

副 本

平成16年（行ウ）第14号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

原告 市民オンブズパーソン栃木 外20名

被告 栃木県知事 福田富一

副本直送

第7準備書面

平成19年4月16日

宇都宮地方裁判所第1民事部合議係 御中

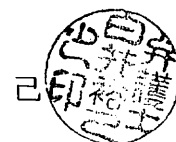
被告訴訟代理人弁護士

谷 田 容



同

白 井 裕



同

船 田 録



同

平 野 浩



被告指定代理人

岡 本 和



同








田 辺 悦



同

露 木



同	村	上	昭	男		
同	渡	辺	哲	朗		
同	都	丸	浩	之		
同	小	野	和	憲		
同	熊	田	登	志	枝	
同	諏	訪	浩			
同	岡	野	英	樹		

原告ら準備書面10（平成18年10月26日付け）及び準備書面11（平成19年2月2日付け）に対して、被告は、次のとおり主張する。

1 総論

原告らは、被告が思川開発事業へ参画し、同事業に係る利水関係費用の支出を負担することは、裁量権の濫用であり、違法である旨主張する（原告ら準備書面10（4、73頁））。

しかしながら、すでに再三指摘しているとおり、地方自治法242条の2に規定する住民訴訟は、地方公共団体の財務会計の違法を是正することを目的とするものであり、その訴訟の対象は、同法242条1項に掲げる財務会計上の行為及び事実に限られる。利水者の費用負担義務は、水資源機構法25条1項、同法施行令29条、30条等の規定に基づくものであり、具体的な負担金支払

義務も同法施行令 31 条その他の所定の手続を経た水資源機構の賦課行為によって発生するものであって、公団法 20 条 2 項（水資源機構法 13 条 3 項）の同意に、負担金支払義務の発生という法的効果はなく、これが支出負担行為に該当しないことは明らかである。

また、住民訴訟において、当該職員の財務会計上の行為をとらえて地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号の規定に基づき損害賠償責任を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存在する場合であっても、上記原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である（最高裁平成 4 年 12 月 15 日第三小法廷判決・民集 46 卷 9 号 2753 頁参照）。そして、この理は、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号の規定に基づく差止請求についても基本的に同様であるが、損害賠償請求と差止請求の性格の相違から、差止請求については、当該支出命令ないし支出が財務会計法規が要請する健全な財政運営に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である。

ところで、思川開発事業に係る水資源機構法に基づく費用負担については、原告らも認めているとおり、未だその負担は現実化していない。事業完了後の割賦払いとなる見通しであり、その場合には、水資源機構が、支払期間、始期、元利支払の方法、利子率等を定めなければならず、これを定めるについては、あらかじめ、負担金を負担すべき者と協議するとともに、国土交通大臣及び主務大臣の認可を受けなければならないとされているが（水資源機構法施行令 31 条）、未だその協議もなされていない。

以上のように、思川開発事業に係る利水負担金に関しては、未だその負担が現実化していないのであるから、財務会計法規上の義務違反が発生する余地はあり得ないところである。

原告らは、被告の求める思川開発事業に関する利水負担金支出に係る請求（差

止め請求) について、誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのかについて明らかにすることなく、県の行った水資源政策上の行為(公団法20条の同意)について、縷々異を唱えている。

原告らのこれらの主張は、到底、地方公共団体の財務会計の違法を是正することを目的とする住民訴訟の違法性を立証する根拠とはなり得ないものである。

しかしながら参考までに、一応、以下において、本県の水資源行政に係る考え方について述べるものとする。

2 多様な水源の確保と思川開発事業

水道水の供給は、県民の日常生活に直結し、その健康を保持するために必要不可欠であり、清浄、豊富かつ低廉な水道水の供給が公衆衛生の維持向上と生活環境の改善に多大な寄与をもたらすものであるから、これが困難になる事態は、将来とも、また、いかなる条件の下においても、回避しなければならない。水道施設及びその水源たる水資源開発施設の建設には相当長期間を要するものであり、需要量が恒常的に変化するのに対し、水供給量は水資源開発施設の供用時点で段階的にしか増加せず、その間、需給関係が逼迫してからは全く対応することができず、県民生活や産業活動に重大な支障が生ずることになる。したがって、水資源開発にあたっては、将来の経済、社会の発展にも対応できるよう、相当長期間にわたる見通しに基づき、安定的確保を目指して着実に推進することが重要である。

上水道は県民の生命にかかわる最も重要なライフラインであり、地下水については、安くて良質な水が確保できる長所を有する反面、一度何らかの原因で汚染が生じると、発生源の特定が難しく、浄水行程が消毒のみである場合が多いことから復旧が難しい。また、渇水時においては地下水の過剰な汲み上げ等による水位の低下が発生し、地盤沈下を生じさせる恐れがある。表流水への転換を進めることによって、汚染に弱く、地盤沈下に繋がる地下水のデメリットを補完する体制を整備していくことが求められている。

本県においては、県北地域の北那須水道用水供給事業及び県央地域の鬼怒水道用水供給事業を実施しているところではあるが、これ以外は市町等水道事業者の責務において水道事業を営んでいる。表流水確保の必要性は、現時点における状況や水需要の実績値のみならず、将来の人口や経済成長率等様々な要因を考慮し策定された長期的な水需要予測、現有水源の状況、地盤沈下や濁水発生の危険性等を総合的に判断しなければならない。県南地域の関係市町は、将来にわたり安全で安心できる水道水を確保する水道事業者として、将来の水道普及率の増に伴う新規需要や地下水位低下、地下水汚染、地盤沈下対策等を総合的に考慮し、多様で、安定的な水源を確保するため、それぞれの市町における利水行政上の判断により要望水量を決定し、被告もそれを妥当なものとして、思川開発事業に参画して0.821 m³/秒の水道水を確保することとしたのである。

本県における地下水依存度は約3割で、全国平均の約1割を大きく上回っている。このうち上水道における地下水への依存率は59.9%であり、全国平均の33.5%よりも高い状況にある。特に、県南地域における渡良瀬川水系における地下水依存度は83.2%となっており、本県の他の水系に比べて極めて高い状況にあり、平成16年度の取水実績では県南14市町のうち12市町が100%地下水に依存している(乙68)。このように水源の大部分を地下水に依存している県南地域においては、近年地下水汚染や異常気象時の地下水位の低下などが懸念されてきていることに加え、鈍化してはいるものの依然として地盤沈下が進行しており、表流水への転換を進めることによって、リスクの分散による危機管理体制の強化を図っていくことを目指した水資源政策を展開すべきであり、思川開発事業により表流水を確保することは重要である。

3 地盤沈下について

原告らは、地盤沈下はすでに沈静化しており、その転換の必要性はなくなっている旨も主張する(原告ら準備書面10(7、59頁以下))。

しかしながら、原告らの主張は近年の状況のみを表面的な視点からとらえたものにすぎないというべきである。地盤沈下については、地下地質構造や地盤沈下特性、月間の地下水採取状況等の情報が十分に把握できていない現状にあり、地下水の流動メカニズムも解明が難しいことから、今後も調査により地盤沈下や地下水流動メカニズムに関わる情報の蓄積を図り、地区の特性に応じた地盤沈下状況の究明及び対応策を検討する必要がある。

上述のとおり、地下水から表流水への転換は、単なる需要量の問題や地盤沈下対策としてのみ行われるものではないが、県南地域の地盤沈下についてみれば、平成9年度以降、1～2 cmの沈下と比較的安定して推移しているといえるものの、渇水年には沈下量が多くなる傾向にあり、完全に終息したわけではない。2004年（平成16）年度に野木町丸林において最大沈下量2.07 cmを記録し、0.1 km²で2 cm以上の沈下が観測され、この数値は前年度の0.55 cm（小山市福良）に比べ大きくなっている（乙69の4ページ）。原告らの取り上げた観測井の野木No.1（環境管理課1号井）の地層収縮量を見ても、原告らの主張とは異なり、97年は18.00 mm、98年11.51 mm、99年12.30 mm、01年12.25 mmと、10 mmを超過する収縮量を記録している（乙69の54ページ）。

地盤沈下の主たる要因は、地下水の過剰揚水に伴う地盤の収縮によるもので、県南地域において現在も進行している地盤沈下についても地下水の過剰な揚水がその一因となっていることは否定できない。そして、地下水の過剰な揚水の軽減を図ることが地盤沈下の緩和に一定の効果があることも明らかである。

また、近年の気象状況は、地球温暖化の進行や降水量の変動傾向により、渇水や洪水が発生しており、渇水時に、表流水を補うための過剰な揚水が行われたり、涵養量の減少が生じれば、地下水位を低下させ、大幅な地盤沈下が発生する恐れがある。そして、一度地盤沈下が起ると元に回復することは困難であり、被害が発生すれば、その対策には莫大な費用が予想される場所である。

したがって、将来的な検討課題として地盤沈下対策が必要ないとはいえず、地盤沈下対策として、地下水の適正利用を推進するとともに、中長期的には、地下水の揚水量を減らすべく地下水に代わる水源を確保することも必要であって、思川開発事業による表流水の確保は必要な対策である。

4 未利用水源について

原告らは、栃木県内に大量の未利用水源があり、それを活用すれば十分であるとして（原告ら準備書面10（68～69頁）、思川開発事業への参画は必要がないと主張するようでもある。

しかしながら、原告らの指摘する川治ダムの農業用水（藤原町及び今海市）、草木ダムの水道用水（佐野市）、松田川ダムの水道用水（足利市）については、各市町が独自の判断により供給水源を確保しているところの当該各市町の権利であって、栃木県にこれを流用する権限はないものである。

また、鬼怒工業用水道は、今後の新たな水需要が発生したときの水源として利用するなど、将来の本県経済を発展させる上での有効な資産と位置づけられているのである。

5 思川開発事業実施計画について

思川開発事業に関する事業実施計画は、水資源開発公団が公団法に基づき定めたものであり、被告は、その計画について審査する立場にないが、参考までに、一応、以下において、思川開発事業に関する事業実施計画について述べるものとする。

思川開発事業は、水資源開発促進法4条に基づき閣議決定された「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」において、必要な事業として位置付けられた事業である。

また、思川開発事業に関する事業実施計画は、公団法19条の規定に基づく国土交通大臣の指示を受け、公団法20条に基づき水資源開発公団が作成し、主務大臣の認可を受けた計画である。

すなわち、水資源開発基本計画に基づく水源の開発によって、水の安定的な供給が確保される事業として、主務大臣が認可した計画であり、原告が主張するような無意味な水資源開発計画とは到底いえない。

- 6 以上のおり、栃木県知事が公団法20条2項（水資源機構法13条3項）の同意をしたことなどについて裁量権を逸脱した違法があるとはいえないものである。