

訴 状

2004（平成16）年11月9日

宇都宮地方裁判所 民事部 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 大 木 一 俊
外36名（別紙「代理人目録」記載のとおり）

当事者の表示 別紙「当事者目録」記載のとおり

公金支出差止等請求住民訴訟事件

訴訟物の価格 金480万円

貼用印紙額 金2万9000円

第1 請求の趣旨

- 1 被告は、次の各負担金を支出してはならない。
 - (1) 独立行政法人水資源機構法第29条第1項に基づく、思川開発事業の建設負担金
 - (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、思川開発事業及び湯西川ダム建設事業の水源地域整備事業の経費負担金
 - (3) 思川開発事業及び湯西川ダム建設事業に関する財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金
 - (4) 河川法第60条に基づく思川開発事業及び湯西川ダム建設事業の負担金
 - (5) 河川法第63条に基づく八ッ場ダム建設事業の負担金
- 2 被告が、独立行政法人水資源機構に対し、思川開発事業使用権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 被告は、栃木県を代表して、債務者福田昭夫（2004年9月10日以前の1年間に

において栃木県知事の地位にあった者) に対し、金7億6901万0373円及びこれに対する2004(平成16)年9月10日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金の請求をせよ。

4 訴訟費用は被告の負担とする。

第2 請求の原因

1 当事者

- (1) 原告は、いずれも栃木県の住民である。
- (2) 被告は、栃木県の執行機関であって、栃木県の財産を管理する一般的権限を有するものである。

2 本件住民訴訟の対象となる3事業の概要

(1) 思川開発事業の概要

ア 思川開発事業とは

思川開発事業は、独立行政法人水資源機構(旧水資源開発公団)を事業主体として、利根川総合開発の一環として、利根川水系渡良瀬川の支川思川の上流部南摩川に南摩ダムを建設して洪水調節を行なうと共に、思川支川の黒川、大芦川を導水管で結び、水融通を図る事業である。

その目的としては、次の3つが上げられている。

① 洪水調節

南摩ダム地点の計画高水流量130m³/秒のうち125m³/秒の洪水調整を行なうことにより、南摩ダム下流の思川沿川地域及び利根川本川の中・下流地域の洪水被害の軽減を図ること。

② 既得取水の安定化と流水の正常な機能の維持

南摩川、黒川、思川及び利根川沿川の既得取水の安定化等の流水の正常な機能の維持、及び異常渇水時に緊急水の補給を行なうこと。

③ 新規取水の開発

栃木県、小山市、古河市、総和町、五霞町、埼玉県及び北千葉広域水道企業団の水道用水として新たに最大3,202m³/秒(1日約27万6653m³)の取水を

可能とすること。

なお、栃木県の配分量は、このうち0.821 m³/秒（1日約7万0934 m³）である。

イ 現事業計画に至る経緯

- (ア) 思川開発事業は、高度経済成長期における首都圏の水需要の増大を背景に、1964（昭和39）年2月に利根川水系における水資源開発基本計画が閣議決定された際に、水供給施設の一つとして事業計画が発表されて予備調査が行なわれ、1969（昭和44）年7月に変更された水資源開発基本計画に計上されて実施計画調査が行なわれ、具体化するに至った。
- (イ) 当初の計画では、地形的にはダム建設に適しているものの、小川のような小河川で、流域面積も12.4 km²と狭く、水量に乏しい南摩川に巨大なダムを造り、水量の豊富な大谷川の水を年平均約1億2000万m³取水して、直径5mもの導水トンネルで今市市から約20kmも運んで貯水し、かんがい用水及び都市用水として最大17 m³/秒を開発するものであった。
- (ウ) しかし、水没予定地の住民だけでなく、取水口のある今市市では1965（昭和40）年8月に、市、市議会、農業委員会、土地改良区、水利調整委員等からなる「思川開発大谷取水反対期成同盟会」を結成して強い反対の姿勢を示したことから、今市市に配慮して、1994（平成6）年には、大谷川からの取水量を年平均6000万m³に、また利水量も8.6 m³/秒（都市用水7.1 m³/秒・かんがい用水1.5 m³/秒）に減じるとともに、今市市への都市用水の供給が可能となるよう、途中にある行川にダムを建設するものに改められた。この計画の費用は、1992（平成4）年度単価で約2520億円であった。
- (エ) この改定計画についても、今市市からは依然として強い反対の意向が示され、また1997（平成9）年2月には、洪水吐きの設置位置の変更のためダム建設予定地の室瀬地区では移転戸数が4戸から11戸に増えたことから、同年5月に「南摩ダム建設絶対反対協議会」を結成して地区が一丸となった反対運動を開始し、さらに同年10月には、栃木県及び首都圏の市民が「思川開発事業を考える流域の会」（以下「流域の会」という）を結成して、反対運動を活発に行なうに至ったこと等から2000（平成12）年11月の栃木県知事選の重要争点の一つとなった。

(オ) そして首都圏における水需要の大幅な減少もあって、2002（平成14）年3月には事業実施方針が変更され、現在の計画となった。現計画の費用は約1850億円である。

ウ 南摩ダムの諸元等

思川開発事業の核となる南摩ダムの諸元等は以下のとおりである。

① 位置

栃木県鹿沼市上南摩町

② 規模

堤高	86.5 m
総貯水容量	5100万0000 m ³
有効貯水容量	5000万0000 m ³
集水面積	12.4 km ²

③ 型式

ロックフィルダム

④ 工期

1969（昭和44）年度（実施計画調査着手時）～2010（平成22）年度（完成予定時）

なお、思川開発事業では、この外に、黒川取水・放流工、黒川導水路（延長約3 km）及び大芦川取水・放流工、大芦川導水路（延長約7 km）等の施設が建設されることになる。

オ 南摩ダムの貯水容量の配分

南摩ダムの総貯水容量5100万m³の配分は以下のとおりである。

洪水調節容量	500万m ³
新規利水容量	1810万m ³
不特定利水容量	1690万m ³
渇水対策容量	1000万m ³
堆砂容量	100万m ³

(2) 湯西川ダム建設事業の概要

ア 湯西川ダムとは

湯西川ダムは、国（国土交通省）を事業主体として、利根川水系湯西川に建設される治水及び利水を目的とする多目的ダムであり、その諸元等は以下のとおりである。

① 位置

栃木県塩谷郡栗山村大字西川

② 規模

堤高	119m
総貯水容量	7500万0000m ³
有効貯水容量	7200万0000m ³
集水面積	102.0km ²
湛水面積	198ha

③ 型式

重力式コンクリートダム

④ 工期

1982（昭和57）年度（実施計画調査着手時）～2011（平成23）年度（完成予定時）

イ 現事業計画に至る経緯

湯西川ダム建設計画も前述の思川開発事業と同様に、首都圏における水需要の増大を背景に、1969（昭和44）年度に構想されたものであるが、1973（昭和48）年改定の利根川水系の工事实施基本計画では、鬼怒川水系の治水ダム計画には入っておらず、この時点における鬼怒川水系の治水ダム計画は、五十里ダム、川俣ダム、川治ダムで完結することになっていた。ところが、1980年（昭和55）年に策定された利根川水工事实施基本計画では、湯西川ダムが新たに治水ダムとして追加され、計画が本格化するに至った。

事業費は、約1840億円である。

ウ 湯西川ダム建設事業の目的

湯西川ダム建設事業の目的としては、以下の5つが上げられている。

① 洪水調節

湯西川ダム地点の計画高水流量 $850\text{ m}^3/\text{秒}$ のうち $810\text{ m}^3/\text{秒}$ の洪水調整を行なうことにより、湯西川ダム下流の鬼怒川及び利根川本川の下流地域の洪水被害の軽減を図ること。

② 流水の正常な機能の維持

五十里ダム下流及び鬼怒川・利根川本川沿岸の既得用水の補給等流水の正常な機能の維持を図ること。

③ かんがい

農業用水の必要流量が不足している時に、貯留している水を随時放流することにより、年間を通して安定的に利用できる流量を確保するため、田川沿岸の約 2000 ha の農地に対するかんがい用水の補給を行なうこと。

④ 水道用水

宇都宮市に対して、新たに1日最大 25900 m^3 ($0.30\text{ m}^3/\text{秒}$)、茨城県に対して、新たに1日最大 18800 m^3 ($0.218\text{ m}^3/\text{秒}$)、千葉県に対して、新たに1日最大 130500 m^3 ($1.51\text{ m}^3/\text{秒}$)の水道用水の取水を可能とすること。

⑤ 工業用水

千葉県に対し、新たに1日最大 16400 m^3 ($0.19\text{ m}^3/\text{秒}$)の水道用水の取水を可能とすること。

エ 湯西川ダムの貯水容量の配分

湯西川ダムの総貯水容量 7500 万m^3 の配分は、以下のとおりである。

洪水調節容量	3000 万m^3
流水の正常な機能の維持	1790 万m^3 (洪水期)、 2980 万m^3 (非洪水期)
かんがい用水	310 万m^3 (洪水期)、 380 万m^3 (非洪水期)
水道用水	1920.1 万m^3 (洪水期)、 3511.1 万m^3 (非洪水期)
工業用水	179.9 万m^3 (洪水期)、 328.9 万m^3 (非洪水期)
堆砂容量	300 万m^3

(3) ハッ場（ヤンバ）ダム建設事業の概要

ア ハッ場ダムとは

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、その諸元等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	131m
総貯水容量	1億0750万0000m ³
有効貯水容量	9000万0000m ³
集水面積	707.9km ²
湛水面積	304ha

③ 型式

重力式コンクリートダム

④ 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 現事業計画に至る経緯

(ア) 1947（昭和22）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（昭和24）年に策定され、上流ダム群によって3000m³/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1万4000m³/秒とする方針が打ち出された。

(イ) 建設省は、1952（昭和27）年5月に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。これがハッ場ダム問題の発端であった。

(ウ) 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（昭和39）年に稼働するに至って予備調査が再開された。

- (エ) 65（昭和40）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（昭和42）年、現地に調査出張所を開設して実施計画調査を進め、70（昭和45）年には予算上は建設事業の段階に移行した。その後76（昭和51）年には群馬県知事がダム推進を表明し、80（昭和55）年に地元に対し生活再建案を提示した。そして85（昭和60）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。
- (オ) この間76（昭和51）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（昭和61）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（平成4）年から99（平成11）年にかけて用地補償の基礎となる調査が行なわれ、2001（平成13）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で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。
- (カ) 補償基準が合意される前に策定された86（昭和61）年の基本計画では、事業費総額は2110億円、完成予定は2000（平成12）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（平成15）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4600億円に増額され、完成予定は2010（平成22）年に先送りされた。
- (キ) 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。

ウ 八ッ場ダム建設事業の目的

八ッ場ダム建設事業の目的としては、以下の4つが上げられている。

① 洪水調節

八ッ場ダム地点の計画高水流量3900m³/秒のうち、2400m³/秒を調節し

て利根川沿線流域の洪水被害の軽減を図ること。

② 流水の正常な機能の維持

八ッ場ダム下流の吾妻川の河川環境の改善等流水の正常な機能の維持を図ること。

③ 水道用水

群馬県、藤岡市、埼玉県、東京都、千葉県、北千葉広域水道事業団、印旛郡広域市町村圏事務組合及び茨城県に対し、合計21,389 m³/秒（1日約184万8000 m³）の水道用水の取水を可能にすること。

④ 工業用水

群馬県及び千葉県に対し、合計0.82 m³/秒（1日約7万0848 m³）の工業用水の取水を可能にすること。

エ 八ッ場ダムの貯水容量の配分

八ッ場ダムの総貯水容量1億0750万m³の配分は、以下のとおりである。

洪水調節容量	6500万m ³
流水の正常な機能の維持	131.3万m ³ （洪水期）、402.2万m ³ （非洪水期）
水道用水	2281.4万m ³ （洪水期）、8260.7万m ³ （非洪水期）
工業用水	87.3万m ³ （洪水期）、337.1万m ³ （非洪水期）
堆砂容量	1750万m ³

(4) 3事業の事業費

ア 総事業費

思川開発事業、湯西川ダム建設事業及び八ッ場ダム建設事業（以下「本件3事業」という）の事業費は、それぞれ約1850億円、約1840億円、約4600億円の合計8290億円である。この外に、本件3事業に関連して、水源地域対策特別措置法に基づく事業、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業にも巨額の費用を要することが見込まれており、それらも合わせると本件3事業の事業費は1兆円を超える。さらに、これら事業費の資金を調達するための起債の利息が加わるので、国民の総負担額は1兆5000億円にもなることが予想される。

イ 栃木県の負担額

本件3事業に対する栃木県の負担額は、思川開発事業が治水分130億円、水道分が86億円の合計216億円、湯西川ダム建設事業が治水分の103億円及び八ッ場ダム建設事業が治水分の9億円であり、総合計は328億円にも上る。これに、水源地域対策特別措置法に基づく、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業の負担額を加えると約400億円にもなる。

最近1年間における本件3事業への栃木県の支出額の合計は7億6901万0373円である。

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) 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1～独立行政法人水資源機構法に基づく利水関係負担金

ア 独立行政法人水資源機構法(以下「水資源機構法」という)第29条第1項により、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 栃木県は、前述のとおり、思川開発事業に関し、ダム使用权設定予定者として、事業費総額約1850億円のうち約86億円の費用を負担することが予定されているが、この支払条件等は事業完了後に定められるため、現在のところ、その支出はない。

ウ ダム使用权の設定予定者は、設定申請を取り下げることができる。この場合における費用負担に関しては、水資源機構法施行令第30条第2項第2号が規定している。

(3) 負担2～河川法に基づく治水関係負担金

ア 河川法第59条の原則に対する例外として、同法第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、さらに同法第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 栃木県は、河川法第60条に基づき、治水事業分として、思川開発事業については、総事業費約1850億円のうち130億円、湯西川ダム建設事業については、総事業費1840億円のうち103億円を負担すべきものとされる外、八ッ場ダム建設事業についても、同ダムの建設により水害防止上「著しい利益」を受けるものとして、同法第63条に基づき、9億円の負担金を支出することになっている（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、2003（平成15）年9月10日から2004（平成16）年9月9日までの1年間における支出分は、思川開発事業が3億4450万円、湯西川ダム建設事業が1億5913万2662円、八ッ場ダム建設事業が235万7000円の合計5億0598万9662円である。

（4）負担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 湯西川ダムは1986（昭和61）年3月に水特法の対象ダムに指定され、98（平成10）年1月に同法4条に基づく水源地域整備計画が公示された。これを受けて関係県及び宇都宮市において同年5月12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 この協定に基づき栃木県が負担することが予定されている負担金総額は、169億0981万7000円（整備事業に要する経費172億5981万7000円の0.9797）のうち0.0514の約8億7000万円である。

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、1億9537万4000円である。

(5) 負担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 この協定に基づき栃木県が、思川開発事業について、2003（平成15）年9月10日から、2004（平成16）年9月9日までの1年間に支出した負担金は、6764万6711円である。

(6) 小括

本件住民訴訟の対象となる「財務会計行為」は、被告栃木県知事による上記（2）ないし（5）の各負担金の各支出である。

なお、上記（2）の負担金を負担する前提となる、ダム使用权の設定予定者たる地位は栃木県の財産であるが、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である被告栃木県知事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。

(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 被告栃木県知事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、被告栃木県知事が、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

定している。

イ ダム使用権は物権である（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、すなわちダム使用権の設定予定者の地位は、栃木県の資産である。（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 被告栃木県知事は、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、栃木県に対し負っている。

5 財務会計行為及び財産管理を怠る事実の違法性

(1) 思川開発事業による利水上の利益の不存在

ア 利根川下流域自治体における水余り

(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（平成27）年以降は、更に水需要の減少は加速される。

(イ) これを東京都について見るに、上水道の給水実績も、1970年代後半をピークとして漸減し、2003年度における1日最大給水量（同年9月3日）は506万 m^3 まで低下した。2004（平成16）年7月～8月の猛暑期間中においても、1日当たり最大給水量は522万 m^3 にとどまった。これは、1人当たりの給水量が水道の漏水防止対策の向上と節水型機器の普及に伴って減少したためである。

(ウ) また、古河市、総和町及び五霞町が思川開発事業の利水予定者となっている茨城県においても、近年上水道の給水実績は頭打ちの状態になっており2002（平成14）年度における1日最大給水量は103万 m^3 （約11.92 m^3 /秒）にとどまっている。そして、県営工業用水道の給水実績も、同様の傾向にあり、2002年度における1日最大給水量は約67万 m^3 であり、同年度における茨城県の上水道及び県営工業用水道の1日最大給水量は約170万 m^3 である。

他方、茨城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、給水量換算で、霞ヶ浦開発で162万 m^3 /日、その他で57万 m^3 /日と合計約219万 m^3 /日（約25.35 m^3 /秒）も存在する。茨城県はこの外に約28万 m^3 /日の地下水水源を有しているため、合計で約247万 m^3 /日の水源を保有している。

従って、茨城県は2002年時点で既に約77万 m^3 /日（約8.912 m^3 /秒）の余剰水源を有しており、思川開発事業はもちろん湯西川ダム事業や八ッ場ダム事業等の新たな水源開発に参加する必要性がなくなっている。

(エ) 同様に、北千葉広域水道企業団が思川開発事業の利水予定者になっている千葉県においても、上水道の給水実績は最近10年間横ばい状態が続いており、2002（平成14）年度における1日最大給水量は213万 m^3 （約24.65 m^3 /秒）にとどまっている。これに、工業用水道を合わせても同年度における1日最大給水量は約299万 m^3 /日（約34.61 m^3 /秒）である。

他方、千葉県の保有水源は、工業用水道や地下水も含めると約370万 m^3 /日（約42.824 m^3 /秒）も存在している。

従って、千葉県も2002年時点で既に約71万 m^3 /日（約8.22 m^3 /秒）の余剰水源を有しており、思川開発事業はもちろんのこと湯西川ダム事業や八ッ場ダム事業等の新たな水源開発に参加する必要性がなくなっている。

イ 栃木県における水余り

(ア) 栃木県の上水道及び簡易水道の1日最大給水量は、1994（平成6）年以降、約88万 m^3 /日～約86万 m^3 /日で、横這状態が続いている。この間人口は、約198万人から約200万5000人（2002年）と若干増加したが、1人当たりの1日最大給水量は、1994年の503 ℓ /日をピークに、以後減少傾向が続いており、2002（平成14）年には約464 ℓ /日となっている。

(イ) 一方、水源開発が進んできたため、栃木県は現在の水需要を充足する水源を保有するようになった。現在、栃木県の水道の保有水源は、工業用水道の未利用水源と水道用地下水も加えると、100万 m^3 /日を超えるので、既に約20万 m^3 /日も過剰となっている。したがって、栃木県及び県内の各市町村が新規のダム建設事業に参加する必要性はなくなっている。

(ウ) 栃木県が2001（平成13）年3月に策定した「栃木県総合計画～とちぎ21

世紀プラン」では、栃木県の人口は、2000（平成12）年2月の推計で、2000（平成12）年には201万6000人、2005年（平成17）年には203万9000人、2010（平成22）年には206万人、そして2015（平成27）年にはピークの207万3000人になり、これ以降は減少に転じるとされているが、2004（平成16）年10月時点の人口は約201万5000人に過ぎず、既にこの予測は下方修正を余儀なくされている。

(エ) そして、前記とちぎ21世紀プランでは、栃木県の水需要について、「本県の水需要量は、用水によって状況に違いがあるものの、全体として横ばい傾向で推移していくものと予測されます。水道用水は、給水人口の増加や、ライフスタイルの変化に伴う1人当たりの水使用量の増加などにより今後とも穏やかに増加し、給水人口がピークを迎える平成32年度（2020）頃に最大となると予想されます。」との前提の下に、水道用水の需要量については、1998（平成10）年の2億6800万tから、2005（平成17）年には2億8800万t、2015（平成27）年には3億0400万t、2020（平成32）年にはピークの3億0500万tとなるものと予測している。しかし、実際の年間給水量は、1998（平成10）年で2億5927万t、2002（平成14）年で2億5665万tとこの予測を下回っている。

(オ) 前述のとおり人口予測が過大であり、また、1人当たりの1日最大給水量も減少傾向にあることに照らせば、栃木県の水需要予測が過大であることは明らかである。

(カ) このように、既に20万m³/日近くの水が過剰となっているところへ、更に思川開発事業によって0.821m³/S（1日約7万0934m³）もの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。

(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、1990（平成2）年の都市用水の全国における需要を1億3100万m³/日と予測していたが、同年の実績値は、その60%の7000万m³/日に過ぎなかった。

また、1987（昭和62）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1億1030万m³/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（平成11）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（平成14）年時点で実績

値と早くも800万m³/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) 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（平成9）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）	4500万m ³
・印旛沼総合開発（千葉県）	4469万m ³
・江戸川総合開発（東京都）	710万m ³
・稲戸井調節池総合開発（茨城県）	1590万m ³
・渡良瀬遊水池総合開発Ⅱ期事業（栃木県、群馬県）	1050万m ³

② 水資源機構（旧水資源開発公団）の事業

・平川ダム（群馬県）	4400万m ³
・思川開発のうち大谷川分水（行川ダム）（栃木県）	450万m ³
・栗原川ダム（群馬県）	4550万m ³
・戸倉ダム（群馬県）	6400万m ³

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）	864万m ³
・倉渕ダム（群馬県）	870万m ³

（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（2億9853万m³）は、本件3事業のダムの有効貯水量の合計（2億1200万m³）の約70%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。

ウ 渇水対策としても新規ダムの建設は不要

(ア) 何年に1回かの渇水年になると、ダムの湖底が見えつつある状態が報道され、渇水が深刻化すれば水無し都市になってしまうのではないかとこの恐れを抱かせる。しかし、実際には渇水時の利根川の流量維持にダムが果たす役割はあまり大きくはなく、たとえダムが空になっても利根川の流量が途絶えることはない。

(イ) 1994(平成6)年の利根川渇水を例にとれば、ダムからの補給は3割程度で、残りは森林等が生み出したものであり、ダムの役割は意外と小さい。渇水時の流量を増やすためには、新たなダムを建設するよりも、保水力の大きい広葉樹林を中心とする森林の整備が図ることの方がはるかに重要である。

(ウ) 日本の場合、降水量が少ない期間が1年以上続くことはまずあり得ない。渇水といってもせいぜい数カ月の間であり、次の代替手段をとれば、大渇水を乗り切ることは十分に可能である。

- ① 農業用水から都市用水への一時的な融通
- ② 日頃からの構造的な節水施策の推進
- ③ 渇水時における地下水の利用拡大

(エ) また、最近では各水道事業者が十分な水源を保有するようになったので、渇水がきても、断水に至ることはほとんどなく、生活への影響を避けられるようになっている。

エ 南摩ダムの利水上の欠陥

前述のとおり、南摩川はダムに適した地形を有しているものの、小河川で集水域が12.4km²と狭いため、ダムを作っても南摩川の流水だけでは水が貯まらないことから、南摩ダムの建設計画は、水量の豊富な大谷川の水を導水することとセットになった思川開発事業としてスタートした。

しかし、今市市の反対にあって、1994(平成6)年5月に大谷川の取水を年6000万tに半減することとなったことから、そもそも建設省(当時)の流量データは過大であり、各河川の流量や降水量等から考えて、計画どおりの取水はできず、計画どおりにはダムに水が貯まらない、との指摘がなされていた。

現計画では、その大谷川からの取水はまったくないのであるから、南摩ダムに計画どおりに水が貯まらない蓋然性がより高くなっている。

(2) 本3事業による治水上の利益の不存在

ア ハッ場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2万2000m³/秒と設定されているが、80(昭和55)年改訂以前の計画における基本高水流

量は1万6000m³/秒で、その前提となったのは、1947（昭和22）年のカスリン台風に際して、同地点で1万7000m³/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1万5000m³/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、2万2000m³/秒や1万6000m³/秒はおろか、1949（昭和24）年のキティ台風の1万0500m³/秒を除けば、1万0000m³/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（昭和26）年以降における最大流量は、1998（平成10）年の9220m³/秒である。

1947（昭和22）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、エネルギー源確保等のため、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1万7000m³/秒という数値を、更に膨らませた2万2000m³/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1万7000m³/秒から2万2000m³/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、1万4000m³/秒から1万6000m³/秒へと変更され、上流ダム群によって調節する流量は3000m³/秒から6000m³/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1240m³/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。

この意味でも八ッ場ダムが利根川の中流・下流の治水に貢献することはありえず、ましてや、栃木県が八ッ場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、八ッ場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、八ッ場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（昭和34）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8280m³/秒にすぎなかった。

(オ) 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。

イ 思川開発事業（南摩ダム）による治水上の利益の不存在

南摩ダムの治水目的は思川下流地域および利根川中・下流地域の洪水対策である。

思川下流地域に関しては、思川下流の洪水基準地点・乙女の流域面積760km²に対して南摩ダムの集水面積は、12km²しかなく、その割合はわずか1.6%しかない。この比率は、洪水流量測定の誤差程度のものであるから、治水対策として意味をもつものではない。

そして、利根川中・下流地域に関しては、利根川の治水計画では、利根川本川に対する渡良瀬川、思川、巴波川の洪水の影響を渡良瀬遊水地でゼロにすることになっているので、南摩ダムの洪水調節が利根川中・下流地域の洪水軽減に寄与することは全くない。

このように、南摩ダムの治水目的はまやかしである。

ウ 湯西川ダムによる治水上の利益の不存在

湯西川ダムの治水目的は鬼怒川および利根川本川下流の洪水対策である。

前述のとおり、1973（昭和48）年に利根川水系の治水計画（工事实施基本計画）が改定された際、同計画では、鬼怒川水系の治水ダム計画は五十里ダム、川俣ダム及び川治ダムの3ダムで完結することになっていた。

それにもかかわらず、1980（昭和55）年に策定された利根川水系工事实施基

本計画では、突如として、新たな治水ダムとして湯西川ダムが追加された。これは、利水上の観点から湯西川ダム計画が浮上したため、急遽、同ダムが治水上も必要であるかのように、治水計画を書き換えたことを意味している。

このように湯西川ダムは、治水計画において屋上屋を重ねるように付加されたものであるから、その必要性は希薄である。

(3) ハッ場ダムは、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こと

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、ハッ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、ハッ場ダムの場合も前述のとおり1750万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、ハッ場ダムの利水・治水機能は短期間で失われることになる。

この意味でもハッ場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) ダム建設事業がもたらす様々な問題点

ダムを建設すると、様々な問題がもたらされる。ここでは、ハッ場ダムを例にとつて述べる。

ア 吾妻溪谷はどうなっていくのか

吾妻溪谷の上流部は八ッ場ダムの建設工事によって大きな損傷を受け、ダム完成後は湖面の下に水没してしまう。残りの下流部も関東の耶馬溪といわれる現在の美しさを保つ期間はそう長くない。奇岩怪岩が立ち並ぶ吾妻溪谷の岩肌は時折来る洪水によってその表面が洗われ、その美しさが維持されている。洪水が八ッ場ダムによって貯留されるようになると、岩肌をコケが覆い、やがては草木が生い茂って溪谷の様相が大きく変わり、今の面影を失ってしまう。利根川支流・神流川の三波石峡は下久保ダムの建設後、昔の美しい面影をなくし、惨憺たる状況になっている。

イ 八ッ場ダムはどのような様子のダム湖になるのか

八ッ場ダムは洪水調節のため、7月～9月は満水位から28mも水位を落としてしまう。土肌を剥き出しにして、底の方にしか水がたまっていない状況がつくられる。

そして、その底にたまった水は異様な色を呈することになる。色の原因の一つは、藻類(植物プランクトン)の異常増殖である。八ッ場ダムは吾妻川の中流部に位置しているため、上流域から多量の栄養塩類(窒素とリン)が流れ込んでいる。上流域の草津町、嬭恋村、長野原町には約3万人が住み、草津温泉、万座温泉、万座スキー場等に大勢の客が訪れる。更に、嬭恋のキャベツ畑には多量の化学肥料が投入され、三町村で何千頭という牛が飼育されている。これらの生活排水、農業排水、畜産排水等により、吾妻川に多量の栄養塩類が流入している。吾妻川の全窒素と全リンを調べた例をみると、ダム湖としての環境基準(水道1～3級)の3倍程度もあった。栄養塩類の濃度が高いから、ダムをつくり、今までの流水をたまり水に変えると、藻類の異常増殖が進行し、水質がひどく悪化していくことは確実である。

もう一つの色の原因は中和生成物である。上流にある品木ダム(中和生成物の沈殿池)はすでに8割近くが埋まっているから、近い将来には満杯になり、中和生成物が流出する。この中和生成物が八ッ場ダム完成後にはそのダム湖に沈殿するようになり、湖水をその色に帯びさせる。

底の方にしか水がたまっておらず、その水が藻類の異常増殖と中和生成物の流入で異様な色が呈するのであるから、八ッ場ダム湖は観光資源としての魅力がゼロである。

ウ 川原湯温泉街の今後

水没予定地で最大の集落である川原湯温泉街はダムサイトの右岸(打越地区)と、現温泉街の山側(上湯原地区)に移転することになっている。前者は代替地造成工事が始まっているが、後者はまだ工事の目処がたっておらず、計画通りに代替地が造成されるのかどうかはわからない。

代替地に移転して旅館を再建しても、旅館経営の見通しは決して明るくはない。今の川原湯温泉の魅力は吾妻溪谷の美しさと情緒豊かなひなびた温泉街にあるが、移転後はその二つとも失われてしまう。ハッ場ダム湖は前記イで述べたようにとても吾妻溪谷の代わりの観光資源になるものではない。さらに、次に述べるように、移転予定地は地滑り、崩落の危険性が高い。

これらのことを踏まえれば、川原湯温泉街にとって望ましい道は、ダム計画を中止して、温泉街を現在のところで再建することである。そのために必要な費用は、水没予定地の人々を苦しめ続けてきたダム起業者等が負担すべきであるが、今後のダム事業費に比べればはるかに小さい金額であるに違いない。

エ 脆弱な地質による災害の誘発

ダム予定地の両岸は浅間山が噴火した際の泥流が吾妻溪谷でせき止められて厚く堆積しており、きわめて脆弱な地層である。ここにダムを築いて貯水を開始すると、ダム湖の周辺では地滑りが起き、周辺も支えを失い崩落する危険性が高い。そして、住民が移転する予定の山側の代替地は地滑り、崩落の危険が高く、土石流が起きる心配がある。

奈良県の大滝ダム(紀の川)は2003年3月末から湛水を開始したが、地質が脆弱であるため、地割れがおき、38戸の仮移転が行われた。ハッ場ダムでも同じように災害が誘発される可能性が高い。

(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、栃木県は思川開発事業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3事業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、水資源機構法第27条、河川法第63条に基づく負担金は、水資源機構あるい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3事業が利水上、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、栃木県とほか5都県との間の協定（前者は1996（平成8）年2月22日付、後者は1990（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3事業が栃木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、栃木県以外の協定当事者たる各都県においても、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62年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁参照）。

(6) 被告栃木県知事が水資源機構に対し、ダム使用权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 ダム使用权設定予定者の地位が、物権としてのダム使用权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 本件ダム使用权を確保しても、栃木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、本件ダム使用权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ことができる（水資源機構法施行令第30条第2項第2号）。

ウ 従って、栃木県の水道事業に属する財産を管理する上で、本件ダム使用权設定申請を取り下げることにより栃木県の利益を実現することが、被告栃木県知事の栃木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、水資源機構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ことどまらず、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くないことは、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。

（7）まとめ

以上のとおり、原告らは、本3事業に関し、栃木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りと考えるものである。

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。

6 住民監査請求の経由

原告らはいずれも2004（平成16）年9月10日付で栃木県監査委員に対し、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、栃木県監査委員は、同年10月12日付け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、被告栃木県知事に対し、本3事業に関する利水上、治水上の各負担金の支出の差止めを求め（請求の趣旨1項）、また、同項第3号に基づき、被告が財産（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2項）とともに、同項第4号に基づき栃木県知事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3項）本訴に及んだのである。

第3 証拠方法

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 | 甲第1号証の写 | 1通 |
| 2 | 訴訟委任状 | 22通 |