設定予定者たる地位は茨城県の財産であるが、負担を免れるために設定申請を取り下げるという「財産管理を怠る事実」の違法確認を、本件においては、あわせて請求している。

4. 被告らが財務会計行為および財産管理をなすにあたり遵守すべき法規範の内容

(1) 地方財政法第4条

ア. 「地方自治行政の基本的原則」等を定めた地方自治法第2条14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定している。

この「最少の経費による最大の効果」の原則を予算執行の立場から表現した規定が地方財政法第4条であり、その第1項は、

「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している。

イ. 地方公共団体の執行機関が公金を支出するに際して上記条項を遵守すべきことは当然である。

ちなみに地方自治法は第2条16項において、「地方公共団体は法令に違反してその事務を処理してはならない」と規定し、

第138条の1において、

「普通地方公共団体の執行機関は（中略）法令，規則その他の規定に基づく当該普通公共団体の事務を，自らの判断と責任において，誠実に管理し及び執行する義務を負

う」と規定している。

ウ. 公営企業管理者を含む地方公営企業管理者は、当該地方公営企業の業務につき執行権、代表権を有するが、地方公営企業法は、地方自治法・地方財政法の特例を定めた法律である（同法第6条）から、地方自治法、地方財政法の上記各規定は（地方公営企業法上、その特例を定める規定がない以上）、地方公営企業の遵守すべき法規範である。

エ. 従って、被告らがいずれも前述の各負担金を支出するについて、地方財政法4条の適用を受けることは当然である。

（2）地方財政法第3条

ア. 地方財政法第3条2項は、

「地方公共団体は、あらゆる資料に基いて正確にその財源を補そくし、且つ、経済の現実に即応して、その収入を算定し、これを予算に計上しなければならない」と規定している。

イ. 被告公営企業管理者がダム使用权の設定を申請し、そのために必要とされる負担金を負担、支出する行為は、ダム使用权の設定によって確保される水道用水に対する需要が確実に存在し、従ってこれを供給することによって「経済の現実に即応する収入」を算定することが可能であるという判断に裏付けられていなければならない。

ウ. 従って、被告公営企業管理者が、その財務会計行為について地方財政法第3条2項の適用を受けることは当然である。

（3）地方財政法第8条

ア. 地方財政法第8条は、

「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と規定しており、前述のとおりこの規定は地方公営企業にも適用される。

イ. ダム使用权は物権である（特ダム法第20条）から、ダムの完成を停止条件としてその設定を受けるべき地位、すなわちダム使用权の設定予定者の地位は、水道事業な

いし工業用水道事業の用に供する資産（地方公営企業法第9条第7号）であり、従って地方公共団体の財産である（地方自治法第237条）。

権利が義務と表裏一体の関係にある場合は、権利を放棄することによって義務を免れることが客観的に最も効率的な財産管理となる場合もありうる。

ウ． 公営企業管理者は、水道事業に属する資産を管理するに際して、地方財政法第8条の適用を受け、権利放棄（申請の取下げ）という選択肢を含めて最も効率的な財産管理を行なう責任を、茨城県に対し負っている。

5. 本件各財務会計行為及び財産管理を怠る事実の違法性

(1) 本件ダムによる利水上の利益の不存在

ア． 利根川・荒川流域にある首都圏1都5県の都市用水（水道用水および工業用水）の給水実績は、1990年代以降漸減傾向にある。この間の首都圏人口の漸増傾向にもかかわらず水需要が減少しているのであるから、首都圏の人口の減少がはじまる2015年以降は、更に水需要の減少は加速される。

イ． 茨城県の上水道の給水実績も、1990年代に入ってから増加率が次第に小さくなり、近年は頭打ちの傾向になってきている。2002年度における1日最大給水量は103万 m^3 にとどまっている。90年代に入ってから、給水人口が多少増加し、トイレの水洗化が急速に進行してきたにもかかわらず、給水量が横這いに近い傾向になってきたのは、一人あたり給水量の減少要因が働くようになったからである。その減少要因とは、節水型機器の普及と水道の漏水防止対策の向上である。

茨城の県営工業用水道の給水実績も、近年は頭打ちの傾向を示し、2002年度における1日最大給水量は約67万 m^3 にとどまっているので、同年度における茨城県の上水道+県営工業用水道の1日最大給水量は約170万 m^3 である。

ウ． 一方、県の河川水の水利権は上水道と県営工業用水道を合わせると、既に給水量換算で約219万 m^3 /日存在する。

内訳は以下のとおりである。

①霞ヶ浦開発 162万 m^3 /日

②その他 57万m³/日

このほかに水源、工業用水道水源として使用されている地下水が約28万m³/日存在するので、新規水利権の開発を全く行なわれなくても、茨城県は約247万m³/日の水源を保有している。したがって、2002年においては、80万m³/日近い水源が余っている状態にある。

エ. 国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、茨城県の人口は2005年にピーク人口301万人に到達する。茨城県の場合はその他に、水道普及率の上昇による給水人口の増加がある。県全域に上水道が普及することを想定するのは現実的ではないが、仮に県全域に普及するとしても、その時点での一日最大給水量は余裕をみても129万m³/日（430ℓ/人×301万人）程度である。この計算における430ℓ/人は2002年の1人1日最大給水量の実績値408ℓ/人に22ℓ/人の増加をみたものであるが、近年は、1人1日最大給水量は頭打ちになっている。トイレの水洗化はすでに上限値に近づいているので、今後は、茨城県においても東京都等と同様に、イで述べた二つの減少要因により、1人1日最大給水量は漸減傾向になることが予想される。

県営工業用水道の方は1日最大給水量が頭打ちになってきているので、2002年の実績値を加算すると、将来における上水道+県営工業用水道の1日最大給水量のピーク値は大きくても200万m³/日以下の値である。これは、現在の保有水源より約50万m³/日小さい値である。

オ. このように将来をみても、茨城県は50万m³/日程度の「水余り」の状態になるのであるから、更に本件ダムによって新たに水源を手当てしなければならない必要性は全く存在しない。

カ. 茨城県は2001年に水需要の将来予測を行い、2020年の水道用水+工業用水の1日最大取水量を約360万m³/日とした。しかし、2002年の水道用水+工業用水の実績値は約215万m³/日であって、最近10年間、220万m³/日前後にとどまっているのであるから、今後、1.7倍にも増加するはずがない。茨城県の予測は

水需要の実績を全く無視した、架空の予測である。なお、ここでいう水道用水には簡易水道と専用水道、工業用水には自家用水源が含まれ、取水量ベースの数字であるので、イ. 述べた数字とは異なっている。

キ. ちなみに国土庁が1978年に発表した「長期水需給計画」では、90年の都市用水の全国における需要を1億3,100万 m^3 /日と予測していたが、同年の実績値は、その60%の7,800万 m^3 /日に過ぎなかった。

また、1987年に策定された「ウォータープラン2000」においては、目標年次(2000年)の需要予測を1億1,030万 m^3 /日と下方修正したが、それでも実績値は予測値の70%程度に過ぎなかった。

さらに、1999年に策定された「ウォータープラン21」では、需要予測の大幅な下方修正が行われたものの、2002年時点で実績値と早くも800万 m^3 /日に近い乖離が生じている。全国レベルでも、地域レベルでも公共事業の需要予測は、常にあまりにも過大になされているのである。

ク. 国土交通省は、ダムの利水上の効用として渇水対策を挙げ、水道事業者の有する水利権が暫定水利権である場合は、渇水時には正規の水利権に劣後するため、水利を享受できないことがあると主張する。

しかし、八ッ場ダムの夏期における利水容量は前述のとおり2,500万 m^3 しかない。これは利根川水系の既設ダム(八木沢, 奈良俣, 藤原, 相俣, 菌原, 下久保, 草木の7ダムと渡良瀬貯水池, 鬼怒川水系の五十里, 川俣, 川治の3ダム)の夏期利水容量の合計44,329万 m^3 に対し、わずか5.6%にすぎず、渇水対策を左右する程度のものではない。

ケ. また、利根川については東京電力株式会社が八ッ場ダム予定地の上流において水力発電のための水利権30.0 m^3 /秒(1日あたり259万 m^3)を取得している。この水利権は吾妻川本支流の水を本件ダム湖予定地より上流で発電専用の送水管に取り込むもので、一たん取り込まれた水は、多くの発電所において発電機を回した後に、利根川本川の前橋付近で、利根川に戻されるまでの間は、吾妻川・利根川からは全く独

立した水流(バイパス)を形成する。すなわち八ッ場ダムには流れてこない水である。30.0m³/秒(259万m³/日)という量は、八ッ場ダムによって開発される22.2m³/秒(192万m³/日)を上回るものであり、水利権設定の順序に従い、八ッ場ダムの水利権に優先する。

八ッ場ダムの開発水量も計算は、この発電用水の大半をダムに貯水することを前提としているが、この水利権の譲渡については国土交通省は現在、東京電力(株)と交渉中であり、この交渉が成立しない場合は、開発水量自体が現実性のないものになる。そのように不確定な開発水量に対して、前述のように茨城県は多額の利水負担金を支出してきているのである。

また、水利権譲渡の交渉が成立する場合には、東京電力(株)に対して「減電補償」が支払われ、その金額は500億円程度と見込まれる。その場合には、事業費は4,600億円から更にはね上がることになる。

コ. 利水目的のために計画された利根川流域のダム、貯水池が1997年度以降つぎつぎと中止されている。中止されたダム事業と各ダムの計画上の有効貯水量(万m³)は以下のとおりである。

①国の直轄事業

・川古ダム(群馬県)	4,500
・印旛沼総合開発(千葉県)	4,469
・江戸川総合開発(茨城県)	710
・稲戸井調節池総合開発(茨城県)	1,590
・渡良瀬遊水池総合開発Ⅱ期事業(栃木県, 群馬県)	1,050

②水資源機構(旧水資源開発公団)の事業

・平川ダム(群馬県)	4,400
・思川開発のうち大谷川分水(行川ダム)(栃木県)	450
・栗原川ダム(群馬県)	4,550
・戸倉ダム(群馬県)	6,400

③国の補助を受けて各県が行う事業

- ・東大芦川ダム（栃木県） 864
- ・倉渕ダム（群馬県） 870

（ただし倉渕ダムは「凍結」と説明されている）

上記11ダムの計画上の有効貯水量の合計（29,853万 m^3 ）は、本件八ッ場ダムの有効貯水量（9000万 m^3 ）の約3倍に達する。これらの計画があいついで中止されたことは、利水目的ダムの必要性に関する利根川・荒川フルプランの想定が根拠を失っていることを如実に示すものである。

（2）本件ダムによる治水上の利益の不存在

ア． 利根川の治水基準点である八斗島の基本高水流量は前述のとおり22,000 m^3 /秒と設定されているが、80年改訂以前の計画における基本高水流量は16,000 m^3 /秒で、その前提となったのは、1947年のカスリン台風に際して、同地点で17,000 m^3 /秒の洪水流量があったという推定である（八斗島の観測所は、1947年の洪水時には量水標が流失したので、数値は同地点より上流の3地点の流量からの推定値にすぎない。また、推定値の中には15,000 m^3 /秒説もある）。

イ． しかし、同基準点の洪水流量はその後50数年間にわたり、22,000 m^3 /秒や16,000 m^3 /秒はおろか、1949年のキティ台風の10,500 m^3 /秒を除けば、10,000 m^3 /秒に届いたこともない。なお、八斗島の流量の連続観測が行われるようになった1951年以降における最大流量は、1998年の9,220 m^3 /秒である。

1947年という時点においては、戦時中の食糧難解消のための開墾や、エネルギー確保等のため、利根川上流の山林は乱伐されており、その結果森林の保水力が著しく低下していた。このような条件下で生じたとされる17,000 m^3 /秒という数値を、更に膨らませた22,000 m^3 /秒という数値は、全く根拠のない架空の洪水流量というべきものである。

前述のとおり、基本高水流量を17,000 m^3 /秒から22,000 m^3 /秒に変更したのに伴って、八斗島地点における計画高水流量が、14,000 m^3 /秒から16,0

000 m³/秒へと変更され、上流ダム群によって調節する流量は3,000 m³/秒から6,000 m³/秒へと倍増した。国土交通省はこの基本高水流量等の設定および変更の具体的根拠についての説明責任を全く果たしていない。

ウ．基本高水流量設定の当否は別として、八ッ場ダムは、基準点における洪水流量調整には、全く寄与することがない。カスリン台風と同様の降雨が利根川流域にあった場合のシミュレーションとして国土交通省が発表している資料によれば、八ッ場ダム地点の最大洪水流量は、わずか1,240 m³/秒であり、しかも、その出現時刻は基準点八斗島の洪水流量がピークに達する時点よりも12時間も早い。八ッ場ダム地点から八斗島地点までの洪水の流下時間は、5～6時間程度であるから、八ッ場ダム地点で最大洪水をカットしても、八斗島地点の最大洪水流量に対する低減効果はゼロに近い。

この意味でも本件ダムが利根川の中流・下流の治水に貢献することはありません、ましてや、茨城県が本件ダムによって治水上「著しく利益を受ける」などという関係はありえない。

エ．また、本件ダムが計画されている吾妻溪谷は、兩岸の山が接近する狭窄部を随所に有し、洪水の流下がそこで緩和されるため、人工的なダムを建設するまでもなく自然自体が洪水調節機能（河道貯留効果）を有している。

ちなみに、本件ダムより上流にある三つの観測所（田代、応桑、小雨）が観測史上最大の日あたり降雨量を観測したのは、1959年8月13日であった（田代観測所180.0mm、応桑観測所283.3mm、小雨観測所197.0mm）。八斗島流量観測所においても、同年8月14日にこの年最大の流量が観測されているが、その量は8,280 m³/秒にすぎなかった。

このように、もともと自然の洪水調節作用がある場所に、「洪水調節」を名目とするダムを設置することの効用は極めて乏しい。

(3) 本件ダムは、その固有の欠陥のため治水・利水いずれの機能も果しえない。

ア．吾妻川は、前述のとおり強酸性の河川であるため、この強酸性が下流においてコンクリートや金属を腐食させるのを防止するため、石灰を投入して水質を中和する工場

2箇所（処理量1日50トンの草津工場および同10トンの香草工場。いずれもpH2.0程度の原水をpH6.5程度にする）と、中和生成物を沈殿させる品木ダムが既に作られている。

しかし、中和生成物による堆砂によって、品木ダムはまもなく飽和状態に達しようとしている。品木ダムが堆砂によって飽和状態になった場合、それに代わる中和生成物沈殿池の役割は、本件八ツ場ダムが果すことになる。

イ. ダムは計画段階で100年分の予想堆砂量を「堆砂容量」として確保することになっており、本件ダムの場合も前述のとおり1,750万m³の容量が100年分の堆砂量として確保されることになっている。

しかし、実際の堆砂速度は計画を大幅に上回るのが一般的である（同じ利根川水系にある下久保ダムでは、計画の約2.5倍の速度で堆砂が進行している）。

このような一般的傾向に加えて、前述のとおり中和生成物沈殿池の役割が加わるので、本件ダムの利水・治水機能は短期間で失われることになる。

この意味でも本件ダムは通常のダムに期待しうる治水・利水上の効用を有していない。

（4）ダムサイト地盤と湖水域地すべりの危険性

ア ダムサイト両岸の岩盤（安山岩）には、河床から上方約100メートルの間にわたって、水平節理（シーティング節理）が著しく発達している。

イ 「建設省河川砂防技術基準案」によれば、「ダムの基礎地盤は、堤体から伝達される荷重に対して安全であるとともに、貯水池からの浸透流に対して所要の遮水性を有するよう設計するものとする」（同基準案第4節 4.1「基礎地盤の設計の基本」）とされている。そして、この「基準案解説」は透水性の許容基準（ルジオン値）を設定しているが、それによれば八ツ場ダムのダムサイト両翼の岩盤の透水性は、透水性許容基準の10倍以上もの高い値となっている。このように、八ツ場ダムサイトの岩盤はダムサイトの基礎地盤としては極めて不適なものである。

このことは、かつての国会審議（昭和45年6月10日衆議院地方行政委員会）で

建設省（当時）および文化庁が自認しているところである。

ウ 平成15年11月に公表された八ツ場ダムの基本計画案では、ダム本体直下とダムサイト両翼の岩盤を包む広範な高透水ゾーンについては、遮水剤（セメントミルク）を注入するなどの対策工事を行うとしているが、同工事によって所要の遮水効果が得られる保障は存在しない。本件ダムは基礎地盤からの漏水の危険性や取付部岩盤の脆弱性などに大きな欠陥を残したままなのである。

エ しかも、ダム湖となる吾妻川の兩岸の斜面には、22の地すべり痕跡が認められるとしている。ダムの湖岸は地すべり地で埋め尽くされている状態なのである。そして、これらの地すべり地の多くは、ダム湖の貯水で水没したり斜面の半ばが水浸することになり、これにより地すべりの危険性は著しく増大する。

以上の事実も、本件ダムが通常のダムとしての効果を期待しえないことを示している。

(5) 本件各負担金の負担および支出は、いずれも地方財政法第4条に違反する。

ア. 上述のとおり、茨城県は本件ダムによる水利権を開発して、都市用水の水源を確保する必要を全く有していないし、治水上も本件ダムによる利益を全く受けることがない。

このように地方公共団体の存立目的を達成する上での必要性を欠く公金の支出は、地方財政法第4条に違反する。

イ. 本件各負担金のうち、特ダム法第7条、河川法第63条に基づく負担金は、国土交通大臣の納付通知によって納付義務が発生するものであるが、本件ダムが利水上、治水上の効用を有しない事実は、客観的に明白であるから、関係する納付通知は無効であり、被告らはその拘束を受けない。

ウ. また、水特法第12条第1項第1号ないし第2号に基づく負担金と、(財)利根川・荒川水源地域対策基金に対する負担金は、茨城県とほか5県との間の協定（前者は平成8年2月22日付、後者は平成2年8月1日付）に基づいて支払義務が発生するものであるが、本件ダムが茨城県にとって治水上も利水上も必要性がないことについて

は、茨城県以外の協定当事者たる各県においても、当然知っており、または知り得べき事実であるから、上記協定は無効であり、被告らはその拘束を受けない（昭和52年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁参照）。

(6) 被告公営企業管理者による各負担金の負担および支出は地方財政法第3条に違反する。

ア. 被告公営企業管理者が負担し支出する負担金は、いずれも上水道の用に供するための水利権を確保することを目的とする負担金であるが、地方公営企業の経費は、極めて限定的な例外を除いて、当該「企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない」（地方公営企業法第17条の2、第2項）とされているから、支出に見合う収入が確保できる見込みがなければならないのは、当然である。

イ. 前述のとおり茨城県の上水道について、既に大幅な「水余り」が生じているということは、とりもなおさず今後追加的に調達する水は、需用者に対して売れる見込みがないこと、従ってその料金を収入として算定することが不能であることを意味する。

従って、公営企業管理者が負担金を負担・支出する行為は、地方財政法第4条ばかりでなく、同法第3条第2項にも違反することになる。

(7) 被告公営企業管理者が国土交通大臣に対し、ダム使用権設定申請を取り下げないことは、地方財政法第8条に違反する。

ア. ダム使用権設定予定者の地位が、物権としてのダム使用権の設定を受けるべき権利、すなわち地方公営企業の用に供する資産であって、その財産管理について地方財政法第8条の規律を受けることは前述したとおりである。

イ. 本件ダム使用権を確保しても、茨城県の水道事業はこれに見合った収入を、全く得ることができないのに対し、本件ダム使用権設定申請を取り下げ、関係水利権の返上をするならば、今後の負担金の負担・支払いの義務を免れるのはもとより、既払い分についても一定の条件付きで返還を受けることができる（特ダム法第12条）。

ウ. 従って、茨城県の水道事業に属する財産を管理する上で、本件ダム使用権設定申請を取り下げることにより茨城県の利益を実現することが、被告公営企業管理者の茨城

県に対する忠実義務を全うする所以である。

逆に言えば、このような財務会計上の権限の行使を怠ることは、地方財政法第8条に違反することになる。

エ. そして、このような財産の管理権の行使は、国土交通大臣の協力を全く必要とせず、申請者側の一方的な選択として行なうことができるのである。

前述のとおり、地方自治体（水道事業者）がみずから推進する事業を中止するにとどまらず、国の直轄事業や、水資源機構の事業からも撤退した例が少ないことは、これが地方自治体自身の選択の問題であることを示すものである。

6. 住民監査請求の経由

原告らはいずれも本年9月10日付で茨城県監査委員に対し、本件各被告を名宛人とする、本件請求と同一内容の勧告を発することを求めて、住民監査請求を行なった。

しかし、茨城県監査委員は、本年10月4日付で原告らの請求を却下する旨の監査結果を原告らに通知した。

7. 結論

以上の次第で原告らは、地方自治法第242条の2第1項第1号に基づき、被告らに対し、本件ダムに関する利水上、治水上の各負担金の支出の差止めを求め（請求の趣旨第1項および第3項）、

また、同項第3号に基づき、被告公営企業管理者が財産（ダム使用权の設定を受けるべき地位）の管理を怠る事実の違法確認を求める（同第2項）とともに、

同項第4号に基づき県知事および公営企業管理者の地位にあった個人に対し然るべき損害賠償請求がなされるべきことを求めて（同第4項および第5項）本訴に及んだのである。

第3. 立証方法

甲第1号証 監査結果通知書

以上のほか、口頭弁論期日において、必要に応じ提出する。

第4. 添付書類

1. 甲号証 写 1通
2. 訴訟委任状 2 1通