

平成23年3月24日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 有 泉 佳代子

平成16年(行ウ)第14号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

口頭弁論終結日 平成22年9月30日

判 決

当事者 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 被告が独立行政法人水資源機構に対して思川開発事業からの撤退を怠る事実が違法であることの確認を求める訴えを却下する。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 被告は、次の各負担金を支出してはならない。
 - (1) 思川開発事業について
 - ア 独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金
 - イ 独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく負担金
 - ウ 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金
 - (2) 湯西川ダム建設事業について
 - ア 河川法60条に基づく負担金
 - イ 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金
 - (3) ハツ場ダム建設事業について
河川法63条に基づく負担金
- 2 被告が、独立行政法人水資源機構に対し、思川開発事業からの撤退を怠る事

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、福田富一に対し、81億8756万3374円及びこれに対する平成22年7月2日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

第2 事案の概要

本件は、法人格のない社団である原告市民オンブズパーソン栃木及び栃木県の住民であるその余の原告らが、栃木県知事である被告に対し、(1) ①思川開発事業について、独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金、同法21条3項に基づく負担金、水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金の支出、②湯西川ダム建設事業について、河川法60条に基づく負担金及び水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金の支出、③ハッ場ダム建設事業について、河川法63条に基づく負担金の支出が、違法な公金の支出に当たるとして、地方自治法242条の2第1項1号に基づく差止めを求め、(2) 被告が独立行政法人水資源機構に対する思川開発事業から撤退しないことが、財産の管理を怠る事実にあたるとして、地方自治法242条の2第1項3号に基づく怠る事実の違法確認を求め、(3) 福田富一が栃木県知事の地位にある平成16年12月9日から平成22年6月10日までの間にされた公金の支出は違法であり、個人である福田富一の故意又は過失によるとして、地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、不法行為に基づく損害金合計81億8756万3374円及びこれに対する不法行為の後の日（訴えの変更の日）である同年7月2日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金を福田富一に対し請求することを求めた住民訴訟の事案である。

1 前提事実

(1) 当事者

ア 原告ら

(ア) 原告市民オンブズパーソン栃木は、栃木県内に事務所を有する地方公共団体等の不正及び不当な行為を監視是正することを目的として結成された法人格のない社団である。

(イ) 原告市民オンブズパーソン栃木を除く原告らは、いずれも栃木県の住民である。

イ 被告

(ア) 被告は、栃木県知事である。

(イ) 原告らが被告に対して損害賠償請求をすることを求めた相手方である福田富一は、平成16年12月9日から現在まで栃木県知事の地位にある者である。

(2) 思川開発事業の概要（甲C47の1～3，4・8，63，64，乙1ないし33，50ないし59）

ア 事業の概要

思川開発事業は、独立行政法人水資源機構が事業主体となり、総事業費を約1850億円として、南摩ダム建設地点における洪水調節、黒川、南摩川、思川及び利根川の流水の正常な機能の維持並びに栃木県等の水道用水の取水（利水）を可能とすることを目的として、利根川水系渡良瀬川の支川思川の上流南摩川がある栃木県鹿沼市内に南摩ダムの建設等を行うものである。

水資源開発公団法（平成14年2月18日の独立行政法人水資源機構法の施行後は独立行政法人水資源機構法）は、水資源開発公団（平成14年2月18日の独立行政法人水資源機構法の施行後は独立行政法人水資源機構）が、ダム等の水資源開発施設の新築又は改築を行おうとするときは、主務大臣が、水資源開発基本計画に基づいて事業実施方針を定め、事業実施方針に基づいて事業実施計画を作成することとする（水資源開発公団法

19条1項、20条。独立行政法人水資源機構法13条1項及び同条3項)と定めている。

昭和37年8月に水資源開発促進法4条1項に基づき策定された利根川水系における水資源開発基本計画が、昭和45年7月に変更されて思川開発事業が同計画に追加され、平成6年11月に事業実施計画が認可され、平成10年9月に南摩ダムが水源地域対策特別措置法に基づくダムに指定され、平成12年4月及び平成14年4月に事業実施計画変更が認可された。

イ 被告の公金の支出に至る経緯

(ア) 独立行政法人水資源機構法25条1項

独立行政法人水資源機構法25条1項は、「(独立行政法人水資源)機構は、水資源開発施設を利用して流水を水道若しくは工業用水道の用に供する者(中略)に、政令で定めるところにより、当該水資源開発施設の新築又は改築及び管理並びにこれについての災害復旧工事に要する費用(中略)を負担させるものとする。」と規定し、同法施行令29条に費用の範囲、同施行令30条に負担金の額、同施行令31条に支払方法を規定している。

独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく費用負担については、平成6年3月16日に水資源開発公団法19条2項により事業実施方針に関する意見照会がされ、栃木県は同年4月8日にこれに対する回答をし、同年5月31日に事業実施方針が決定され、その後、平成6年7月6日に水資源開発公団法20条1項に基づく事業実施計画の協議がされ、栃木県は同年9月27日にこれに対する回答をし、同年11月25日に事業実施計画が認可された。

平成11年9月27日に事業実施方針変更(第1回)の意見照会がされ、栃木県は同年10月28日にこれに対する回答をし、同年11月1

8日に事業実施方針変更決定がされ、同月19日に事業実施計画変更（第1回）の協議及び水資源開発公団法20条2項に基づく水資源開発施設を利用して流水を水道若しくは工業用水道の用に供する者（以下「利水者」という。）としての意見照会及び費用負担についての同意請求がされ、栃木県は平成12年2月15日に協議に対する回答、意見照会に対する回答及び費用負担についての同意をし、同年4月5日に事業実施計画変更が認可された。

平成13年12月5日に事業実施方針変更（第2回）の意見照会がされ、栃木県は同月21日にこれに対する回答をし、平成14年3月1日に事業実施方針変更決定がされ、同月4日に事業実施計画変更（第2回）の協議及び水資源開発公団法20条2項に基づく利水者としての意見照会及び費用負担についての同意請求がされ、栃木県は同月29日に協議に対する回答、意見照会に対する回答及び費用負担について同意し、同年4月12日に事業実施計画変更が認可された。

(イ) 独立行政法人水資源機構法21条3項

独立行政法人水資源機構法21条1項は、「国は、特定施設の新築又は改築に要する費用（特定施設の新築又は改築に関する事業が廃止されたときは、その廃止に伴い追加的に必要となる費用を含む。）のうち、洪水調節に係る費用その他政令で定める費用を機構に交付するものとする。」と規定し、同条3項は、「都道府県は、第1項の規定により国が機構に交付する金額の一部を負担しなければならない。」と規定し、同条4項は、「前項の規定による都道府県の負担割合その他同項の規定による都道府県の負担金に関し必要な事項は、政令で定める。」と規定している。

同法施行令22条1項は、「法第21条第3項の規定により同条第1項の交付金の一部を負担する都道府県は、当該交付金に係る特定施設の

新築又は改築で治水関係用途に係るものにより利益を受ける都道府県とする。」と定め、同条2項は、「法第21条第3項の規定により当該都道府県が負担する負担金の額は、当該特定施設に係る同条第1項の交付金の額（法第24条第1項の負担金があるときは、当該負担金の額を控除した額。次項において同じ。）から事務取扱費の額を控除した額に、次の各号に掲げる場合の区分に応じて、当該各号に定める割合を乗じて得た額とする。」とし、同項2号は、「前項の都道府県が2以上である場合 国土交通大臣が当該特定施設の新築又は改築で治水関係用途に係るものにより当該都道府県の受ける利益の程度を勘案し、かつ、当該都道府県知事の意見を聴いて、当該都道府県につき定める割合に3分の1（当該都道府県が適用団体であるときは、前号ただし書の割合）を乗じて得た割合」としている。

建設大臣（当時）は、平成6年10月21日、思川開発事業の事業実施計画について、栃木県に対し、水資源開発公団法施行令16条2項2号（当時。現在の独立行政法人水資源機構法施行令22条2項2号）による意見照会を行い、栃木県は同年12月21日これに対する回答をし、平成7年1月18日、建設大臣から栃木県に対し負担割合通知がされた。

国土交通大臣は、平成14年2月26日、思川開発事業の事業実施計画について、栃木県に対し、独立行政法人水資源機構法施行令22条2項2号による意見照会を行い、栃木県は同年3月29日これに対する回答をし、国土交通大臣は、同年4月1日、栃木県に対し負担割合通知をした。

(ウ) 水源地域対策特別措置法12条1項

水源地域対策特別措置法12条1項は、ダム建設による影響を緩和するなどのために必要な事業として実施するもの（以下「整備事業」という。）の事業主体として経費を負担する地方公共団体は、当該ダムに

より利水又は治水上の利益を受ける者（以下「下流受益者」という。）と協議して、その負担する経費の一部を下流受益者に負担させることができる旨規定している。

南摩ダムは平成10年9月17日に水源地域対策特別措置法9条所定のダムに指定され、栃木県鹿沼市上南摩町及び西沢町は平成17年2月10日に水源地域の指定の公示がされたところ、栃木県は、同年3月17日、南摩ダムに係る整備事業として、「利根川水系南摩ダムに係る水源地域整備計画」を決定した。

(エ) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金

財団法人利根川・荒川水源地域対策基金は、昭和51年12月22日、利根川・荒川水系における水没関係住民の生活再建と水没関係地域の振興対策に必要な資金の貸付け、交付等の援助及び調査を行うことにより、ダム等の建設の促進、水没関係住民の生活安定、水没関係地域の発展に資することを目的として設立された財団法人であり、その事業費については、利根川・荒川水系に建設されるダム等の施設ごとに、ダムの建設により利益を受ける地方公共団体がその負担割合に応じて負担することとされている。

栃木県、茨城県、埼玉県及び千葉県は、平成12年3月31日、南摩ダムについて「利根川水系思川開発施設建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業に要する経費の負担についての協定書」を締結して暫定的な負担割合を定め、平成14年3月1日、変更協定を締結し、栃木県の負担割合を34.89パーセントとした（栃木県の負担割合のうち7.57パーセントは栃木県小山市が負担する。）。

(3) 湯西川ダム建設事業の概要（甲D1ないし4，乙34，42ないし49）

ア 事業の概要

湯西川ダム建設事業は、国（国土交通省）が事業主体となり、総事業費

を1840億円として、鬼怒川及び利根川本川下流における洪水調節、流水の正常な機能の維持、かんがい、水道及び工業用水道の取水を目的として、利根川水系鬼怒川支川湯西川（一級河川）がある栃木県塩谷郡栗山村内に湯西川ダムの建設等を行うものである。

湯西川ダムは、昭和55年12月に改定された「利根川水系工事实施基本計画」において、鬼怒川について既設の五十里ダム、川俣ダム及び建設予定の川治ダムに加えて、新規ダムの建設を検討することとされたことに伴い計画されたものであり、特定多目的ダム法に基づく湯西川ダムの建設に関する基本計画が昭和61年3月に公示され、その後、湯西川ダムの建設に関する基本計画は、平成12年10月、平成16年10月に変更された。

イ 被告の公金の支出に至る経緯

ア) 河川法60条1項

河川法60条1項は、「都道府県は、その区域内における一級河川の管理に要する費用（中略）については、政令で定めるところにより、その2分の1（改良工事のうち政令で定める大規模な工事（次項において、「大規模改良工事」という。）に要する費用にあつてはその10分の3、その他の改良工事に要する費用にあつてはその3分の1、維持及び修繕に要する費用にあつてはその10分の4、5）を負担する。」と規定し、同法施行令38条1項は、「国土交通大臣は、その行なう一級河川の管理に要する費用の負担に関し、法第60条第1項又は第63条第1項の規定によりその費用を負担すべき都道府県に対し、それぞれその負担すべき額を納付すべき旨を通知しなければならない。（略）」と規定している。

イ) 水源地域対策特別措置法12条1項

上記のとおり、水源地域対策特別措置法12条1項は、整備事業の事

業主体として経費を負担する地方公共団体は、下流受益者と協議して、その負担する経費の一部を下流受益者に負担させることができる旨規定している。

湯西川ダムは、昭和61年3月18日に水源地域対策特別措置法9条所定のダムに指定されており、栃木県塩谷郡栗山村大字西川及び同郡大字湯西川は平成9年11月17日に水源地域の指定の公示がされ、栃木県は、平成10年1月30日、湯西川ダムに係る整備事業として、「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備計画」を決定した。

栃木県、茨城県及び千葉県は、平成10年5月12日、上記整備事業に要する費用を下流受益者に負担させるため、「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業に要する下流受益者負担に関する協定書」及び「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業の実施及び負担金の取扱い等に関する覚書」を締結した。

栃木県、栗山村を代表する栃木県及び宇都宮市は、上記の協定等において定められた栃木県の負担分の下流受益者たる宇都宮市の負担分が含まれていたことから、同日、「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業に要する下流受益者負担に関する協定書」及び「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業の実施及び負担金の取扱い等に関する覚書」を締結し、また、上記の各協定は、いずれも事業主体である栃木県及び栗山村を代表する栃木県と下流受益者との間で締結されたもので、事業主体としての栃木県と栗山村との間で経費の負担調整をする必要があったため、栃木県と栗山村は、同日、両者間で経費の負担調整をするために「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業に要する経費の負担調整に関する協定書」を締結した。

(4) ハッ場ダム建設事業の概要（甲B32、乙35ないし41）

ア 事業の概要

ハッ場ダム建設事業の事業主体は国（国土交通省）であり、総事業費を約4600億円として利根川水系上流のダム群とともに利根川下流部の洪水被害を軽減するとともに、首都圏の都市用水の開発を行うことなどを目的として、利根川水系吾妻川の中流にある群馬県吾妻郡長野原町内にハッ場ダムの建設等を行うものである。

ハッ場ダム建設事業は、昭和22年9月のカスリーン台風による利根川の氾濫を契機として、建設省（当時）が、昭和24年2月に利根川改修改定計画を策定し、昭和27年5月に予備調査を開始し、平成9年法律第69号による改正前の河川法16条1項に基づく「利根川水系工事実施基本計画」（同改正後は、同法16条1項に基づく「利根川水系河川整備基本方針」）において利根川の洪水調節施設とされ、昭和61年7月、平成11年法律第160号による改正前の特定多目的ダム法4条1項、5項に基づき、建設に関する基本計画が告示された。

イ 被告の公金の支出に至る経緯

河川法63条1項は、「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。」と規定し、同条2項は、「国土交通大臣は、前項の規定により当該利益を受ける都府県に河川の管理に要する費用の一部を負担させようとするときは、あらかじめ、当該都府県を統轄する都府県知事の意見をきかなければならない」と規定し、同法施行令38条1項は、「国土交通大臣は、その行う一級河川の管理に要する費用の負担に関し、法第60条第1項又は第63条第1項の規定によりその費用を負担すべき都道府県に対し、それぞれその負担すべき額を納付すべき旨を通知しなければならない。（以下略）」と規定

している。

建設大臣（当時）は、ハッ場ダムの建設により栃木県足利市、佐野市、藤岡町の一部が治水上の利益を受けるとして、昭和56年1月22日、利根川水系工事实施基本計画につき意見照会を行い、被告は同年2月6日にこれに対する回答をし、建設大臣は、栃木県に対し、同年3月2日、負担割合を通知した。

国土交通大臣は、栃木県に対し、平成15年12月8日、ハッ場ダム基本計画の変更について意見照会を行い、被告は平成16年2月19日にこれに対する回答をし、国土交通大臣は、栃木県に対し、同年9月28日、負担割合を通知した。

(5) 公金の支出額

思川開発事業、湯西川ダム建設事業及びハッ場ダム建設事業について、平成16年12月9日から平成22年6月10日までの間に支出された負担金の額は、次のとおり合計81億8756万3374円である。

ア 思川開発事業

(ア) 独立行政法人水資源機構法25条1項

支出額なし（事業完了後の割賦支払となる見通しであり、その場合、独立行政法人水資源機構が、栃木県と協議し、国土交通大臣及び主務大臣の認可を受け、支払期間、始期、利子率等を定めることとなる（独立行政法人水資源機構法施行令31条））。

(イ) 独立行政法人水資源機構法21条3項

36億3192万7499円

(ウ) 水資源対策特別措置法12条1項1号

3億8855万8000円

(エ) 思川開発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

1億4705万9488円

イ 湯西川ダム建設事業

(ア) 河川法60条

33億7337万4294円

(イ) 水源地域対策特別措置法12条1項1号

4億5082万7000円

ウ ハッ場ダム建設事業

河川法63条

1億9581万7093円

(6) 原告らは、栃木県監査委員に対し、平成16年9月10日付けで本訴請求と同内容の勧告を求めて住民監査請求を行ったところ、同監査委員は、同年10月12日、監査請求を却下した。 (甲A1)

(7) 原告らは、平成16年11月9日、本件訴えを提起した。

2 争点

(1) 思川開発事業

(本案前の争点)

被告が思川開発事業から撤退しないことは、「怠る事実」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち財産の管理を怠る事実にあたるか。

(本案の争点)

思川開発事業に係る被告の次の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出にあたるか。

ア 独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金

イ 独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく負担金

ウ 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金

(2) 湯西川ダム建設事業

湯西川ダム建設事業に係る被告の次の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出に当たるか。

ア 河川法60条に基づく負担金

イ 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金

(3) ハッ場ダム建設事業

ハッ場ダム建設事業に係る被告の次の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出に当たるか。

河川法63条に基づく負担金

第3 争点に関する当事者の主張

1 争点(1)

(1) 本案前の争点(被告が思川開発事業から撤退しないことは、「怠る事実」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち財産の管理を怠る事実にあたるか。)

(被告の主張)

思川開発事業から撤退するか否かは水資源行政上の判断であるのみならず、国土交通大臣の設定行為によって発生するダム使用权の設定行為前の設定予定者の権利義務は、地方自治法237条1項の「財産」、地方財政法8条の「財産」及び地方自治法242条1項の「財産」のいずれにも当たらない。

したがって、思川開発事業から撤退しないことは財産の管理を怠る事実にあたるものではなく、怠る事実の違法確認を求める訴えは不適法である。

(原告らの主張)

被告の主張は争う。

特定多目的ダム法が適用されるダムに係るダム使用权は物権とされ(特定

多目的ダム法20条)、ダム使用権設定予定者の地位は、ダム使用権を設定してその引渡しを受けるべき地位であり、法的には物権引渡請求権とみるべきであるから、地方自治法238条1項4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」又は同項7号の「出資による権利」に当たる。この点、独立行政法人水資源機構法には明文の規定はないものの、水資源開発施設新築等の事業への参加は、特定多目的ダム法のダム使用権設定申請と同様に、独立行政法人水資源機構の水資源開発事業に参加して水源を確保することができる権利(水源保有権)の設定申請であって、同事業からの撤退は、水源保有権の取得の辞退に相当するものである。

そうすると、水資源開発施設新築等の事業への参加は、ダム使用権設定予定者の地位と実体を同じくし、物権である水源保有権の設定を受けるべき地位とみなしうるから、地方自治法238条1項4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」又は同項7号の「出資による権利」に該当する。

- (2) 本案の争点(思川開発事業に係る被告の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出に当たるか。)

(原告らの主張)

ア 独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金

被告が独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく負担金を支出することは、売れる見込みのない水を確保するために費用を負担する点において地方財政法3条2項に反し、また、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、違法な行為に対する支出を禁じた地方自治法2条16項、同法138条の2、さらに、政策の再評価義務にも違反する。

栃木県は、思川開発事業により水道用水を確保する必要があると判断し

て同事業に参画し、水道用水を水道事業者に売却することを予定している。

しかし、南摩ダムは、計画どおりに貯水できない欠陥を有し、水源の確保は不可能である上、そもそも栃木県は水余りの状況にあるから新たな利水の必要はなく、また、水道用水を水道事業者に売却できる見込みもない。

被告は、独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく思川開発事業について利水者として参画すべきでないとの判断をして同事業から撤退して負担金の支払を免れることができるのであり、事業に参画した後の状況の変化に応じて政策を再評価した上でこれを政策に反映すべき義務があるのに、これを怠っている。

イ 独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく負担金

(ア) 南摩ダムは、治水上の効果を有しておらず、これにより栃木県が利益を受けることはないから、独立行政法人水資源機構の独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく賦課行為は違法であり、この賦課行為に応じて被告が負担金を支出することは、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、違法な行為に対する支出を禁じた地方自治法2条16項、同法138条の2に違反する。

被告が独立行政法人水資源機構法21条3項に基づき負担金を支出するのは、思川開発事業による洪水調節の利益を受けるためであるから、栃木県が洪水調節の利益を受けることがない場合は、独立行政法人水資源機構の賦課行為は同項に違反するものであり、栃木県は、同項及び地方財政法25条3項違反を理由に負担金の支出を拒むことができるのであって、被告による負担金の支出が違法となるのが、国土交通大臣の賦課行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正の確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合に限られることはない。

(イ) 違法事由

a 治水効果

思川開発事業における治水効果の計算は恣意的ないし誤りである。

また、思川開発事業の治水計画を前提としても、南摩ダムの治水効果は極めて小さく、栃木県が洪水調節の利益を受けることはない。

すなわち、治水計画が南摩ダム建設の前提とする思川乙女地点における基本高水流量毎秒4000立方メートル及びこれを前提とした計画高水流量毎秒3700立方メートルは、いずれも科学的根拠に基づかない過大な値である。

また、南摩ダムに流入するとされる洪水の計画流入量毎秒130立方メートルも科学的根拠に基づかない過大な値であり、思川に対する治水効果を検討する際の計算方法も非現実的な方法である。

さらに、利根川に対する治水効果を考慮するに当たっては、渡良瀬遊水池による洪水調節作用を看過している。

b 環境影響評価義務違反

独立行政法人水資源機構の独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく賦課行為は、思川開発事業において、絶滅のおそれのある野生動植物種の保存に関する法律で国内希少野生動植物種として指定されたクマタカ、オオタカ及びハヤブサをはじめとする野生動植物その他の自然環境に極めて重大な影響を及ぼすおそれがあるのに、条理法上及び生物多様性条約に基づく適切な環境影響評価をすべき義務を怠った違法がある。

ウ 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金

思川開発事業は、治水上も利水上も必要がなく、事業費用等の増加額も予測することができず、事業を進めることによって回復することのできない経済的、社会的損失をもたらすものである。

水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経

費負担金及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金に係る各協定を締結した当事者は、思川開発事業が、栃木県にとって必要のない事業であることを当然知り、また知り得べきであったから、各協定は心裡留保により無効である。

被告は、適時政策再評価・反映義務に基づく財務会計上の義務として、上記協定に基づく下流受益者との協議及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金事業に基づく各年度における負担額決定のための細目協議を拒否すべき義務に違反しており、被告による負担金の支出は、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反する。

(被告の主張)

ア 独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金

そもそも、独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく負担金の支払は、その支払期間、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ところ(独立行政法人水資源機構法施行令31条)、現時点において、未だその協議もされず、負担金の支出は現実化していないから、財務会計上の義務違反の有無を論じる段階ではない。

また、栃木県は、県北地域の北那須水道用水事業供給事業と県央地域の鬼怒水道用水事業以外は市町等水道事業者が水道事業を営んでいるところ、県南地域の関係市町は、水道事業者として、将来の水道普及率増に伴う新規需要や地下水位、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、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判断し、思川開発事業に参画して毎秒0.821立方メートルの水道水を確保することとしたものである。

表流水確保の必要性は、現時点の状況や水需要の実測値のみならず、将

来の人口や経済成長率等様々な要因を踏まえた長期的な水需要予測，現有水源の状況，地盤沈下や渇水発生危険性等を総合的に考慮して判断しなければならないところ，県南地域は，水源の大部分を地下水に依存しており，地下水汚染や異常気象による地下水位の低下などが懸念される上，地盤沈下も依然進行しているため，表流水への転換を進めることによりリスクを分散して危機管理を強化する必要がある，栃木県が思川開発事業により表流水を水道の用に供することとした判断について裁量権の逸脱濫用はない。

イ 独立行政法人水資源機構法 21 条 3 項に基づく負担金

(ア) 思川開発事業に係る独立行政法人水資源機構法 21 条 3 項に基づく負担金支払義務は，同項，同条 4 項及び同法施行令 22 条の規定に基づく所定の手続を経た国土交通大臣の賦課行為によって，栃木県の意味とはかわりなく発生するものであり，同法施行令 22 条 2 項 2 号所定の意見照会は，国土交通大臣が栃木県の負担割合を定めるについてその意見を反映させるためのものであり，同意見照会に対する栃木県の回答が支出負担行為に当たるとはならない。

したがって，思川開発事業が法的に不存在であるとか，思川開発事業が無効であるなどの事情がない限り，被告の負担金の支出が財務会計法規上違法となる余地はない。

(イ) 原告らの主張は，被告の公金の支出の違法事由に当たらず失当である。

a 治水効果について

昭和 55 年 12 月の利根川水系工事实施基本計画の改定において，基本高水ピーク流量は，確率流量と既往最大流量の推定流量のうちいずれか大きい値を採用することとされた。確率流量の算定に用いる流量データは流域の降雨量データから推定することが可能であり，思川乙女地点の基本高水流量については，流域の降雨量データが存在する

昭和11年からの降雨量データを用いて流量データを推定した上で、1/100確率流量である毎秒4400立方メートルが採用されたものである。原告らは、実測されている昭和28年以降の流量データを用いるべきであるとするが、同年以前にカスリーン台風等による大きな洪水が発生しており、このような大きな洪水を検討の対象としないことはそもそも基本高水流量の検証において意味がない。

南摩ダムは、計画流入量毎秒130立方メートルの洪水が流入し、このうち毎秒125立方メートルの洪水調節を行い、思川乙女地点の洪水ピーク流量を毎秒65立方メートル削減することができ、治水効果があることは明らかである。計画流入量毎秒130立方メートルの算定に当たって用いた流量のうち、平成3年8月の洪水時の流量は、観測結果がなく推定した値であるものの、最大流量時の水位とおおむね一致する洪水痕跡から求めたものであり、これを用いた点に誤りはない。また、南摩ダムの洪水削減効果を検証する際に流出計算モデルとして使用した貯留関数法は、国土交通省が管理する河川の洪水流出計算において一般に用いられる手法の一つであり、「引き伸ばし率」として2倍以上を用いたことは「建設省河川砂防技術基準(案)同解説計画編(平成9年改訂版)」に反するものではない。さらに、南摩ダムのほかにはダム建設が計画されていない段階において、南摩ダムの治水効果の算定に当たり、ダムの治水容量に応じた比によることも合理的なものである。

b 環境影響評価義務違反について

そもそも、思川開発事業については環境影響評価法の適用はなく、また、生物多様性条約を根拠として環境影響評価義務が生じることもない。

なお、思川開発事業については、平成5年以降、環境影響評価法上

の評価項目について継続して環境調査及び環境影響評価を継続し、様々な環境保全対策を具体化して積極的に取り組んでおり、南摩ダムの水質についても、富栄養化等の発生する可能性は低いと予測されているが、仮に問題が生じた場合は必要な水質保全対策を検討して実施する予定である。

ウ 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金
原告らの主張は否認ないし争う。

2 争点(2) (湯西川ダム建設事業に係る被告の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出に当たるか。)

(原告らの主張)

(1) 河川法60条に基づく負担金

ア 湯西川ダムは、治水上の効果を有しておらず、栃木県が利益を受けることはないから、国土交通大臣の河川法60条1項に基づく賦課行為は違法であり、被告がこの賦課行為に応じて負担金を支出することは、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、違法な行為に対する支出を禁じた地方自治法2条16項、同法138条の2に違反する。

河川法60条1項に基づく都道府県の負担は、都道府県が治水上の利益を受けることが理由となっており、都道府県が治水上の利益を受けない場合、その費用負担は違法となる。地方財政法25条3項は、国が地方公共団体の負担金を「法令の定めるところに従って使用」しなかったときに、地方公共団体が国に対して負担金の支出を拒否し、支出済みの負担金の返還を請求することができる旨を規定しており、被告は、湯西川ダム建設事業によって治水上の利益を受けない場合、河川法60条1項及び地方財政

法25条3項違反を理由に負担金の支出を拒絶することができるものであって、被告の負担金の支出が違法となるのが、国土交通大臣の賦課行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正の確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合に限られるものではない。

イ. 違法事由

(ア) 治水上及び利水上の必要性

鬼怒川の治水計画は、既設の五十里ダム、川俣ダム及び川治ダムで完結しており、もともと湯西川ダムは治水計画上必要ではなかった。治水計画上の石井地点の基本高水流量は過大に設定されており、これを科学的な値に修正すれば、湯西川ダムによる洪水調節は不要となる。

また、湯西川ダムの水利権を予定する東京都、埼玉県、千葉県、茨城県、群馬県、宇都宮市のいずれにおいても新規の水源は不要な状況にあり、利水上も必要性がない。

(イ) 環境影響評価義務違反

湯西川ダム建設事業は、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律で国内希少野生動植物種として指定されたイヌワシ、クマタカ、オオタカ及びハヤブサをはじめとする野生動植物、景観、水質といった自然環境に極めて重大な影響を及ぼすおそれがあるにもかかわらず、条理法上及び生物多様性条約に基づく事案に則した適切な環境影響評価がされておらず、環境影響評価義務に違反している。

(2) 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく湯西川ダム建設事業の水源地域整備事業の経費負担金

水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく湯西川ダム建設事業の水源地域整備事業の経費負担金に係る協定は、その当事者が、湯西川ダム建設事業が栃木県にとって治水上も利水上も必要がないこと当然知り、また知り得べきであったから、心裡留保により無効であり、上記協定に基づく負担金

の支出は、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、また、政策再評価義務に違反する。

(被告の主張)

(1) 河川法60条に基づく湯西川ダム建設事業の負担金

ア 地方自治法242条の2第1項1号に基づき財務会計行為の差止めを求め、又は、同項4項に基づき当該職員に対する損害賠償の請求を求めることができるのは、当該財務会計上の行為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、その原因行為を前提としてされた財務会計上の行為自体が財務会計法規に違反する違法なものであるときに限られる。

河川法60条1項に基づく負担金についての都府県の負担割合は、同項、同法施行令36条の2で定められており、国土交通大臣により同法63条1項による他の都府県の負担割合が定められれば栃木県の負担割合も定まるという仕組みになっており、栃木県の独自の判断によって負担金の納入義務の有無やその金額を左右することはできないから、財務会計行為の原因行為たる国土交通大臣の同法施行令38条1項に基づく通知が仮に違法であったとしても、湯西川ダム建設事業が法的に不存在で河川法上無視しなければならないといえるような場合など、その違法が重大かつ明白であり、法律上無効といえるような場合でない限り、それに基づく被告の財務会計行為が違法となることはない。

イ 原告らの主張は、いずれも財務会計行為の違法事由として失当である。

(ア) 治水上及び利水上の必要性について

鬼怒川の治水対策のため新規ダムが必要とされ、また、新規水需要に対処するために水資源開発が必要とされていたことから、特定多目的ダム法に基づく湯西川ダムの建設に関する基本計画が昭和61年3月に公示され、同計画において、平成4年4月に改定された工事実施基本計画において、既設の五十里ダム、川俣ダム及び川治ダムのほかに湯西川ダ

ムを建設することが明記された。

湯西川ダム of 洪水調節効果は、既設のダムと3つの調節池の洪水調節効果を合わせ、鬼怒川の利根川への合流量が利根川本川の計画高水流量に影響を与えないようにするとともに、湯西川ダム下流の鬼怒川の流量低減に働くと判断されている。そして、石井地点の基本高水流量については、1/100確率規模の流量を計算し、また、平成10年8月洪水の実績降雨量が同年9月洪水の実績降雨パターンで発生した場合の石井地点の最大流量を計算した結果、毎秒8800立方メートルとの値が妥当と判断された。その上で、湯西川ダムを含むダム群によって毎秒3400立方メートルを洪水調節し、河道への配分流量である計画高水流量を毎秒5400立方メートルとし、さらに、水海道地点の計画高水水位は、近年までの洪水実績データ等によって評価した結果、毎秒5000立方メートルが妥当と判断された。

(イ) 環境影響評価義務違反について

湯西川ダムの環境影響評価は、昭和60年までに実施された環境影響評価の後も、環境影響評価法上の評価項目についても継続して環境調査及び環境影響評価を継続しており、赤下地区の風穴、イヌワシ及びオオタカ並びに自然景観についても保全措置等の対応をとることになっている。

(2) 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金

原告らの主張は否認ないし争う。

3 争点(3) (ハッ場ダム建設事業に係る被告の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出に当たるか。)

(原告らの主張)

- (1) 国土交通大臣が、河川法63条1項に基づき、栃木県に対して、約10億円もの八ッ場ダム建設事業の治水関係負担金を賦課することは違法であり、この賦課行為に応じて被告が負担金を支出するのは、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、違法な行為に対する支出を禁じた地方自治法2条16項、同法138条の2に違反する。

河川法63条1項による負担金の支出は、①「著しい利益」を受ける場合に、②「その受益の限度」において認められるにすぎず、この要件を欠く費用負担は違法となる。そして、地方財政法25条3項は、国が地方公共団体の負担金を「法令の定めるところに従って使用」しなかったときに、地方公共団体が国に対して負担金の支出を拒否し、支出済みの負担金の返還を請求することができる」と規定している。

そうすると、被告は、国土交通大臣の賦課行為が河川法63条1項に違反する場合、同項及び地方財政法25条3項違反を理由に負担金の支出を拒絶することができるのであって、被告の河川法63条1項による負担金の支出が違法となるのが、国土交通大臣の賦課行為が著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正の確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合に限られることはない。

(2) 違法事由

ア 治水上の利益

八ッ場ダム建設事業において治水対策の根拠とされる、八斗島地点における基本高水流量毎秒2万2000立方メートルは、合理的根拠に基づかず、過大な数値である。

すなわち、八斗島地点における基本高水流量毎秒2万2000立方メートルとの数値は、「将来的な河道断面等を想定し、洪水調節施設がないという条件で検討した結果から定めた計画値」と説明され、八斗島上流域における河道改修が行われることが前提となっている。しかし、現時点でそ

のような河道改修は行われておらず、そもそも河道改修計画すらない。現況の河川管理施設を前提とすると八斗島地点における最大の洪水は毎秒1万6750立方メートル程度にすぎず、治水対策のために八ッ場ダムを建設する必要はない。

基本高水流量毎秒2万2000立方メートルとの数値は、既往最大洪水であるカスリーン台風の再来計算（既往最大洪水であるカスリーン台風によってもたらされた洪水の実績降雨について、貯留関数法により洪水調節施設がない場合の流出計算）に基づく毎秒2万2000立方メートルと総合確率法による200分の1確率流量毎秒2万1200立方メートルを根拠として、より大きい数値である毎秒2万2000立方メートルを採用したものであるが、いずれの計算にも科学的な根拠がなく、貯留関数法による計算を行うに当たって森林の貯留機能を見逃した数値を用いたり、利根川の洪水流出の実態と遊離するなどしており、過大なものである。洪水調節機能についてみても、カスリーン台風が再来した場合には八ッ場ダムの洪水流量削減効果はゼロであり、建設省河川砂防技術基準に従って計算した場合には200年に1度の降雨量があってもその1.2回の1回についてしか効果を有しておらず、そもそも洪水調節計画において八ッ場ダムに流入するとされている毎秒3900立方メートルとの数値が過大なものである。

仮に、八ッ場ダムに治水効果があったとしても、利根川本川に接していない栃木県がこれによって利益を受けることはほとんどない。すなわち、カスリーン台風の再来により利根川本川が氾濫しても、栃木県が被害を受ける地域は、同県藤岡町の一部のみであって、栃木県の負担金は現在の10分の1以下程度ということになる。

イ ダムサイト地盤等の安全性

八ッ場ダムのダムサイト周辺の基礎岩盤は、亀裂や貫入岩などが多く、



複雑かつ不安定であり、岩級区分が低い箇所、透水性が高い箇所が多く、また、ダムサイト周辺には熱水変質帯が広く分布しており、さらに、ダムサイトのすぐ下流にはこの地域で最も大きな断層がある上、ダムサイト地域にはその断層に伴って生じた小さな断層が数多く存在する。したがって、ハツ場ダムは、完成したとしても、基礎岩盤がダム堤体の重みに対する耐久性を持たない可能性、ダム堤体の底部や側面部、ダム貯水池の側面部等が水圧によってずれる可能性、ダム堤体が下からの浮力によって不安定となる可能性、貯水が十分に行えない可能性、さらには、ダム堤体や貯水池が断層によってずれて破壊される可能性を包含するものであり、多くの欠陥を有した構造物である。

ウ 地すべりの危険

ハツ場ダム貯水池の湖岸斜面において、二社平地区、林・勝沼地区、横壁白岩沢右岸地区、横壁・小倉地区といった少なくとも4箇所に地すべりの危険があり、あるいは危険性が否定できない状況にある。このような状況で建設されるハツ場ダムは、重大な瑕疵を持った構造物となる。

エ 環境影響評価義務違反

水没予定地の住民や国内希少野生動植物種として指定されたイヌワシ、クマタカ、オオタカ及びハヤブサをはじめとする野生動植物その他の自然環境のほか、人の生活環境に極めて重大な影響を及ぼすおそれがあるにもかかわらず、条理法上及び生物多様性条約に基づいた事案に則した適切な環境影響評価がされておらず、環境影響評価義務を怠った違法がある。

(被告の主張)

(1) 原告らの主張(1)は争う。

地方自治法242条の2第1項1号に基づき財務会計行為の差止めを求め、又は、同項4項に基づき当該職員に対する損害賠償の請求を求めることができるのは、当該財務会計上の行為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、その原因行為を前提としてされた財務会計上の行為自体が財務会計法規に違反する違法なものであるときに限られる。

国土交通大臣が河川法63条1項に基づいて定めた負担金額について被告に納入の告知をした場合、同項所定の「著しい利益」を受けるかどうか、これを受けるとした場合にその「受益の限度」におけるものとして栃木県にどの程度の負担をさせるかを判断し、決定する権限は、国土交通大臣にあり、被告は、同告知に拘束されて負担金を納付する法律上の義務を負うのであるから、財務会計行為の原因行為たる国土交通大臣の上記通知が違法であったとしても、ハッ場ダム建設事業が法的に不存在で河川法上無視しなければならないといえるような場合など、その違法が重大かつ明白であり、法律上無効といえるような場合でない限り、被告の財務会計行為が違法となることはない。

(2) 原告らの主張は、いずれも財務会計行為上の違法事由として失当である。

ア 治水効果

国土交通大臣は、ハッ場ダムが利根川上流ダム群の一つとして群馬県八斗島における基本高水流量のうち毎秒5500立方メートルの洪水調節を担うもので、ハッ場ダムによる洪水調節により下流部の流量低減が図られること、「想定氾濫区域図」(乙64)によれば、栃木県には利根川本川の洪水氾濫から守られるべき氾濫区域があることから、栃木県も治水上「著しい利益」を受けることになると判断した。

国土交通大臣は、栃木県が受ける「受益の割合」について、様々な洪水パターンにより浸水区域が変化しないように計画高水位と沿岸の地盤高をもとに作成された「想定氾濫区域図」に基づく栃木県の氾濫区域を同県の受益区域とした上で、同区域内にある昭和53年7月当時の固定資産額に基づき、1.44パーセントとしたものである。

イ ダムサイト地盤等の安全性

国土交通省は、ハッ場ダムの堤体の建設位置や構造を決定するに当たっては、河川砂防技術基準等に基づき詳細な地質調査等を行い、また、ダム技術専門家等の意見を踏まえるなどした上で、ハッ場ダムを建設するものである。

ウ 地すべりの危険

原告らの主張は否認ないし争う。

エ 環境影響評価義務違反

原告らの主張は否認ないし争う。

第4 争点(1)の本案前の争点（被告が思川開発事業から撤退しないことは、「怠る事実」（地方自治法242条の2第1項柱書）すなわち財産の管理を怠る事実に当たるか。）に対する判断

1 原告らが主張する水源保有権の設定を受けるべき地位の法的性質について検討する。

まず、独立行政法人水資源機構法についてみると、水資源開発施設の新築に係る事業の廃止のほか同施設の利用予定者の事業からの撤退が予定され（同法13条3項、6項、7項）、同施設の完成前にあっては、水資源開発施設によって流水を水道又は工業用水道の用に供しようとする者は、将来的に独立行政法人水資源機構の水資源開発事業に参加して水源を確保することができる地位にあるにすぎず、水資源開発施設によって流水を水道又は工業用水道の用に供しようとする者は、同施設の新築等に係る費用を独立行政法人水資源機構に負担する義務を負うにとどまる（同法25条）。次に、特定多目的ダム法についてみると、ダム使用权の設定予定者たる地位は、将来、ダム使用权の設定を受け得るという手続上の地位にすぎず（同法16条2項、17条）、実際にダム使用权の設定を受けるには、実体的にダム使用权の設定要件に適合し（同法5条、15条2項）、当該多目的ダムの建設に関する基本計画の中にその旨が規定される必要がある（同法4条2項5号）。このような仕組みのもとでは、原告

らの主張する水源保有権の設定を受けるべき地位は、地方自治法上の公有財産とされる同法238条1項4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」、同項7号の「出資による権利」のいずれにも当たるということはできず、その他地方自治法上の公有財産に当たるものと解すべき法的根拠を見いだすことはできない。

そうすると、原告らの主張する水源保有権の設定を受けるべき地位が怠る事実の違法確認の対象となる「財産」に当たるということはできない。また、思川開発事業から撤退することは、当該地位自体を放棄することを意味するから、これを怠る事実の違法確認の対象となる「管理」行為となるということも無理があるというほかない。

2 したがって、地方自治法242条の2第1項3号に基づき被告が思川開発事業からの撤退を怠る事実の違法確認を求める訴えは、不適法である。

第5 争点(1)の本案の争点（思川開発事業に係る被告の負担金の支出は、「違法な行為」（地方自治法242条の2第1項柱書）すなわち違法な公金の支出に当たるか。）に対する判断

1 独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金

(1) 地方自治法242条の2第1項に規定する住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実の予防又は是正を裁判所に請求する権能を住民に与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものである。このような住民訴訟の目的にかんがみれば、普通地方公共団体の住民が同法242条の2第1項1号に基づき当該普通地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為の差止めを求めることができるのは、当該財務会計上の行為それ自体が財務会計法規上違法と評価される場合に限られるものというべきである。

そこで、被告の独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金

の支出の差止めが認められるかどうかは、負担金の支出自体が財務会計法規上違法と評価されるか否かにかかわることになる。

ところで、独立行政法人水資源機構法25条1項は、「機構は、水資源開発施設を利用して流水を水道若しくは工業用水道の用に供する者（事業からの撤退をした者を含む。）（中略）に、政令で定めるところにより、当該水資源開発施設の新築又は改築及び管理並びにこれについての災害復旧工事に要する費用（事業からの撤退をした者にあつては、当該水資源開発施設の新築又は改築に要する費用の一部）を負担させるものとする。」と定め、同法施行令29条及び30条1項は、その負担金の範囲及び具体的な額の計算方法を定め、さらに、同法施行令31条は、負担金の支払方法を機構が定めることとした上で、「あらかじめ、水道等負担金又は水道等撤退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。」（同条4項）と定めている。したがって、水資源開発施設を利用して流水を水道の用に供する者は、独立行政法人水資源機構の賦課行為によって上記負担金の支払義務を負い、原則としてその賦課行為を尊重して支出行為を行わなければならないというべきである。

しかし、他方で、独立行政法人水資源機構法は、水資源開発施設を利用して流水を水道の用に供する者が事業から撤退することを予定し（同法25条1項、2項、同法施行令30条2項）、撤退がされた場合の負担金の額は、事業の縮小に係る不要支出額等であり（同法施行令30条1項及び2項）、撤退をしなかった場合と比べて費用の一部の負担に限られることが想定されていることからすると、水資源開発施設を利用して流水を水道の用に供する者は、自らの判断で、独立行政法人水資源機構による賦課行為の少なくとも一部の負担を免れることができるものと解するのが相当である。

そうすると、水資源開発施設を利用して流水を水道の用に供する者が、独立行政法人水資源機構の賦課行為に従って負担金を支出する場合、賦課行為

の前提となった事業から撤退をしないことが違法と判断されるときには、負担金の支出は財務会計法規上違法となるというべきである。もっとも、栃木県は、清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的とする水道法（同法1条）に基づく水道事業を営んでおり、水道は、国民の日常生活に直結し、その健康を守るために欠くことのできないものであり、かつ、水が貴重な資源であることから（同法2条1項参照）、栃木県は、県内の自然的社会的諸条件に応じ、水道の計画的整備に関する施策を策定、実施するとともに、水道事業者として、水道事業の適正かつ能率的な運営に努める責務を負い（同法2条の2第1項）、給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当な理由がなければ、これを拒んではならず、給水契約の成立した水道利用者に対し、常時水を供給しなければならない（同法15条1、2項）とされている。このため、栃木県が思川開発事業に参画するについては、これらの責務を果たすため、県内の各市町村の保有水源量、将来の水需要予測、現在利用されている水源の問題点等諸般の事情を考慮しなければならないというべきである。そうすると、被告が思川開発事業に参画し、又は参画後にその事業から撤退するか否かの判断については、その基礎とされた重要な事実には誤認があることなどにより重要な事実の基礎を欠くことになる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないことなどにより、その内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となると解すべきである。

ところで、前記認定事実及び弁論の全趣旨によれば、独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく負担金については、その支払期間、始期、元利支払の方法、利子率等の定めについての協議は未だされていないが、他方で、栃木県は、思川開発事業に利水者として参画すると既に判断したものであり、

同事業は現在も継続しているところ、被告は同事業から撤退することを本訴において争っているから、被告の負担金の支出がされる可能性は、相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体的であり、地方自治法242条の2第1項1号の差止請求の要件の充足を肯認して差し支えないというべきであって、この点に関する被告の主張は採用できない。

(2) そこで、被告が思川開発事業に参画し、又は参画後にその事業から撤退するか否かの判断について、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるかどうかについて検討する。

証拠（甲A2ないし4, 6, 9, C1, 2の1・2, 3ないし5, 6の1～18, 7の1～5, 8, 9の1～11, 10ないし26, 27の1・2, 28ないし32, 33の1・2, 34ないし37, 38の1・2, 39, 40の1・2, 41の1・2, 42, 44, 45の1・2; 46, 47の1～3, 63ないし73, 74の1・2, 75ないし79, 80の1～4, 82ないし84, 87, 乙68, 69, 80, 81, 証人嶋津暉之, 原告廣田義一, 同高橋比呂志各本人）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア 参画水量決定の経緯

(ア) 栃木県は、平成13年ころ、県南地域の各市町に対し、思川開発事業における水源確保要望量（平成37年（2025年）における水需要予測量であり、その内訳は、新規水需要量と地下水水源転換量（水道水源を地下水から表流水に転換する水量であり、地下水揚水量の削減につながる水量）である。）について回答を求めた。

(イ) 各市町の回答は、次のとおりであった。

a 栃木市

毎日8800立方メートル

（内訳）

新規水需要量 毎日500立方メートル
地下水水源転換量 毎日8300立方メートル

b 鹿沼市

毎日1万9267立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日5467立方メートル
地下水水源転換量 毎日1万3800立方メートル

c 西方町

毎日480立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日480立方メートル
地下水水源転換量 なし

d 壬生町

毎日2858立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日858立方メートル
地下水水源転換量 毎日2000立方メートル

e 石橋町

毎日3002立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日1002立方メートル
地下水水源転換量 毎日2000立方メートル

f 国分寺町

毎日2000立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日1056立方メートル

地下水水源転換量 毎日944立方メートル

g 野木町

毎日364立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日364立方メートル

地下水水源転換量 なし

h 大平町

毎日3596立方メートル

ただし、後に毎日2848立方メートルに変更された。

(内訳)

新規水需要量 毎日2848立方メートル

地下水水源転換量 毎日748立方メートル

i 藤岡町

毎日2048立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日1359立方メートル

地下水水源転換量 毎日689立方メートル

j 岩舟町

毎日1500立方メートル

(内訳)

新規水需要量 なし

地下水水源転換量 毎日1500立方メートル

k 都賀町

毎日70立方メートル

(内訳)

新規水需要量 毎日70立方メートル

地下水水源転換量 なし

1 小山市

小山市は、思川開発事業に単独で参加する意向であり、その要望水量は毎日1万8948立方メートル（毎秒0.219立方メートル）であり、地下水水源転換量である毎日1万7200立方メートルは栃木県において確保することを要望した。

- (ウ) 栃木県は、上記各回答を受けて、栃木県独自の要望水量を2万7726立方メートルとした上で、思川開発事業への参画水量を、毎日7万0893立方メートル（毎秒0.821立方メートル）と決定した。

思川開発事業の事業実施計画のうち新規利水の項目は、平成14年4月12日、栃木県の利水配分量が最大毎秒0.821立方メートル、小山市の利水配分量が最大毎秒0.219立方メートルと決定された。

- (エ) 鹿沼市は、栃木県が事業主体となる東大芦川ダムから水道用水を取水することを予定していたが、同ダム建設事業が平成15年9月に中止されたことから、平成18年6月ころ、鹿沼市の水道用水の確保のために、水道用水毎秒0.2立方メートルを思川開発事業から取水することとし、思川開発事業に単独で参加することを決定した。

- (オ) 思川開発事業の事業実施計画は、平成19年ころ、事業の再評価がされ、建設が中止された東大芦川ダムの機能であった「大芦川の流水の正常な機能の維持」及び「大芦川から取水する鹿沼市上水道」を、栃木県の上水容量（毎秒0.821立方メートル）の一部転用によって代替すること、事業工期及び事業費の見直しをすることが検討された。

思川開発事業の事業実施計画の変更手続は、平成20年7月9日付け「思川開発事業に関する事業実施計画の変更について（照会）」（甲C63）記載のとおり、南摩ダムの貯水容量の用途別配分につき、それまで流水の正常な機能の維持のための容量が1690万立方メートルとさ

れ、新規利水のための容量が1810万立方メートルとされていたものが、流水の正常な機能の維持のための容量を1825万立方メートルに増加させ、新規利水のための容量を1675万立方メートルに減少させること、栃木県の利水配分量を毎秒0.821立方メートルから毎秒0.403立方メートルへ減少し、新たに鹿沼市の利水配分量として毎秒0.2立方メートルが加わるとの内容で申請がされた。

イ 水需要予測等

ア) 栃木県

栃木県は、平成13年2月策定の「とちぎ21世紀プラン」において、県内の総人口、上水道、簡易水道及び専用水道の給水人口、上水道及び簡易水道の合計の年間給水量、上水道及び簡易水道の一人一日平均給水量の推計を行った。これによると、①栃木県内の人口は、平成17年に203万9000人、平成22年に206万人と増加し、平成27年（2015年）に207万3000人をピークにその後減少に転じ、給水人口は水道普及率の上昇に合わせて平成32年（2020年）に201万7000人になるというものであり、②上水道及び簡易水道の合計の年間給水量は、平成17年に2億8800万立方メートル、平成22年に3億0300万立方メートル、平成27年には3億0500万立方メートルになるというものであり、③上水道及び簡易水道の一人一日平均給水量は、平成17年に410リットル、平成22年に420リットルと推計した。

他方、①国立社会保障・人口問題研究所による栃木県の人口推計は、平成17年に約202万1000人、平成22年に約202万2000人をピークとして、その後減少すると推計されており、平成17年の人口の実績は201万6631人である。②栃木県内の上水道、簡易水道及び専用水道の給水人口の実績は、平成17年度が189万3581人

であり、上水道及び簡易水道の合計の年間給水量は、平成5年が2億4670万7000立方メートル、平成17年度が2億5809万立方メートルではば横ばいの状態となっている。③上水道及び簡易水道の一人一日平均給水量の実績は、平成7年度の406リットルをピークとして、平成17年には375リットルとなり減少している。また、平成18年3月に発刊された「自治とちぎ」（甲C13）においては、「今後給水人口も大幅な伸びは期待できません。」、「一人あたりの使用量は減少し、減少分を給水人口の増加で補うこともできない」、「節水型社会の定着や高い普及率、今後むかえる人口減少時代の到来等により、将来の水需要については大幅な伸びは期待できません」との、栃木県総務部の職員の意見が掲載された。

(イ) 栃木市

栃木市は、地下水から上水道利用への転換が進行したことから水道普及率が上昇して水道事業の変更の必要性が生じたとして、平成12年の「栃木市水道事業変更許認可申請書（第3次拡張）」において、市の行政区域内人口を推計した上で、給水人口及び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成11年の8万4981人が平成22年に8万6000人となり、②計画給水区域人口はこれに合わせて平成11年の7万8991人から平成22年に8万2705人となり、水道普及率の上昇に合わせて（平成37年に100パーセントとなる。）平成37年に8万3255人となり、③一日最大給水量は、平成11年の2万7387立方メートルが平成22年度に3万7875立方メートルになると推計されている。

他方、①栃木市の人口は、平成12年から平成17年まで8万3000人前後で横ばいであり、国立社会保障・人口問題研究所も平成12年以降減少が続き平成22年には8万1086人となると推計している。

②給水人口実績は、平成12年度は7万1018人で、平成18年度は7万6355人である。③一人一日最大給水量実績は、平成11年度は388リットルで、平成18年度は351リットルであり、漸減傾向にある。なお、栃木市の平成16年度における上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日3万8000立方メートルの保有水源を有していた。

(ウ) 壬生町

壬生町は、平成12年ころ、町内の行政区域内人口、給水人口及び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成12年度の3万9739人が平成37年に4万6688人まで増加し、②給水人口は水道普及率の増加（平成37年に99パーセント）と合わせて平成12年の3万1200人から平成37年の4万6221人となり、③一日最大給水量は、平成12年度の1万2894立方メートルが平成22年度に2万5263立方メートルになると推計した。

他方、①壬生町の人口は、平成12年度から平成18年度まで3万9000人前後で横ばいであり、国立社会保障・人口問題研究所も平成12年以降減少が続き平成17年の3万9894人をピークに減少すると推計している。②給水人口実績は、平成12年度は3万1156人で、平成18年度は3万3209人であり、③一日最大給水量実績は、平成11年度は1万2218立方メートルで、平成18年度は1万0799立方メートルである。なお、壬生町の平成16年度における上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日1万9800立方メートルの保有水源を有していた。

(エ) 大平町

大平町は、平成16年ころ、「大平町水道事業変更認可申請書（第9次拡張）」（甲C19）において、町内の行政区域内人口、給水人口及

び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成16年度の2万9522人が平成22年度の3万1000人まで増加し、②給水人口は水道普及率の増加（平成25年に100パーセント）と合わせて平成16年度の2万7441人から平成25年度の3万400人となり、③一日最大給水量は、平成16年度の1万4992立方メートルが平成25年に1万6600立方メートルになると推計した。

他方、①大平町の人口については、平成12年度から平成18年度まで2万8000人前後で横ばいであり、国立社会保障・人口問題研究所も平成12年の2万8490人以降減少が続くと推計している。②給水人口実績は、平成16年度は2万6819人で、平成18年度は2万653.4人であり、③一日最大給水量実績は、平成11年度は1万1860立方メートルで、平成18年度は1万2114立方メートルである。なお、大平町の平成16年度における上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日1万6600立方メートルの保有水源を有していた。

(オ) 野木町

野木町は、平成12年ころ、町内の行政区域内人口、給水人口及び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成12年度の2万6674人が平成22年に2万8501人まで増加し、②給水人口は、水道普及率の増加（平成37年に99.9パーセント）と合わせて平成12年の2万2332人から平成37年の2万7414人となり、③一日最大給水量は、平成12年度の9125立方メートルが平成37年に1万1644立方メートルになると推計した。

他方、①野木町の人口は、平成12年度から平成18年度まで2万6000人前後であり、国立社会保障・人口問題研究所も平成12年の2万6674人以降減少が続くと推計している。②給水人口実績は、平成

12年度は2万2244人で、平成18年度は2万2894人であり、
③一日最大給水量実績は、平成12年度は8073立方メートル、平成18年度は7632立方メートルである。なお、野木町の平成16年度における上水道の水源は、渡良瀬貯水池からが毎日1万1318立方メートル、地下水からが毎日320.0立方メートルである。

(カ) 石橋町

石橋町は、平成12年ころ、町内の行政区域内人口、給水人口及び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成12年度の1万9392人が平成37年に1万9898人まで増加し、②給水人口は水道普及率の増加（平成22年に100パーセント）と合わせて平成12年の1万9373人から平成37年の1万9898人となり、③一日最大給水量は、平成12年度の8109立方メートルが平成22年に8974立方メートルと最大となり、平成37年に8722立方メートルになるというものである。

他方、①石橋町の人口については、平成16年度が2万200人であり、国立社会保障・人口問題研究所は、平成27年の2万0344人をピークに減少すると推計している。②給水人口実績は平成12年度は1万9641人で、平成16年度は2万0408人であり、③一日最大給水量実績は、平成12年度が6199立方メートルで、平成16年度が6077立方メートルである。なお、石橋町の平成16年度における上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日7720立方メートルの保有水源を有していた。

(キ) 岩舟町

岩舟町は、平成12年ころ、町内の行政区域内人口、給水人口及び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成37年に2万0437人まで増加し、②一日最大給水量は、平成37年に1万91

6立方メートルになると推計した。

他方、①岩舟町の人口については、平成12年度から平成18年度まで1万9000人前後であり、国立社会保障・人口問題研究所も平成12年の1万9525人をピークに平成37年までに1万6220人に減少すると推計している。②給水人口実績は、平成12年度は1万9466人で、平成18年度は1万8656人であり、③一日最大給水量実績は、平成12年度は8079立方メートルで、平成18年度に7423立方メートルで減少している。なお、岩舟町の平成16年度における上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日1万2900立方メートルの保有水源を有していた。

(ク) 藤岡町

藤岡町は、平成13年ころ、「藤岡町水道事業変更(第3次改定)認可申請書」(甲C29)において、町内の行政区域内人口、給水人口及び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成13年度の1万9452人が、平成25年の2万1252人をピークとして、平成27年に2万1041人となり、②計画給水区域内人口は水道普及率の増加(平成27年に100パーセント)と合わせて平成13年の1万9406人から平成27年の2万1000人となり、③一日最大給水量は、平成13年度の7602立方メートルが平成27年に1万立方メートルになるというものである。

他方、①藤岡町の人口については、減少が続いており、平成18年度は1万8139人となっており、国立社会保障・人口問題研究所も平成12年度の1万9110人以降減少が続き平成27年には1万7182人に減少すると推計している。②給水人口実績は、平成12年度は1万6942人で、平成18年度は1万6257人であり、③一日最大給水量実績は、平成12年度は7015立方メートルで、平成18年度は6

212立方メートルに減少している。なお、藤岡町の平成16年度における上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日1万1000立方メートルの保有水源を有していた。

(ケ) 国分寺町

国分寺町は、平成12年ころ、町内の行政区域内人口、給水人口及び給水量を推計した。これによれば、①行政区域内人口は、平成12年度の1万6878人が平成23年に1万9200人まで増加するとし、②給水人口は水道普及率の増加（平成23年に97.9パーセント）と合わせて平成12年の1万5487人から平成23年の1万8800人となり、③一日最大給水量は、平成12年度の5855立方メートルが平成23年に8000立方メートルになるというものである。

他方、①国分寺町の人口については、減少状態にあるが、国立社会保障・人口問題研究所は平成12年の1万6714人以降増加が続くと推計している。②給水人口実績は、平成12年度は1万5182人で、平成16年度は1万6161人であり、③給水量実績は、平成11年度は5732立方メートルで、平成18年度は6057立方メートルで増加している。なお、国分寺町における平成16年度の上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日8000立方メートルの保有水源を有していた。

(コ) 西方町

①西方町の人口については、平成12年度から平成18年度まで7000人前後で横ばいであり、国立社会保障・人口問題研究所も平成15年の6949人をピークに減少すると推計している。②給水人口実績は、平成12年度は6860人で、平成18年度は6866人と横ばいであり、③一日最大給水量実績は、平成12年度は3735立方メートルで、平成18年度は4026立方メートルに微増している。なお、西方町の

平成16年度における上水道の水源は、100パーセントが地下水であり、合計毎日4060立方メートルの保有水源を有していた。

ウ 地盤沈下の状況

国は、平成3年11月29日付けで決定した「関東平野北部地盤沈下防止等対策要綱」（甲C37）において、昭和50年代後半から地盤沈下が観測されるようになったとして、小山市、下都賀郡野本町、同郡藤岡町を保全地域（地下水採取に係る目標量を設定し、その達成のために地下水採取の規制、代替水源の確保及び代替水の供給、節水及び水使用の合理化、地盤沈下による災害の防止等に関する措置を講じることとする地域）とし、小山市のうち保全地域を除く地域、石橋町、国分寺町、大平町、岩舟町などが観測地域（地盤沈下、地下水位等の状況の観測及び調査等に関する措置を講じることとする地域）とされたが、鹿沼市及び壬生町はいずれの地域にも含まれなかった。保全地域については、地下水採取目標量を設定し、地下水採取規制、代替水源の確保及び代替水の供給（水源の表流水への転換を計画的に進める）並びに節水及び水使用の合理化の施策を推進するものとし、代替水源の確保に係る事業として、思川開発事業を促進することとした。

栃木県の平成16年度における上水道の地下水依存度は、59.9パーセントであり、県南地域の渡良瀬川地域における地下水依存度は、83.2パーセントであり、いずれも全国平均の33.5パーセントよりも高い状況にあった。

栃木県の地下水位変化の調査結果によれば、地下水位に大きな変化はない。また、県南地域における地盤沈下の最大変動量は、昭和53年から平成8年までの間は昭和57年を除いて年間2センチメートル以上の地盤沈下が継続したが、平成9年から平成15年度までの間はおおむね年間1センチメートルから2センチメートルの沈下であり、平成16年に観測所の

一つである野木町丸林において2.07センチメートルの沈下が観測され、平成17年度は1.69センチメートル、平成18年度は1.03センチメートル、平成19年度は1.97センチメートルとなっている。また、平成19年度においては、全ての観測井で沈下が観測され、平成18年度よりも沈下量が大きくなっており、特に、栃木県の地盤沈下の挙動を代表する観測所である野木町潤島所在の観測所（野木No.1（環境管理課1号井））においては、収縮量は7.13ミリメートルとなり、近年では、平成9年、平成11年、平成13年に年間10ミリメートルを超える収縮量となっている。

エ 現在、栃木県は、思川開発事業から配分された水を各市町に配水するための水道施設計画を策定していない。

- (3) 上記認定事実を前提として、被告が思川開発事業に参画し、又は参画後にその事業から撤退するか否かの判断について、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるかどうかについて検討するに、① 栃木県は、思川開発事業への参画水量を決定するに当たり、独立した水道事業者である県南地域の各市町に地下水源転換量を含め要望水量を確認し、これに沿って、栃木県全体の要望水量を毎秒0.821立方メートルと決定したこと、② 栃木県の参画水量が、毎秒0.403立方メートルとなったのは、東大芦川ダムの建設中止に伴ったものであるところ、栃木県の当初の利水計画においてこれを考慮することはできなかったといえること、③ 栃木県及び各市町がした行政区域内人口、給水人口及び一日最大給水量などの水需要予測の推計は、実績と比べると過大となっており、近年の人口変動状況に照らし、今後直ちに実績が推計に沿うことをうかがわせる証拠もないものの、水道事業の性質及びその重要性に照らし、栃木県及び各市町が水道事業者としての責務を果たすためには、将来にわたり安定的な給水業務を実施するため余裕をもった水需要予測をすることはやむを得ない面もあること、④ 県

南地域は、上水道の地下水水源の依存度が全国平均よりも高い状態にあるところ、全国的にみても同地域の地盤沈下のおそれから地下水水源からの転換が促進される地域であって、栃木県の調査によっても、近年は安定した傾向にあるとはいえ、地盤沈下の傾向がなくなり、又は沈静化したとまで評価することは困難であって、栃木県県南地域（小山市、野木町、藤岡町）においては水道用水に利用されている地下水は地下水の揚水量のうちの8パーセントにすぎないとしても、地下水源からの転換を図る必要性がなくなったとまでいうことはできず、また、安定的な水道水の供給を確保する観点からは、地下水の汚染が生じた場合に備えて県南地域における地下水水源からの転換を図る必要性は依然として認められること、⑤ 水道事業者は、将来まで安定的な給水業務を行う責務があり、事業の性質上、水源が必要になった段階になってその水源を直ちに取得することができないものであり、栃木県には川治ダムの工業用水、他市町が所有する農業用水、工業用水及び水道用水などその他に利用可能な水源が存在するとしても、それを水道用水として直ちに利用することができることを認めるに足りる証拠はないこと、以上に照らすと、栃木県が、各市町の要望水量を前提として、地下水利用による地盤沈下や地下水汚染の影響等を勘案して思川開発事業への参画を決定したことについて、裁量権の逸脱又は濫用があったということとはできず、また、現段階において、栃木県には未だ思川開発事業から配分された水を各市町に配分するための水道施設計画が存在しないからといって、直ちに水源が不要になったものとして、思川開発事業から撤退するとの判断をしないことについて裁量権の逸脱又は濫用があったとまでいうことはできない。

以上によれば、被告が独立行政法人水資源機構法25条1項に基づき負担金を支出することが違法であるということとはできない。

- (4) 原告らは、南摩ダムには計画どおりに水が貯まらずに同ダムから利水を確保することはそもそも不可能であったとして、南摩川の形状、原告らの試算

によれば、昭和59年から平成14年までの19年間について貯水量がゼロになる期間が14年にも及んでいると主張し、この主張に沿う証拠（甲A2）がある。

しかし、上記証拠（甲A2）によれば、南摩ダムは、もともと大谷川から導水を利用して貯水容量を確保する計画であったが、上記導水計画が中止された後、平成14年には、総貯水容量を半分の5100万立方メートルとした上で黒川と大芦川から導水するとの計画変更がされたこと、国土交通省によれば、昭和30年から昭和59年までの30年間のうち12年間は最低貯水容量になる年があったとの試算結果のあったことが認められるのであり、原告らの主張を前提としても、上記計画変更によっても南摩ダムに水が貯まることがないとまでは認められず、また、30年間のうち半分以上は最低貯水容量とならないとの試算結果もあり、栃木県が南摩ダムから取水することが不可能であるとまで認めることはできない。

したがって、原告らの上記主張は、被告の裁量権の逸脱濫用に関する当裁判所の上記判断を左右するものではない。

2 独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく思川開発事業の負担金

- (1) 前記説示のとおり、普通地方公共団体の住民が地方自治法242条の2第1項1号に基づき当該普通地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為の差止めを求めることができるのは、当該財務会計上の行為それ自体が財務会計法規上違法と評価される場合に限られるものというべきである。

そして、被告の独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく負担金の支出の差止めが認められるかどうかは、負担金の支出自体が財務会計法規上違法と評価されるか否かにかかわることになる。

ところで、独立行政法人水資源機構法21条1項は、「国は、特定施設の新築又は改築に要する費用（中略）のうち、洪水調節に係る費用その他政令で定める費用を機構に交付するものとする。」と規定し、同条3項は、「都

道府県は、第1項の規定により国が機構に交付する金額の一部を負担しなければならない。」と規定し、同条4項は、「前項の規定による都道府県の負担の割合その他同項の規定による都道府県の負担金に関し必要な事項は、政令で定める。」と規定し、同項を受けた水資源機構法施行令22条1項は、「法第21条第3項の規定により同条第1項の交付金の一部を負担する都道府県は、当該交付金に係る特定施設の新築又は改築で治水関係用途に係るものにより利益を受ける都道府県とする。」と規定している。

そうすると、独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく思川開発事業の負担金については、同法25条1項に基づく建設負担金とは異なり、被告が思川開発事業に参加するか否か又は撤退するか否かによって栃木県の負担の有無及び負担金の額が左右される関係にはなく、被告は、国から負担金の納付通知を受けた場合、同通知が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、これを尊重してその内容に応じた財務会計上の措置を執るべき義務があり、これを拒むことは許されないと解される。そして、上記瑕疵の有無を検討するに当たっては、同通知が、河川整備基本方針、思川開発事業に関する基本計画を前提として、独立行政法人水資源機構による独立行政法人水資源機構法施行令22条1項所定の「特定施設の新築又は改築で治水関係用途に係るものにより利益を受ける都道府県」に当たるとの判断を前提にされることからすると、河川整備基本方針、ダム建設に関する基本計画又は同項の判断のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合には、同通知も同様の瑕疵を有するというべきである。

- (2) そこで、被告の負担金の支出について、河川整備基本方針、ダム建設に関する基本計画又は独立行政法人水資源機構法施行令22条1項についての判断のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の

見地から看過し得ない瑕疵が存するか否かについて、以下検討する。

ア 治水効果

証拠（甲A2ないし4，C49ないし58，乙72，73の1・2，78，79の1・2，証人嶋津暉之）及び弁論の全趣旨によれば，次の事実が認められる。

- (ア) 南摩ダムの治水計画の前提となっている平成18年2月策定の「利根川水系河川整備基本方針」においては，思川乙女地点の基本高水流量は毎秒4000立方メートルであり，南摩ダムをはじめとする上流のダム群によって毎秒300立方メートルを削減して，計画高水流量を毎秒3700立方メートルとすることとされた。また，渡良瀬遊水池に流入する渡良瀬川（計画高水流量毎秒4500立方メートル），思川（計画高水流量毎秒3700立方メートル）及び巴波川（計画高水流量毎秒1200立方メートル）の利根川への合流量は，更に渡良瀬遊水池の洪水調節を加味して，利根川本川の計画高水流量（毎秒9500立方メートル）に影響を与えないこととされた。上記数値は，昭和55年12月の「利根川水系工事実施基本計画」の改定において定められたものである。
- 現時点で，上流のダム等の施設のうちダムの位置や構造等が決定しているのは南摩ダムのみである。

- (イ) 上記改定においては，基本高水のピーク流量は，各河川の所定の安全度（利根川本川は1/200，思川等の支川は1/100）に対する確率流量（例えば1/100の確率流量は100年に1回程度の確率で発生する洪水の最大流量）と，既往最大洪水の推算流量のうち，いずれか大きい方を採用することとされ，この結果，1/100確率流量である毎秒4000立方メートルが基本高水のピーク流量とされた。

ところで，1/100確率流量の計算に当たって用いる流量データは，降雨量データから計算によって求めることができるところ，計算に使用

された流量データは、昭和11年から存在する思川流域の降雨量データから計算によって求めたものも含まれていた。

(ウ) 南摩ダムの建設地点における計画高水流量毎秒130立方メートルのうち毎秒125立方メートルの洪水調節をして、下流へは毎秒5立方メートルを放流する計画となっている。また、これによる思川乙女地点における南摩ダムの効果量は、毎秒65立方メートルであり、利根川の栗橋地点においては、毎秒50立方メートルとされている。

(エ) 上記計画高水流量毎秒130立方メートルは、昭和11年から平成3年までの200降雨を対象として、24時間雨量の1/100雨量確率計算を行い、計画降雨を359.5ミリメートルと設定し、この計画降雨を基に、昭和11年から平成3年までの64洪水について、貯留関数法（国土交通省が管理する河川の洪水の流出計算で一般的に使用されている手法であり、流域内の降雨がその流域に貯留され、その貯留量に応じて流出量が定まると考えて、流出量を推計する手法）による流出計算結果から、総合確率法（地域分布や時間分布が異なる多くの降雨パターンの実績降雨を代表降雨群とし、それらを任意の確率規模の雨量に引き伸ばし、これらが降雨として生じたものと仮定し、各ケースごとに流出計算を行い、求められた洪水流量群を統計処理して、必要とする確率規模の洪水流量を算出する手法）による確率流量を計算して、1/100確率規模の流量を求めた結果である。

この計算結果について、昭和52年から平成17年までの南摩ダム建設予定地地点の最大流量を基に「水文統計ユーティリティ」を用いて、確率流量の計算を行って検証すると、毎秒73立方メートルから毎秒171立方メートルとなり、このうちSLSC（計算に使った統計データが統計手法の分布にどの程度適合するかを示す指標）が0.04以下のものは、毎秒95立方メートルから毎秒171立方メートルとなって、

毎秒130立方メートルはこの範囲にあるものとなる。

また、南摩ダムの思川乙女地点及び利根川の栗橋地点の治水効果の算定に当たっては、平成14年3月の株式会社建設技研による「思川開発事業検討業務報告書」でも検証されたとおり、思川流域の流出計算モデルを構築し、昭和11年から平成3年までの間の同地点上流域の3日雨量で100ミリメートル以上の63洪水を対象とし、3日雨量が1/100確率規模(326.5ミリメートル)と合致するように、各時間降雨を一定率増加させ(引き伸ばし率といい、対象洪水の約半分に当たる32洪水において2倍以上の値が採用された。「建設省河川砂防技術基準(案)同解説」によれば、引き伸ばし率は2倍程度にとどめることが望ましいとされている。)、これが降雨として生じたものとして、流出計算モデルにより洪水流量を計算した。そして、南摩ダムを含む上流ダム群の洪水調節効果量は、上流ダム群がない場合とある場合について、流出計算により同地点の洪水流量をそれぞれ算出して、その差を上流ダム群の洪水調節効果量とした。そして、南摩ダムの治水容量500万立方メートルと南摩ダムのほかの洪水調節施設の治水容量2700万立方メートルとの治水容量比から、南摩ダムの洪水調節効果量が算定された。

イ 環境影響評価

証拠(甲A5, C59ないし62, 81, 乙74, 75の1・2, 証人花輪伸一)及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(ア) 昭和53年から平成4年までの間、昭和60年9月26日付け建設省技調発第516号建設事務次官通知「建設省所管ダム、放水路及び道路事業環境影響評価技術指針について」別添「建設省所管ダム事業環境影響評価技術指針」に示された、水質汚濁、地形・地質、植物、動物、景観の5項目に今市扇状地の地下水を加えた6項目について、地形・地質は文献調査、その他は現地調査をも行った上で、環境影響評価が実施さ



れ、平成5年12月に「利根川水系思川開発環境影響評価書」（甲C60）が作成された。

同評価書の評価結果によれば、水質について、BODの値、水質変化・濁水現象はダム建設による影響は少なく、富栄養化現象が発生する可能性も低いとされた。また、動物について、ニホンカモシカ、営巣地が確認されなかったオオタカ及び現地調査で未確認のヤマネが全国的価値に値するものと評価されたが、いずれの動物もその分布域の大部分が維持されるためダム建設による影響は少ないとされた。景観については、南摩ダムの堤体表面に岩石を使用することにより周囲の林地と調和し、また、新たに出現する貯水池は周囲の林地とあいまって山間の湖沼景観を創出するなど評価され、適当な環境保全対策を実施することとされた。

(イ) 平成5年12月、学識経験者や専門家から構成される「思川開発環境保全対策委員会」が発足し、環境調査が継続され、平成11年12月には、「思川開発事業生態系保全委員会」が設置され、上記環境影響評価書に示された環境保全対策の考え方、継続する環境調査の結果をもとに、委員会の指導助言を受けながら環境保全対策を具体化させていくこととなった。

思川開発事業には、環境影響評価法附則3条により同法の適用がない。もっとも、上記の継続調査は、同法に係る「ダム事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令」に基づき、新たに大気環境（大気質（粉じん等）、騒音、震動）、生態系（地域を特徴付ける生態系）、人と自然との触れ合いの活動の場（主要な人と自然との触れ合いの活動の場）、廃棄物等（建設工事に伴う副産物）の各項目についても実施され、平成13年10月の

「南摩ダム周辺の環境調査結果」（甲C62）にまとめられた。これによれば、水質は、人の健康の保護に関する項目（カドミウム等26種類）は環境基準内であり、また生活環境に関する項目のうち南摩ダム流入水の全窒素及び全りん値が、平成12年度において、全窒素が毎リットル1.35ミリグラム、全りんが毎リットル0.011ミリグラムとされた。また、平成5年12月の環境影響調査においては把握されなかった野生動植物の種が発見され、特に、「絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律」において国内希少野生動植物種に指定されているクマタカ及びオオタカは、南摩ダム周辺でその飛翔が確認されたため、その行動圏調査が継続された結果、南摩川流域の隣接地で生息や営巣地が確認された。

- (3) 上記認定事実を前提として、河川整備基本方針、ダム建設に関する基本計画又は独立行政法人水資源機構法施行令22条1項についての判断のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するか否かについて検討する。

上記認定事実によれば、①思川乙女地点における基本高水ピーク流量は、降雨量データが存在する昭和11年からの流量データを用い、1/100確率流量として求められたものであって、平成18年2月策定の「利根川水系河川整備基本方針」においても維持されたものであること、②南摩ダムの治水効果についてみても、同ダム地点の計画高水流量毎秒130立方メートルは、昭和11年から平成3年までの200降雨を対象として、24時間雨量の1/100雨量確率計算を行い、計画降雨を359.5ミリメートルと設定し、この計画降雨を基に、昭和11年から平成3年までの64洪水について、貯留関数法による流出計算結果から、総合確率法による確率流量を計算して、1/100確率規模の流量を求めた結果であって、この計算結果についても、昭和52年から平成17年までの南摩ダム建設予定地地点の最大流

量を基に「水文統計ユーティリティ」を用いた確率流量の計算を行った検証によると、SLSCが0.04以下のものは、毎秒95立方メートルから毎秒171立方メートルになること、③南摩ダムの治水効果の算定は、平成14年3月の株式会社建設技研による「思川開発事業検討業務報告書」でも検証されていることに加え、引き伸ばし率も2倍以内にとどめることが望ましいとされているにとどまること、また、南摩ダムの治水効果の算定に当たり治水容量比を用いた点についても、現時点において南摩ダムのほかに思川乙女地点上流域の洪水調節施設の建設等が決定されていないこと、④思川開発事業は、環境影響評価法施行前にその建設計画が告示された事業であり、環境影響評価法に基づく環境影響評価を行う必要がない上、条理又は生物多様性条約を根拠にして、環境影響評価義務が生じるとは解し得ないものであるし、平成13年に公表された「南摩ダム周辺の環境調査結果」と比べ、平成5年12月にまとめられた環境影響評価書は、評価の前提として把握した動植物の種類が少ないなど調査内容が不十分ではあったが、独立行政法人水資源機構は、平成5年以降も、環境影響評価法において環境影響評価項目とされた事項についての環境調査も継続して行っており、原告らが指摘するクマタカやオオタカの存在や、水質の状況についても調査結果によって把握した上で、今後は「思川開発事業生態系保全委員会」における検討を経て、環境保全措置の検討もしていく予定となっていることが認められ、以上によれば、思川開発事業の前提となる利根川河川整備基本方針、ダム建設に関する基本計画又は独立行政法人水資源機構法施行令22条1項の判断のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するということはできず、被告による独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく負担金の支出が違法ということとはできない。

(4) 原告らの主張について

ア 原告らは、思川乙女地点の基本高水流量毎秒4000立方メートルが過

大であるとして、同地点の実績測量の最大値が平成14年の毎秒3130立方メートルであり、また、過去の実績測量（昭和28年から平成18年まで）から水文統計ユーティリティを用いた統計確率計算で確認すると最大値は毎秒3578立方メートルで、平均値も毎秒304立方メートルにすぎないと主張し、この主張に沿う証拠（甲A2，証人嶋津暉之）がある。

しかし、原告らの上記主張は、流量の実測がない昭和28年より前の流量を除くことが前提となっているところ、証拠（乙72，73の1・2）によれば、思川乙女地点の流域の降雨量データは昭和11年から存在しており、降雨量データから推定流量を算定することができるというのであるから、原告らの上記主張はその前提において採用できないというべきである。原告らは、降雨量データから流量を推計することは客観的でなく科学的でもないとも主張するが、そもそも基本高水のピーク流量は洪水防御の目標とする規模の最大流量を求めるものであることからすれば、流量の実測がないことから、直ちにそれを考慮すべきでないということとはできない。

イ 原告らは、南摩ダムは思川に対する治水効果がないとして、同ダムへのこれまでの計画流入量は最大で毎秒64立方メートルでしかなく、計画流入量を流量確率法によって試算すれば、SLSCが0.03より小さく、統計学的に最も妥当な値は毎秒100立方メートルにとどまるから、毎秒130立方メートルは過大であると主張し、また、引き伸ばし率が2倍以上という不合理な計算がされていると主張する。

しかし、南摩ダム地点の計画流入量の最大値が毎秒64立方メートルであるとの点については、原告らの主張は実測のない平成3年8月20日における最大流量を除いたものであるところ、証拠（甲C52，乙72，73の1・2）によれば、同日における最大流量は、河川から溢水したために実測がなく、洪水痕跡から流量を推定することができることが認められる。また、統計学的に最も妥当な値が毎秒100立方メートルであるとの

点については、証拠（甲C57）によれば、適当なSLSCの値は0.04以下であるとの見解があり、これを前提とすれば原告らの計算によっても適合する値は毎秒95立方メートルから毎秒144立方メートルの範囲内にあるのであるから、原告らの主張は、適合する値のうちで最も妥当な値を指摘するにすぎない。さらに、引き伸ばし率が2倍以上のものが含まれているとの点については、既に判示したとおり、これを不合理ということとはできない。

ウ 原告らは、南摩ダムの利根川に対する治水効果の算定に当たっては、渡良瀬遊水池の貯水効果が無視されており、渡良瀬遊水池の貯水効果を前提とすれば、南摩ダムによって思川の洪水調節を図る必要はないと主張する。

しかし、利根川河川整備基本方針においては、渡良瀬川、思川及び巴波川の利根川への合流量は、渡良瀬遊水池の洪水調節を加味して、利根川本川の計画高水流量に影響を与えないこととされているのであって、利根川水系全体としてバランスよく治水安全度を向上させる必要があることも考慮すると、利根川本川の計画高水流量に影響を与えないとしたことが不合理ということとはできない。

エ 原告らは、栃木県の思川圏域河川整備計画における計画流量配分図（甲C58）によれば、思川乙女地点における計画高水流量は毎秒3700立方メートルであるが、その算定方法は1/50確率流量によるものであって、県と国の治水計画は矛盾しており、これは治水計画がずさんであることの根拠であると主張する。

しかし、証拠（甲C58）及び弁論の全趣旨によれば、原告ら主張の事実が認められるが、これは、県が、国の計画高水流量との整合性を保つために合理式により確率評価を行った結果であるから、県の計算方法自体が不合理ということとはできないから、この点をもって国の計算方法までが不合理であると認めることはできない。

3 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく思川開発事業の水源地域整備事業の経費負担金及び思川開発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

上記認定説示したところによれば、上記各負担金の支出に係る各協定について、その当事者が栃木県にとって必要のない事業であることを認識した上でしたものと認めることはできない。

したがって、原告らの主張は採用できない。

第6 争点(2) (湯西川ダム建設事業に係る被告の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出に当たるか。)に対する判断

1 河川法60条に基づく湯西川ダム建設事業の負担金

(1) 前記説示のとおり、普通地方公共団体の住民が地方自治法242条の2第1項1号に基づき当該普通地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為の差止めを求めることができるのは、当該財務会計上の行為それ自体が財務会計法規上違法と評価される場合に限られるものというべきである。

そして、被告の河川法60条1項に基づく負担金の支出の差止めが認められるかどうかは、負担金の支出自体が財務会計法規上違法と評価されるか否かにかかわることになる。

ところで、国土交通大臣が、河川法60条1項に基づく負担金について、同法施行令38条1項に基づき都府県に負担すべき額を通知した場合、同通知を受けた都府県は、負担すべき費用を政令で定めるところにより国庫に納付しなければならないから(河川法施行令38条1項、河川法64条)、同法施行令38条1項に基づく通知の法的性質は、国土交通大臣が都府県に発する具体的な費用負担の命令と解される。そして、①国が、道路、河川、砂防、海岸、港湾等に係る重要な土木施設の新設及び改良など地方財政法10条の2に規定する事務を自ら行う場合、「地方公共団体が法律又は政令の定

めるところによりその経費の一部を負担するときは、当該地方公共団体は、その負担する金額（地方公共団体の負担金）を国に対して支出するものとする。」と規定し（同法17条の2第1項）、地方公共団体が負担金の予定額に不服がある場合につき、総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出ることができる」と規定していること（同条3項）、②一級河川の河川管理施設たるダム建設については、国土交通大臣が、一級河川の河川管理者として（河川法9条1項）、ダム等の河川管理施設の建設を含む河川の管理の主体であり、河川整備基本方針を定め（同法16条）、これに沿った河川整備計画を定めておかなければならないとされていること（同法16条の2）、③河川管理施設が特定多目的ダム法上の多目的ダムに当たる場合、国土交通大臣は、その建設に関する基本計画を作成しなければならないこと（特定多目的ダム法4条）、以上のような河川法施行令38条1項の通知の前提となる河川整備基本方針、河川整備計画又はダム建設に関する基本計画に対して都道府県に是正権限がないことに照らすと、河川整備基本方針及び河川整備計画、更には河川管理施設であるダム建設に関する基本計画の策定の責任は、国土交通大臣が負っており、地方公共団体が、河川整備基本方針、河川整備計画又は建設に関する基本計画の内容自体を変更することはできず、河川法施行令38条1項の通知を受けた都道府県は、同通知の前提となった河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画自体又は都道府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、同通知を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置をとるべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である。

原告らは、地方財政法25条3項を根拠として、地方公共団体は、国土交通大臣に対し、負担金の納付を拒むことができると主張するが、地方財政法は、地方公共団体の財政（以下「地方財政」という。）の運営、国の財政と

地方財政との関係等に関する基本原則を定めるものであり、負担金の支出等について具体的に定めた河川法施行令38条1項の通知の性質を前提とすると、地方財政法25条3項を根拠として、負担金の支出を拒否すべき義務が生じると解することはできず、原告らの上記主張を採用することはできない。

(2) そこで、原告らの主張する違法事由について、河川法施行令38条1項の通知の前提となった河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画自体又は都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存するか否かについて検討する。

ア 治水効果

証拠（甲A2ないし4、D1ないし4、5の1・2、6、7の1・2、8の1・2、9、21、乙34、43、70、71の1・2、78、79の1・2、証人嶋津暉之）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(ア) 鬼怒川の治水計画について、昭和24年の利根川改修改定計画が昭和40年4月1日に施行された利根川水系工事実施基本計画に引き継がれた。利根川水系工事実施基本計画は、洪水防御の目標（安全度）を、10年に1度発生する程度の洪水規模とした上で、鬼怒川の石井地点における基本高水流量毎秒5400立方メートルを石井地点上流のダムにより毎秒4000立方メートルに調節するとしていたが、その後、洪水防御の目標（安全度）を100年に一度程度に発生する洪水規模とすることとされ、① 鬼怒川の石井地点の基本高水流量を1/100確率として計算して毎秒8800立方メートルとし、② これを石井地点の上流ダムである五十里ダム、川俣ダム及び川治ダムによって毎秒2600立方メートルを調節して、計画高水流量を毎秒6200立方メートルとし、③ 石井地点の下流にある水海道においては、石井地点下流の河道内の

貯留効果（河道形状の変更に伴い変化する）による低減量を考慮して毎秒5000立方メートルとする内容の改定案が立案され、同改定案は、昭和48年3月1日に建設大臣から河川審議会長に諮問され、同月16日、第14回河川審議会計画部会の審議を経て、同月20日、上記内容で利根川水系工事実施基本計画の一部改定がされた。

- (イ) 利根川水系工事実施基本計画は、昭和55年12月、再度改定され、石井地点における基本高水流量の増加に伴い、鬼怒川の利根川への合流量が利根川の計画高水流量に影響を及ぼすこととなったため、鬼怒川について既設の五十里ダム、川俣ダム及び建設予定の川治ダムに加えて、新規ダムの建設を検討することとされ、これに伴い、湯西川ダム建設に関する基本計画が昭和61年3月に公示された。

湯西川ダムの追加に伴う鬼怒川の治水計画は、湯西川ダムの計画放流量を毎秒40立方メートルとするとともに、湯西川ダム下流にある五十里ダムの計画放流量を、当時の河道流下能力に合わせて毎秒1000立方メートルから毎秒500立方メートルと改定した上で、従前どおり、石井地点の基本高水流量毎秒8800立方メートルにつき、上流ダム（五十里ダム、川俣ダム、川治ダム及び湯西川ダム）によって毎秒2600立方メートルを調節することとされた。

- (ウ) 平成9年法律第69号による河川法の改正に伴い、工事実施基本計画が河川整備基本方針と河川整備計画に区分され、利根川水系工事実施基本計画に代わる利根川水系河川整備基本方針が平成18年2月に策定された。

利根川水系河川整備基本方針では、石井地点の基本高水流量の検討がされ、昭和11年から平成14年までの67年間のうち、石井地点の流量観測が行われていた昭和14年から昭和16年まで、昭和28年、昭和30年及び昭和32年から昭和34年までについては実測による流量

データを用い、このほかの年については、同地点の実測水位と実測流量をもとに算定したHQ換算流量又は流域の降雨量データから算定した推定流量（計算流量）を流量データとして、貯留関数法によって1/100確率規模の流量が求められた。

この結果、石井地点の基本高水流量は毎秒7000立方メートルから毎秒9000立方メートルであるとの結果となり、平成10年8月洪水の実績降雨量が同年9月洪水の実績降雨パターンで発生した場合の最大流量を計算した結果、毎秒8800立方メートルとなったため、石井地点の基本高水流量毎秒8800立方メートルが維持された。

他方、上流4ダムによる洪水調節流量は、毎秒3400立方メートルとし、計画高水流量が毎秒5400立方メートルに変更された。また、石井地点下流の水海道における流量については、毎秒5000立方メートルとすることが維持された。

イ 環境影響評価

証拠（甲A5、D10ないし20、22、23、乙76、77の1・2、証人花輪伸一）及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

（ア）湯西川ダムは、昭和57年4月ころ、その建設に関する調査が開始され、昭和60年6月、昭和53年7月1日付け建設事務次官通達「建設省所管事業に係る環境影響評価に係る当面の措置方針について」に基づき、水質、地形・地質、植物、動物、自然環境の5項目について環境影響評価がされ、「湯西川ダム環境影響評価書」（甲D10）が作成された。特定多目的ダム法に基づく「湯西川ダムの建設に関する基本計画」（建設省告示第317号）は、昭和61年3月11日、告示された。

上記5項目に対する調査の結果及び環境予測概要のうち、水質については、昭和53年及び昭和56年に行われた調査の結果をもとに、生活環境項目のうちBOD及び大腸菌群数は基準値を満たしていないが、そ

のほかは基準値を満足するとして、湯西川ダム建設により佐貫地点の流量が増加して、BODが緩和されることで、水質汚濁が改善されると予測された。地質・地形については、湯西川ダム湛水区域及びその周辺には、貴重な地形・地質は分布しないとして、湯西川ダムの建設に伴う環境保全上問題ないとされた。植物については、昭和53年の調査に基づき、流域内の注目すべき植物群落として白滝沢のトチノキ林、田代林道のブナ林が存在するが、いずれもダム計画区域から遠く離れており、水中植物の貴重種は存在しないとされ、動物については、貴重な鳥類としてイヌワシの生息が指摘されるが、現地調査では確認できず、またイヌワシの営巣地となるような地形はない、そのほか湯西川に生息する両生類、は虫類、魚類、昆虫等で貴重なし注目すべきものはないとし、植物動物ともに湯西川ダムの建設によって影響を受ける貴重なし注目すべきものはないとされた。自然景観については、ダム湖の出現により新たな景観が形成されるとされた。

そして、湯西川ダム周辺及び下流域への環境に対する重大な影響はなく、若干の影響についても対策の実施によって影響をより少なくする効果を有すると結論付けられた。

(イ) 湯西川ダムについては、昭和60年6月の環境影響評価の後も、環境影響評価法に基づく環境影響評価の考え方を踏まえ、上記5項目に加えて、大気環境、生態系、人と自然との触れ合い及び廃棄物等の項目も追加した上で環境調査が継続され、平成15年度湯西川ダム環境調査検討業務報告書(甲D11)、平成16年度湯西川ダム環境調査検討業務報告書(甲D12)、平成17年度湯西川ダム環境調査検討業務報告書(甲D13)、同年度湯西川流域猛禽類調査検討業務報告書(甲D15)、同年度湯西川水質調査業務報告書(甲D19)、平成18年度湯西川ダム環境調査検討業務報告書(甲D14)、同年度湯西川流域猛禽

類調査検討業務報告書（甲D16）、同年度湯西川水質調査業務報告書（甲D20）がまとめられた。

昭和60年6月に調査された事項についてみると、水質については、湯西川、湯西川温泉上流、湯西川温泉下流等において水質調査が行われた結果、BODと大腸菌群数が基準値を超えているとの結果となり、地形・地質については、「一ツ石・平岩」が旧環境庁によってすぐれた自然として選定されていたこと、赤下地区に存在する風穴等の存在が指摘され、植物については、新たに環境書レッドデータブックや栃木県レッドデータブックに記載されている種が確認された旨、動物についてはクマタカの営巣及びイヌワシの生息が報告されているほか、その他の両生類、は虫類、魚類、昆虫についても環境書レッドデータブックや栃木県レッドデータブックに記載されている種が確認された。

(ウ) これを受けて、国土交通省は、赤下地区の風穴は、保全措置が不可能であってそのメカニズム等の記録保存を行うこととし、風穴付近で確認されたエゾヒョウタンボク等の植物は生息可能な類似環境の場所への移植を予定し、動物については希少猛禽類プレモニタリング委員会を平成16年3月に設置後、委員会を開催して、湯西川ダム建設工事による猛禽類の生息や繁殖活動への影響を最小限にとどめるための具体的な保全措置等を検討し、特に、イヌワシ、クマタカについては、これらの営巣地の中に工事区域に近いものがあり、工事による繁殖活動への影響を防ぐため、低騒音・低震動の工法を採用したり、繁殖期間中に営巣地付近の工事を実施しないなどの保全措置を講じている。

(3) 上記認定事実を前提に、湯西川ダムの治水効果、石井地点における基本高水流量及び環境影響評価について、著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるといえるかどうかについて検討する。

上記認定事実によれば、① 石井地点の基本高水流量毎秒8800立方メートルは、利根川水系工事実施基本計画によって採用されたものであるが、この値については、利根川水系河川整備基本方針策定時において、貯留関数法による推算によって毎秒7000立方メートルから毎秒9000立方メートルであるとの結果と、平成10年8月洪水の実績降雨量が同年9月洪水の実績降雨パターンで発生した場合の最大流量が毎秒8800立方メートルとの結果となったために維持されたものであること、また、② 湯西川ダムの治水効果についてみても、同ダムの洪水調節効果を考慮した上で、上流ダム（五十里ダム、川俣ダム、川治ダム及び湯西川ダム）による洪水調節効果量が毎秒2600立方メートルから毎秒3400立方メートルに変更されており、湯西川ダムの治水効果が考慮されていること、③ 環境影響評価についても、湯西川ダム建設事業は、環境影響評価法施行前にその建設計画が告示された事業であって、環境影響評価法に基づく環境影響評価を行う必要がない上、条理又は生物多様性条約を根拠として環境影響評価義務が生じると解することはできず、また、昭和60年6月の環境影響調査は、湯西川ダム建設予定地付近に存在する、地形・地質、動植物の存在などを看過しており、現時点において収集されたデータからして、その内容が不十分であったことが認められるものの、国土交通省は、昭和60年6月以降も環境調査を継続して行い、環境影響評価法において環境影響評価項目とされた事項についての環境調査も追加して行い、環境保全措置の検討を継続していることが認められる。

以上によれば、河川法施行令38条1項の通知の前提となった河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画自体又は都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断において、著しく合理性を欠くといえるまでの事情は見当たらず、国土交通大臣が被告に対してする河川法60条1項に基づく負担金の納付通知が著しく合理性を欠き、そのため

予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合に当たるとい
うことはできない。

(4) 原告らの主張について

ア 原告らは、平成4年当時の鬼怒川の治水計画では、湯西川ダムを除いた
既設の3ダムによる洪水調節効果と湯西川ダムを加えた4ダムによる洪水
調節効果はともに毎秒2600立方メートルで変更がなかったことから、
湯西川ダムが石井地点に治水効果をもたないことは明らかであり、また、
国土交通省は、原告らが上記の点を本件訴訟で指摘すると、平成18年2
月の「利根川河川整備基本方針」において湯西川ダムを加えた4ダムによ
る洪水調節効果を毎秒3400立方メートルと変更したが、水海道地点の
流量毎秒5000立方メートルが維持されたままであったため、本来変化
するはずのない河道貯留効果が3分の1になるとの矛盾が生じる結果とな
っており、湯西川ダムの治水効果は数字操作により作出されたものである
として、湯西川ダム建設の前提となる「利根川河川整備基本方針」又は湯
西川ダムの建設計画は違法であると主張する。

しかしながら、上記認定事実によれば、湯西川ダムを除いた既設の3ダ
ムによる洪水調節効果と湯西川ダムを加えた4ダムによる洪水調節効果は
ともに毎秒2600立方メートルで変更がなかったものの、湯西川ダムの
建設に併せて湯西川ダム下流の五十里ダムの計画放流量を当時の河道流下
能力に合わせて毎秒1000立方メートルから毎秒500立方メートルと
改定した上でのことであり、原告らの上記主張は前提を欠き採用できない。
また、平成18年2月の「利根川水系河川整備基本方針」において河道の
貯留効果がそれまでと比べ約3分の1となっているのは原告らが指摘する
とおりであるが、証拠（甲A2、乙71の1・2）によれば、河道内の貯
留効果は河道の状況により変化するものであり、昭和45年以降、鬼怒川
の河床が減少傾向にあること、他方、昭和55年当時と平成18年当時で

鬼怒川下流の計画水位にほとんど変更がないことが認められ、昭和45年以降鬼怒川の河床が低下しているなど現実に河道内の形状にも変化があったことをも考慮すれば、河道状況により変化する河道貯留効果が3分の1となったことをもって、直ちに不合理ということとはできない。

イ 原告らは、湯西川ダムは、鬼怒川石井地点の基本高水流量毎秒8800立方メートルという本来よりも過大な値を前提として計画されたものであるとして、次のとおり主張する。すなわち、観測によれば石井地点における流量は水海道地点の流量の1.5倍以下にとどまるはずであるにもかかわらず、国土交通省が基本高水流量の算定に用いた石井地点の計算流量は水海道地点の1.5倍を超える過大な値となっており、これを妥当な値に修正し、8種類の統計手法により再計算すれば鬼怒川石井地点の基本高水流量は毎秒4861立方メートルから毎秒8929立方メートルになり、このうちSLSCが0.03より小さい計算結果は毎秒8093立方メートルであるから、湯西川ダムの建設は、石井地点の基本高水流量毎秒8800立方メートルとの過大な値を前提にされたものであるというのである。そして、この主張に沿う証拠（甲A2ないし4）がある。

しかし、石井地点と水海道地点の流量の関係についてみるに、原告らがその根拠とするのは、石井地点における限られた観測流量であって、これをもって、石井地点における流量が水海道地点の流量の1.5倍以下にとどまるとまで認めることはできず、加えて、原告らの提出する証拠（甲A2、D9）によれば、統計手法による河川の流量計算について、満足すべき適合度の判定基準として採用すべきSLSCの値は、0.04程度とすることが適当であるとの研究報告もされていることが認められ、これを前提とすれば、原告らの主張を前提に再計算を行った場合でも、石井地点の基本高水流量毎秒8929立方メートルとの計算結果も満足すべき適合度の基準を満たすことが認められる。したがって、原告らの上記主張は、採

用すべき基本高水流量として他の値があり得ることを指摘するにすぎないものというべきである。

ウ したがって、原告らの上記主張は採用できない。

2 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく湯西川ダム建設事業の水源地域整備事業の経費負担金

上記認定判断のとおり、上記各負担金の支出のための協定をしたことが栃木県にとって必要のない事業であることをその当事者双方が認識した上でしたものと認めることはできない。

したがって、原告らの主張を採用することはできない。

第7 争点(3) (八ッ場ダム建設事業に係る被告の負担金の支出は、「違法な行為」(地方自治法242条の2第1項柱書)すなわち違法な公金の支出に当たるか。)に対する判断

- 1 前記説示のとおり、普通地方公共団体の住民が地方自治法242条の2第1項1号に基づき当該普通地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為の差止めを求めることができるのは、当該財務会計上の行為それ自体が財務会計法規上違法と評価される場合に限られるものというべきである。

そして、被告の河川法63条1項に基づく負担金の支出の差止めが認められるかどうかは、負担金の支出自体が財務会計法規上違法と評価されるか否かにかかわることになる。

ところで、河川法63条1項は、「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。」と規定しており、国土交通大臣が同法施行令38条1項に基づき都府県に負担すべき額を通知した場合、同通知を受けた都府県は、負担すべき費用を政令で定めるところにより国庫に

納付しなければならないから（河川法施行令38条1項，河川法64条），同法施行令38条1項に基づく通知の法的性質は，国土交通大臣が都府県に発する具体的な費用負担の命令と解される。そして，①国土交通大臣は，上記通知の前提として，都府県の意見を聞く必要はあるものの（同法63条2項），国土交通大臣がこれに拘束されるとは解されない上；国が，道路，河川，砂防，海岸，港湾等に係る重要な土木施設の新設及び改良など地方財政法10条の2に規定する事務を自ら行う場合，「地方公共団体が法律又は政令の定めるところによりその経費の一部を負担するときは，当該地方公共団体は，その負担する金額（地方公共団体の負担金）を国に対して支出するものとする。」と規定し（同法17条の2第1項），地方公共団体が負担金の予定額に不服がある場合につき，総務大臣を経由して内閣に対し意見を申し出ることができること（同条3項），②一級河川の河川管理施設たるダム建設については，国土交通大臣が，一級河川の河川管理者として（河川法9条1項），ダム等の河川管理施設の建設を含む河川の管理の主体であり，河川整備基本方針を定め（同法16条），これに沿った河川整備計画を定めておかなければならないとされていること（同法16条の2），③河川管理施設が特定多目的ダム法上の多目的ダムに当たる場合，国土交通大臣は，その建設に関する基本計画を作成しなければならないこと（特定多目的ダム法4条），以上のような河川法施行令38条1項の通知の前提となる河川整備基本方針，河川整備計画又はダム建設に関する基本計画に対して都道府県に是正権限がないことを考慮すると，河川整備基本方針及び河川整備計画，更には河川管理施設であるダム建設に関する基本計画の策定の責任は，国土交通大臣が負っており，また，同通知が，河川整備基本方針，河川整備計画又はダム建設に関する基本計画を前提として，国土交通大臣が河川法63条1項所定の「都府県が著しく利益を受ける場合」か否か及び「その受益の限度」についての判断を基にされるものであることからすると，同通知を受けた地方公共団体は，河川整備基本方針，河川整

備計画又は建設に関する基本計画の内容自体を変更することはできず、その前提となった河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画自体又は都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、同通知を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置をとるべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である。

原告らは、地方財政法25条3項を根拠として、地方公共団体は、国土交通大臣に対し、負担金の納付を拒むことができると主張するが、同項を根拠として、負担金の支出を拒否すべき義務が生じるとは解することができないことは、前記第6の1(1)で説示したとおりであって、原告らの上記主張を採用することはできない。

2 そこで、河川整備基本方針に定められた基本高水流量、ハッ場ダムの治水効果及びこれを前提とした河川法63条1項の上記判断並びにハッ場ダムのダムサイトの地盤の適格性、周辺地の地すべりの危険性、環境影響評価の実施のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存するか否かについて検討する。

(1) 河川整備基本方針に定められた基本高水流量及び治水効果

証拠（甲A2ないし4，B3ないし7，9，14ないし19，21ないし30，32，61の1・2，62の1・2，63，64，65の1・2，66ないし68，70ないし72，73の1・2，74，75ないし79，80の1・2，82，83の1・2，84ないし86，87の1～5，88ないし94，119，120の1～4，122ないし125，127ないし129，130の1～3，131の1・2，132の1・2，133ないし136，137の1～3，138の1・2，139ないし142，144ないし150，乙35ないし41，63，64，67の1・2，証人嶋津暉之，

原告伊藤武晴本人，調査囑託の結果）及び弁論の全趣旨によれば，次の事実が認められる。

ア 経過

- (ア) 建設大臣（当時）は，被告に対し，昭和55年12月19日改定の利根川水系工事实施基本計画について，昭和56年1月22日付けで八ッ場ダムを含む利根川上流ダムの建設事業費（洪水調節に係るものに限る）の栃木県の負担割合を1.44パーセントとする旨の意見照会を行い，これに対して被告は，同年2月6日付けで異議がない旨の回答をし，上記栃木県の負担割合は，昭和56年3月2日付け建設省河計発第1号の3「利根川直轄河川改修費及び利根川上流部の多目的ダム建設に要する費用（洪水調節に係るものに限る。）についての関係都県の負担割合について（通知）」により，1.44パーセントと決定された。
- (イ) 上記負担割合は，新規のダムを建設する代わりに，洪水を全て河道で流すことができるように堤防の築造や河床の掘削などの河道改修を行うと仮定した場合の建設費と当該河道改修による都県別の受益の比率を用いて算定されたものであり，都県別の受益の比率を算定するに当たっては，想定氾濫区域（洪水，高潮その他の天然現象による河川の氾濫により浸水するおそれのある区域（河川法施行規則1条の2第2号参照））を受益区域とした上，同区域内にある昭和53年7月当時の固定資産額により決定された。「想定氾濫区域図」（乙64）は，八斗島地点の基本高水流量毎秒2万2000立方メートルを前提に，八斗島上流の既設ダム（八木沢，藤原，相俣，菌原及び下久保）による洪水調節後の八斗島地点の流量である毎秒2万0400立方メートルをもたらす洪水を対象洪水とした上，利根川の計画高水位より地盤の高さが低い利根川沿川の区域を氾濫が想定される区域として示したものであり，多様な洪水パターンにより変化せず，また，各都県に共通して使用できる図面である。

これによれば、栃木県内の氾濫区域は足利市、佐野市及び藤岡町の一部であって、その氾濫区域内の浸水面積は約24平方キロメートルであった。

(ウ) 国土交通大臣は、被告に対し、平成16年9月28日付けで、栃木県の負担割合を変更する旨の通知をしたが、その理由は、八ッ場ダムの目的に流水の正常な機能維持が加わったことにあり、洪水調節に係る栃木県の負担割合に変更はなかった。

(エ) 国土交通省関東地方整備局は、平成17年3月28日、「利根川水系利根川浸水想定区域図」(甲B63。現在の利根川水系利根川・広瀬川・早川・小山川浸水想定区域図。以下同じ。)を公表した。同図面は、現状のダム等の洪水調節施設、堤防整備の状況において、昭和22年9月の実績降雨による洪水により、八斗島地点より下流の利根川本川区間のみが破堤氾濫した場合に浸水が想定される区域を表したものであり、栃木県において浸水想定区域とされているのは、藤岡町の一部であった。

(オ) 国土交通省は、平成21年の政権交代を契機として、国が「できるだけダムに頼らない治水」への政策転換を勧めることとしたことに伴い、同年12月3日から「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」を開催し、八ッ場ダム等のダム建設の当否が検討がされている。

イ 河川整備基本方針における八斗島地点における基本高水流量算定の経緯及び八ッ場ダムの建設事業策定の経緯

(ア) 利根川は、その源を群馬県利根郡みなかみ町の大水上山に発し、赤城山及び榛名山の間を南流しながら赤谷川、片品川、吾妻川等を合わせ、前橋市付近から流向を南東に変える。その後、碓氷川、鏑川、神流川等を支川にもつ烏川を合わせ、広瀬川、小山川等を合流し、栗橋町付近で思川、巴波川等を支川にもつ渡良瀬川を合わせ、野田市関宿付近において江戸川を分派し、さらに東流して守谷市付近で鬼怒川、取手市付近で

小貝川等を合わせ、神栖市において霞ヶ浦に連なる常陸利根川を合流し、銚子市において太平洋に注ぐ、幹川流路延長322キロメートル、流域面積1万6840キロメートルの一級河川である。その流域は、東京、埼玉、千葉、茨城、栃木及び群馬の1都5県にまたがり、首都圏を擁した関東平野を流域として抱えている。流域内人口は、平成18年当時において、日本の総人口の約10分の1に当たる約1214万人に達し、流域の土地利用は、山地等が約69パーセント、水田・畑等の農地が約25パーセント、宅地等の市街地が約6パーセントとなっている。

利根川の治水事業は、明治29年の大水害にかんがみ、直轄事業として栗橋上流における計画高水流量を毎秒3750立方メートルとする利根川改修計画が策定され、明治33年から第1期工事（佐原から河口間）、明治40年から第2期工事（取手から佐原間）、明治43年から第3期工事（取手から現在の八斗島付近間）が着手されたが、同年の大出水により上記計画を改定し、上流における計画高水流量を毎秒5570立方メートルとして、築堤、河道掘削等を行い、屈曲部に放水路を開削した。その後、昭和10年、昭和13年の洪水にかんがみ、昭和14年に利根川増補計画を策定し、八斗島から渡良瀬川合流点までの計画高水流量を毎秒1万立方メートルとし、渡良瀬遊水池に毎秒800立方メートルの洪水調節機能を持たせ、下流部に利根川放水路を設けることが計画された。

(イ) 昭和22年9月に発生したカスリーン台風は関東地方を襲い、埼玉県東村で利根川の堤防が破堤するなど、その被害は、東京、埼玉、千葉、茨城、栃木及び群馬の1都5県に及び、浸水戸数30万3160戸、死者1100人に及ぶ大被害となった。群馬県の被害をみると、家屋の浸水7万1029戸、家屋の倒半壊2万1884戸、田畑の浸水6万2300ヘクタールとされ、当時の群馬県の調査（甲B68）を基にすると、

八斗島上流域における田畑の流出，埋没及び冠水の被害は約1万5665丁（このうち烏川流域の被害は約7175丁）に及ぶ。

(ウ) カスリーン台風による昭和22年9月の洪水被害を受け，治水調査会で計画が再検討され，昭和24年に利根川改修改定計画が策定された。

利根川改修改定計画における基本高水流量の決定に当たっては，利根川が広大な流域を持ち，多くの支川があるため，昭和22年9月の洪水の実績最大流量によって決定することとされたが，八斗島地点の実測値がなかったことから，上利根川（上福島地点），烏川（岩鼻地点）及び神流川（若泉地点）の実測値を基に，時差も考慮して，八斗島から上流約1.6キロメートルにある上記各河川の合流点における流量を算定することとされた。合流量の算定について，関東地方整備局及び土木試験所が算出した上記3地点の時刻流量は，上利根川（上福島地点）の流量について，土木試験所が観測地点の浮子の更正係数を0.94としたことから関東地方整備局の推算よりも毎秒1700立方メートル多い毎秒9222立方メートルとしたほかは，ほぼ同値であり，この結果，関東地方整備局は上記3川の合流流量の最大値を毎秒1万5000立方メートルとし，土木試験所は，同最大値を毎秒1万6850立方メートルとした。

この推算結果については，毎秒1万7000立方メートルが信頼できるとの意見と，烏川（岩鼻地点）及び神流川（若泉地点）の河道貯留効果を考慮に入れば，毎秒1万6000立方メートルが妥当であるとの意見があったが，各都県の意見も考慮され，八斗島地点の基本高水流量が1万7000立方メートルとされ，これを上流ダム群によって毎秒3000立方メートル調節して計画高水流量（河道への配分流量）を毎秒1万4000立方メートルとするものとされた。

これを受けて，八ッ場ダムの建設は，昭和27年ころ，上記上流ダム

群の一つとしてその調査が開始された。

(エ) 昭和24年の利根川改修改定計画は、昭和40年4月1日に施行された「利根川水系工事実施基本計画」(甲B3)にその内容が引き継がれた。

建設省関東地方建設局(当時)は、昭和44年3月ころ、八斗島上流域における既往降雨の生起状況から流出計算を介して八斗島における流出洪水の生起確率を推算し、上流ダム群の適正な配置について検討して治水計画検討の基礎資料とするため、「利根川上流域洪水調節計画に関する検討」(甲B91)を作成した。これによれば、上流域で氾濫のなかった昭和33年、昭和34年の各洪水等による氾濫を伴わない流出量を用いて算定した結果、八斗島地点における基本高水流量は2万6000立方メートルになったとの結果が示されていた。

その後、「利根川水系工事実施基本計画」は、昭和55年12月に改定された(甲B4、乙63)。上記利根川改修改定計画において採用された、上利根川(上福島地点)、烏川(岩鼻地点)及び神流川(若泉地点)の実測流量から推算した八斗島地点における基本高水流量は、上流域において相当量の氾濫が生じていた状態を前提としていたが、昭和55年12月改定の利根川水系工事実施基本計画では、「その後の利根川流域の経済的、社会的発展にかんがみ、近年の出水状況から流域の出水特性を検討し」、すなわち、カスリーン台風の後八斗島上流域にある支川が災害復旧工事や改修工事に伴い河道が整備された結果、従来上流で氾濫していた洪水が河道に流入しやすくなり、また、都市化による流域開発及び支川の改修と併せて流出量が増大したことにより治水安全度が低下したこと、他方、カスリーン台風による洪水の氾濫区域内で人口及び資産が増大して、カスリーン台風が再来した場合には被害が増大することが予想されたことなどを考慮して、基準地点八斗島における基本高

水のピーク流量が毎秒2万2000立方メートルに変更され、上流ダム群（既設の藤原ダム、相俣ダム、菌原ダム、矢木沢ダム及び下久保ダムのほかに奈良俣ダムを建設し、さらに新規ダムについて調査検討する。）で毎秒6000立方メートルを調節すると変更された。

八斗島地点の基本高水流量の決定に当たっては、① 流出計算モデルによって算定された洪水流量と、② 1/200確率流量（おおむね200年に一度程度の確率で発生する規模の洪水のピーク流量）のうち、いずれか大きい方の値を採用することとされた。ところで、流出計算モデルは、支川の合流などを考慮して流域をいくつかの小流域に分割し、各小流域ごとに貯留関数法（国土交通省が管理する河川の洪水の流出計算で一般的に使用されている手法であり、流域内の降雨がその流域に貯留され、その貯留量に応じて流出量が定まると考えて、流出量を推計する手法）による流出計算を行い、それらの時差を考慮しながら合流させて基準地点の洪水流量を計算するというものである。他方、1/200確率流量に用いられた総合確率法は、地域分布や時間分布が異なる多くの降雨パターンの実績降雨を代表降雨群とし、それらを任意の確率規模の雨量に引き伸ばし、これらが降雨として生じたものと仮定し、各ケースごとに流出計算を行い、求められた洪水流量群を統計処理して、必要とする確率規模の洪水流量を算出する手法である。

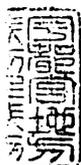
そして、① 流出計算モデルを使用するに当たっては、河道条件の違いと流域の開発が流出量に与える影響を考慮することとし、八斗島上流の河道の形状については、昭和55年当時の河道の状況ではなく、将来的な計画河道を対象とすることとした結果、流出計算モデルによって算定された洪水流量毎秒2万2000立方メートルとなり、他方、② 1/200確率流量（おおむね200年に一度程度の確率で発生する規模の洪水のピーク流量）の算定に当たっては、利根川は、流域面積が日本

最大で、基準地点の八斗島上流域は、奥利根流域、吾妻川流域、烏川・神流川流域の3つに大別され、かつ、それぞれの流域が1000平方キロメートルを超えるもので、降雨の地域的・時間的な偏りが大きくなりやすい特性があり、降雨毎にどの支川流域に多く降るか等の地域的な降雨の偏り（地域分布）や時間内に一様に降るのか短時間に集中して降るのかなどの時間的な降雨の偏り（時間分布）が様々であることから、総合確率法を用いた結果、毎秒2万1200立方メートルとなり、より大きい方の①の値が採用されることとなった。

(オ) ハッ場ダム建設については、昭和27年以降も調査が継続され、昭和61年3月に当時の水源地域対策特別措置法に基づく国の指定ダムとして告示がされ、同年7月ころ、同ダムの建設に関する基本計画が告示された。

ハッ場ダムは、平成4年4月の「利根川水系工事实施基本計画」（甲B5）において、八斗島上流の多目的ダム群の一つとして位置づけられ、八斗島上流部については、既設の藤原ダム、相俣ダム、菌原ダム、矢木沢ダム、下久保ダム及び奈良俣ダムのほかにハッ場ダム等を建設して下流の洪水調節を図るとともに、各種用水の補給等を行うこととされた。

平成11年当時のハッ場ダムの建設計画（甲B32）におけるハッ場ダムの治水効果についてみると、ハッ場ダムの容量は、6500万立方メートルであり、利根川上流の既設5ダムの治水容量を概ね一つで満足する治水容量をもつものとされている。ハッ場ダムは、ダム下流における計画高水流量毎秒3900立方メートルのうち毎秒2400立方メートルの流水を調節し、ダム下流への放流量を毎秒1500立方メートルに低減することとされ、八斗島地点において、200年に1回発生する洪水に対して最大毎秒1490立方メートル、平均毎秒600立方メートルの効果が見込まれるとされている。また、ハッ場ダムの集水面積約



708平方キロメートルは、基準地点である八斗島上流の利根川流域面積約5110平方キロメートルのうち約14パーセント、利根川上流流域面積のうち約1360平方キロメートルを占める吾妻川流域の約50パーセントに相当するとされている。

八ッ場ダムの上記治水効果を算定するに当たっては、過去の実績降雨から降雨の地域的分布状況、時間的分布状況が把握できている昭和12年から昭和49年までの八斗島地点流域平均3日雨量が100ミリメートル以上の31洪水を用い、この31洪水の洪水パターンを用いて1/200確率降雨量まで引き延ばした流出計算によって行われた。

(カ) 河川法（平成9年法律第69号による改正前のもの）16条に基づく工事实施基本計画は、同改正により、河川整備基本方針と河川整備計画に区分され、利根川水系工事实施計画に代わる利根川水系河川整備基本方針が平成18年2月に策定された。

利根川水系河川整備基本方針においても、八斗島地点における基本高水流量毎秒2万2000立方メートルが維持され、他方、域内の洪水調節施設により調節する流量を毎秒5500立方メートル、河道への配分流量を毎秒1万6500立方メートルにするとの見直しがされた。

(キ) 国土交通省関東地方整備局は、平成18年9月28日、昭和55年の基本高水流量の変更について、「河川改修計画から30年が経過して利根川を取り巻く情勢が一変したため」、「昭和22年以降の上流部の河川改修、開発等による流出増があるため、利根川上流域の現状を考慮して流出計算モデルを構築し」と説明していたが、その後、平成20年10月21日、「カスリーン台風以降、昭和55年までの状況変化を踏まえた上で、昭和55年時点での河川整備に対する社会的要請や今後想定される将来的な河川整備の状況等も含めた検討を行い、将来的な計画値として基本高水のピーク流量を毎秒2万2000立方メートルと定め

た」旨説明した。

ウ 八斗島地点の最大の洪水流量及び現況の流下能力等

(ア) 昭和17年から平成14年までの間、八斗島地点において実測毎秒5000立方メートル以上の流量が記録されたのは、昭和33年(毎秒8730立方メートル)、昭和34年(毎秒8280立方メートル)、昭和41年(毎秒6040立方メートル)、昭和47年(毎秒5370立方メートル)、昭和49年(毎秒5550立方メートル)、昭和56年(毎秒7690立方メートル)、昭和57年(毎秒8190立方メートル)、平成10年(毎秒9220立方メートル)、平成11年(毎秒5200立方メートル)、平成13年(毎秒6780立方メートル)、平成14年(毎秒5970立方メートル)であった。

(イ) 平成13年当時、八斗島地点から下流の栗橋地点までのHWL以下の河積で流下可能な流量は、おおむね毎秒1万4000から1万8000立方メートルであり、また、平成15年10月8日当時の八斗島下流域の河川改修は、88.4パーセントが改修済みという状況であった。

(ウ) 現況の河道断面及び現況の洪水調節施設(既設6ダム)を前提として、カスリーン台風の実績降雨を与えて貯留関数法によって、八斗島地点に到達する洪水流量を計算すると、毎秒1万6750立方メートルとなる。

八斗島地点の基本高水流量毎秒2万2000立方メートルの算出の前提となった八斗島上流域における将来的な堤防の嵩上げや築堤は、現在においてもほとんど確認できず、これらについて、具体的な目標年次をもった整備又は改修計画は存在しない。

(2) ダムサイトの地盤の適格性

証拠(甲B48ないし51, 52の1・2, 53ないし55, 95ないし101, 107, 乙66の1・2)及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア ハッ場ダムのような重量式コンクリートダムの建設においては、ダムの基礎岩盤について、① ダム高に応じた十分なせん断強度（ある面に平行な方向に働き、ずれの変形を生じさせる力であるせん断力に抵抗する強度）が必要であり、せん断強度の検討には、ダム堤体と基礎岩盤の接触面、基礎岩盤内の水平に近い傾斜の断層及びシーティング節理（水平ないし緩傾斜で、旧地形又は現地形に平行ないしサブパラレルな関係にある節理）に留意する必要がある、また、② 地盤の遮水性も必要とされるところ、国土交通省は、ハッ場ダムのダムサイトの地盤について、次の調査を実施してきた。すなわち、昭和45年1月の「利根川水系吾妻川ハッ場ダム・ダムサイト地表地質調査報告書」（甲B97）、昭和49年2月の「ハッ場ダム上流ロックフィルダム案予備検討」（甲B53）において、ハッ場ダムの建設予定地につき、地質調査が必要である旨指摘されており、その後、ボーリング調査及び調査孔を利用した岩盤透水試験、ポアホールスキャナーを実施し、ダム基礎岩盤の地質状況及び透水性を把握する方法調査が継続され、「H14ダムサイト地質解析業務報告書」（甲B48）、「H15ダムサイト地質調査（その1）報告書」（甲B49）、「H15ダムサイト地質調査（その2）報告書」（甲B50）、「H15ダムサイト地質調査（その3）報告書」（甲B51）がまとめられ、その後も継続してハッ場ダムのダムサイトにおいて地質調査を継続し、その結果を踏まえながらダム堤体の設計を実施している（甲B100、乙66の1・2）。

イ 昭和45年1月の「利根川水系吾妻川ハッ場ダム・ダムサイト地表地質調査報告書」（甲B97）

同調査報告書は、ハッ場ダムの建設地について上流案と下流案を検討するために作成されたものであるが、その結果によれば、調査地の地質構造として、調査地（群馬県吾妻郡吾妻町大字松谷先）中央部付近の熊の茶屋地点から吾妻川上流のダムサイトに向かって延びる断層と同地点から南東

方向に向かって延びる断層の2本の断層，上流ダムサイト下流付近に1本の断層がみられること，他に小規模な断層がみられることが確認されたものの，結論においてダムサイトに大きな影響を与えるものはないとされた。

ウ 「H14ダムサイト地質調査解析業務」（甲B48の38頁）においては，地質調査の結果次のことが確認された。

左岸河床の河道方向のマイナス1軸から2軸までやや脆弱で鏡肌を伴うやや破碎質な部分で，約12ミリメートルの厚さで連続すると考えられる擾乱帯と呼ばれる部分が存在すること，熱水変質帯が分布すること及びルジオン値の高い箇所において開口割れ目が存在し，これは河床標高付近よりも高位標高で数が多く，その開口割れ目は低角度（シーティング節理）のものが多くみられることが確認された（甲B48の5.6頁）。また，地下水位は，左右岸で不連続に変化していること，ルジオン試験の結果，深部において連続する高透水帯が認められ，安山岩脈沿い，左岸及び右岸の河床標高より高位標高で高透水帯が連続し，これが開口割れ目の分布と一致することが確認された。

そして，上記調査を踏まえ，ハツ場ダムのダムサイト地盤のせん断強度については，岩級区分，岩の硬軟，割れ目間隔及び割れ目の性状に着目して，良好な順にB級，CH級，CM級，CL級及びD級に分類され，ハツ場ダムのダムサイトは，地表に近づくに従ってCH級，CM級，CL級岩盤からなり，ダム高が最も高くなり，最もせん断強度が必要となる溪谷中央部の河床から両岸の斜面にかけては地表からおおむね5メートルから10メートル範囲にCM級岩盤が存在するが，同部分は掘削除去される予定であり，その下部のダム基礎となる部分はB級を主体とした地盤であり，十分なせん断強度を有するとされた。

他方，今後の課題として，上記擾乱帯は，岩級区分では，CL級岩盤であると評価されるものであり，堤体の1ブロックの基礎の大半がこの擾乱

帯に当たる場合には、堤体の滑動に対する安全が確保されないことがあるため、この場合には、擾乱帯を掘り込んでコンクリートによって置き換え、人工の岩盤とみなしてその上にダムを構築することで対応できること、ただし大規模な基礎処理であることから擾乱帯の分布形状を十分に把握する必要があるとされた。熱水変質帯の分布する右岸上流部は、CM級、CL級岩盤が広く分布するが、ダムサイトにおいて変質が及ぶ範囲はマイナス1軸とゼロ軸の間までと確認され、CL、CM級岩盤はわずかであると判断されたが、ダムの形状を検討した段階で、ダムの詳細な座取りを検討するには変質帯の詳細な分布、性状を把握する必要があるとされた。低角度割れ目が連続的に広がる場合、ダムの安定性に極めて大きな影響を及ぼすおそれがあるため、低角度割れ目の性状、連続性を十分に把握し、せん断強度への影響を検討する必要があるとされた。地下水位の不連続な分布については、グラウトの範囲を明確にするため地下水位の変化位置及び性状を明らかにし、止水ラインを比較検討する必要があるとされた。上下流に連続する高透水帯について、現段階では、ボーリング調査がダム軸（ゼロ軸）に集中するため、左岸深部（河床標高）での高透水帯の連続性が十分把握されておらず、その連続性及び広がりをも十分に把握する必要があるとされた。

エ 「H15ダムサイト地質調査（その1）」（甲B49）の結果

ダムサイト左岸のボーリング調査が実施された結果、左岸は全体としてCH級からB級岩盤からなるが、河床標高（480メートルから500メートル）以上には、低角度の割れ目に沿った風化があり、CM級からなっていること、河床標高以上には、高透水帯が水平方向に連続し、河床標高付近でも高透水帯が連続しており、低角度割れ目によるもので、注水試験で高い連通性があることが確認された。

そして、上記調査結果を踏まえ、左岸は全体にCH級からB級の岩盤か

らなるが、低角度割れ目がわん曲して連続する場合には、基礎岩盤全体のせん断強度に大きな影響を与える可能性があるとして、今後の課題としては、ダムサイトの左岸における低角度割れ目の分布、連続性、性状を把握することが必要であると指摘された。

オ 「H15ダムサイト地質調査(その2)」(甲B50)の結果

ダムサイトの右岸マイナス1軸地点において、ボーリング調査、岩盤透水試験、ボアホールスキャナー観測が実施された結果、ダムサイト右岸山側の岩級区分については、ダムサイト右岸は、安山岩質の火山岩類のハツ場安山岩類が主体となり、厚さ5メートル程度の安山岩脈(Da2)が2枚貫入しており、地表面から20メートル付近まで風化の影響によりD級からCM級が存在するものの、それ以深ではCH級からB級が主体となり、上記岩脈沿いで割れ目が多くなる傾向があるが、CH級相当であり、岩盤そのものの劣化部はほとんど認められなかった。また、透水性については、斜面表層の高透水ゾーンを除けば地山深部の透水性は2ルジオン以下が主体であり、地山深部にある高透水ゾーンは、上記安山岩脈(Da2)沿いの高角割れ目沿い及び下流側及び山側に低角度で傾斜する地質構造沿いであり、地山地下水位は、河床又は河床以上にあつて断面図では地下水瀑のような動水勾配を示すが、ダムの常時満水時よりも高い位置の地山地下水は確認されなかった。

上記調査結果を踏まえ、右岸の地下水構造を調査する必要があるとされた。そして、ハツ場ダムの右岸についての今後の調査方針として、斜面表層において吾妻川側に緩傾斜するシーティングジョイント、吾妻川側に急傾斜して分布する安山岩岩脈及びそれに伴う割れ目、地山深部に存在し山側に緩傾斜する割れ目群が、右岸の地下水構造を規制する地質構造であると指摘された。

カ 「H15ダムサイト地質調査(その3)」(甲B51)の結果

ダムサイトの左岸において、カーテングラウチング（ダム堤体直下及び左右岸の地盤内にセメントミルクを注入し、ダム堤体上流端において鉛直方向にカーテン状の遮水壁を設けること）の施工範囲の妥当性を検討するため、ボーリング調査、岩盤透水試験、ポアホールスキャナー観測を実施し、左岸部における透水性状の基礎資料とするために実施された結果、透水性については、標高480メートルから530メートル付近の間に、低角度の高透水性を示す岩盤が分布することが確認され、吾妻川河床よりも低い位置には高透水性岩盤は確認されなかったが、上記低角度の高透水部の分布については、ボーリング調査が確認位置まで到達していないため、地下水位分布が特定されなかった。グラウチング技術指針によれば、「カーテングラウチングの施行範囲は、地形、水理地質構造等の地質、地盤の性状、貯水位と地下水位の関係等を考慮して適切に設定する」とし、さらに「断層・破碎帯、冷却処理、粒子間の間隙（かんげき）等が高透水部の成因となっている地盤においては、それぞれの高透水部の成因によって以下の点を留意して施工範囲を決定する」とし、「開口節理がダム高以上の深度まで存在する場合は、その水理地質構造を検討して水みちの連続性も考慮の上、施工範囲を設定する」としているところ、上記調査結果を踏まえ、左岸部奥において吾妻川河床部まで調査ボーリングを実施し、透水性及び地下水位を確認する必要があるとされた。

キ 上記調査の後、平成19年3月から平成19年5月にかけて、八ッ場ダムサイトの地質調査が継続された。

上記擾乱帯については、「H14ダムサイト地質調査解析業務」（甲B48）においてボーリング調査が実施された近傍において、横坑調査（目視による岩盤状況の観察及び横坑内での岩盤の強度試験）が実施された。この結果、L-1横坑深度27メートルから30メートルでは、2条の断層に挟まれた約3メートルの区間が全体に黒色を帯び連続性の悪い割れ目

が発達し、ややもろい岩盤からなり、一部鏡肌が伴うこと、その両端にある2条の断層には1センチメートルから2センチメートルの粘土が存在しており、粘土周辺の幅20センチメートルから30センチメートルが褐色化してさらに脆弱化していることが確認された（甲B95の図4、B101の図4）。また、この擾乱帯の河床側への延長の有無を調べるためにボーリング調査（横坑坑口から3メートル付近で鉛直下方40メートルに実施。）を行った結果、擾乱帯の延長部とも考えられる部分に他の部分と比べて赤色変質する部分が確認されたものの（甲B95の図5・6、B101の図5・6）、擾乱帯を挟む2条の断層がダムサイト直下（河床側にある安山岩貫入岩体（Da1））へ延長していることは確認されなかった。

また、熱水変質帯については、八ッ場ダム建設予定地付近にいくつかの熱水変質帯が分布していることが確認されたが、右岸の熱水変質帯については、横坑調査（標高483メートル付近）の結果、横坑の深度58メートルから60メートル付近に変質帯が分布していること、下流方向へ約7メートル延びて収束していたことが確認された（甲B95の図7・8、B101の図7・8）。

ダムサイトの透水性については、左岸及び右岸のルジオン値と標高の関係図（甲B95の図10、B101の図10）が作成されており、左右岸とも河床標高（480メートル）よりも高い場所ではルジオン値が10を超える部分が広く分布していること、また、河床標高以深においては、一部ルジオン値が10ないし40を超える部分が確認されているが、河床標高よりも高い場所よりもその分布が少なくなっていることが確認された。岩盤は、ルジオン試験において、P-Q曲線（圧力-注入量曲線）から4つのパターンに分類され、このうち「限界圧あり型」は、一定の注入圧を超えると急激に注入量が増加し、注入圧により割れ目破壊が起きて割れ目が広がる可能性があるものであり、また、「昇圧しない型」は、注入量が

割れ目及び亀裂からの流出量に追いつかない場合のものであるところ、

「限界圧あり型」及び「昇圧しない型」が存在することが確認された（甲 B 9 5 の図 1 1 ・ 1 2， B 1 0 1 の図 1 1 ・ 1 2）。

左岸及び右岸に存在する低角度割れ目は、ダム基礎として留意する必要があるような粘土を挟むような割れ目とは異なり、概ね密着した割れ目となっており、横坑調査でも 1 0 メートル以上連続することはなく、岩盤を分断してブロック化させるようなものではないことが確認された。また、昭和 4 5 年当時、地表部に現れている部分の観察から断層の境界部の岩盤が崩れて帯状に脆弱となっている部分が想定されたことがあったが、その後の調査の結果、上記の脆弱部が存在しないと判断され、このほか、ハッ場ダムのダムサイト周辺にダム基礎として問題となるような大きな断層は確認されていない。

国土交通省は、上記調査を踏まえ、擾乱帯については、強度試験を行った結果、C M 級岩盤が主体であり、両端の非常に狭い 2 条の断層部分だけが C L 級岩盤であると判断し、熱水変質による C L 級、C M 級岩盤は、上流からダムサイト方向に向かってしだいに分布が狭くなり、ダムサイト付近ではほとんど分布がみられなくなると判断し、また、岩盤の透水性については、ダム高が最も高くなる河床標高付近の基礎地盤のルジオン値が小さく難透水性であり、左岸では、地下水位より高い位置でルジオン値が大きい箇所が確認でき、これらが水平方向に連続すること、右岸では、ルジオン値は全体的に小さいが、ルジオン値の高い箇所が地下水位よりも深い箇所にも存在すると判断し、透水性の問題がある部分については、平成 1 5 年 4 月 1 日付け国土交通省治水課長通知「グラウチング技術指針」に基づき、浸透経路が短く浸透水による水圧の影響を受けやすい部分において浸透破壊に対する抵抗力を強化することと、貯水池外への浸透経路を遮断し漏水を防ぐことを目的とするカーテングラウチング、又は、浸透経路が

短く浸透水による水圧の影響を受けやすい部分の浸透破壊に対する抵抗力の強化や、断層や破碎帯の弱部の補強を目的とするコンソリデーショングラウチング（ダム堤体直下の地盤の5メートルから10メートルの浅い範囲に平面的にセメントミルクを注入すること）などの方法によって対処することが可能と判断した。

(3) ハッ場ダム周辺の地すべりの危険性

証拠（甲B56ないし60，102，104ないし107）及び弁論の全趣旨によれば、国土交通省が行ったハッ場ダム周辺の地すべりの危険性の検討状況について、次の事実が認められる。

ア 平成9年2月の「H8横壁地区地質調査報告書」（甲B58）は、ハッ場ダムサイトの上流側約5.5から6キロメートルの吾妻川右岸にある横壁地区の西久保、深沢及び白岩沢などにおいて、ボーリング及び弾性波探査を主体とする地質調査を実施して、地すべりに対する見解を示すために作成されたものであり、同調査によれば、次のことが確認された。① 西久保地区については、山地斜面と河岸斜面の間に存在する緩傾斜地は、段丘堆積物を被覆する土石流堆積物によって形成されたものであり、地すべりの可能性はない。また、当該地域で土木地質的に問題となる場所は、ダムの常時満水位の時には水没し洪水期制限水位の時には水面上に出現する河岸斜面であり、同斜面は、現況でも各所で表層崩壊が発生する不安定箇所であり、湛水面の変動によって更に不安定な状態となると考えられ、斜面安定化対策をすることが必要であるとされた。② 白岩沢右岸地区については、地すべり地の可能性がある大きく4ユニットに区分できる馬蹄形地形があったが、地形及び地質的要素からして地すべり地ではないと判断された。ただし、林層中に多く入る断層ガウジ風化粘土・熱水変質堆積物による粘土がいわゆる地すべり粘土か否かは明確に区別できず、地すべりの可能性を完全に否定できないため、同地につき更に地すべり安定解析

(地すべりユニットの抵抗力Rと活動力Dに対する比であるR/D比による安定性の評価。R>Dの場合は地すべりユニットは安定を保ち、R<Dの場合は、安定を失い滑動する。)を行うこととし、白岩沢の4つに区分されるユニットのうち1ユニットについては、ダム湛水の影響はないが、R/D比が1.00であり、現況及び今後の施工計画の点で問題のあるユニットであるとされた。上記安定解析を行うに当たってRの値を算定するには土質定数(すべり面の内部摩擦角及びすべり面の粘着力)を用いるところ、この土質定数は、ボーリング調査(YB-63)による試料に基づいて算定されており、このうち、他の試料と値の傾向が異なる試料③(試料採取深度39.70~39.90メートルのもの。他の試料はピーク強度粘着力が0.1ないし0.39のところ、試料③は1.14であり、また、他の試料のピーク強度せん断抵抗角が18.48ないし21.04であるのに対し、試料③は3.10となっている。)は、定数の選定上除外された。

イ 平成11年3月の「H10林地区地質調査(その2)報告書」(甲B57)は、林地区(群馬県吾妻郡長野原町大字林地先)において、平成9年12月の「H9・林・横壁地区地質調査報告書」において実施されたボーリング調査を踏まえてその付近にボーリング調査を実施してコア採取を行い、地層の状態や地すべり面の有無を考察することを目的に作成されたものである。

上記調査の結果、林層の上位層との境界部又は林層の上部の地すべり面の有無について、地すべり面と判定できる箇所は確認されなかったが、地すべり地域全体の詳細な総合検討は実施されておらず、今後の調査が必要とされた。

ウ 平成12年11月2日から平成13年2月26日にかけて、八ッ場ダムの貯水池周辺における地すべりに関する斜面安定性とその対策方針を検討

して、基本設計を行い、また、ダム建設事業に伴う関連施設及びダム完成後の湛水による斜面安定性等について、地盤性状を総合評価して、対策方針の検討・提案を行うため、「H12貯水池周辺斜面安定対策検討業務」（甲B56）が実施された。

林地区・勝沼（甲B56の20頁・図3-1，同24頁・図3-1-1，同25頁・図3-1-2に記載の⑱，⑱-1，⑱-2の各ブロック。おおむね⑱-1が西側，⑱が中央，⑱-2が東側に当たる。）は、地すべりの危険が指摘されていたが、平成10年度まで、中央部の⑱付近も含め、計11回程度のボーリング調査が実施された結果（甲B56の49頁・図4-2-2），中央部の⑱には大きな地すべり面はないと判断されていたものの、国道145号とJR線路が約400メートル区間にわたって連続的に変位したとの観測結果があり、崩壊性の地すべりの可能性が指摘されていた。平成12年に⑱-1及び⑱-2ブロックを中心としてミストボーリング調査が実施され、その結果⑱-1及び⑱-2の各ブロックに地すべりが存在し、対策が必要であると判断された。そして、4つの対策工法を比較検討した結果、いずれの工法も安全性に問題はなかったが、構造、経済性などを総合考慮した結果、押さえ盛土工法によって対応することとされた。

二社平地区の地すべり土塊（甲B56の121頁・図4-3-1の丸みを帯びた三角形の範囲）及びその上方にある急崖については、平成10年度までボーリング調査が実施され、地すべりの安全性については、ダムの湛水によって安全率が低下することから、対策を講じる必要があるとされ、また、二社平地すべり土塊上方に急崖があり、この急崖の背面で実施したボーリング調査（甲B56の121頁の図にあるKHB-7の地点）によれば、岩塊中に空洞があり、岩盤の不安定化が進行しつつあり、湛水によってその下方にある地すべり土塊が活動した場合や、湛水が直接急崖に影

響を及ぼす可能性があるため、何らかの対策を講じる必要があるとされた。そして、4つの対策工法を比較検討した結果、いずれの工法も安全性に問題はなかったが、構造、経済性などを総合考慮した結果、地すべり末端部に押さえ盛土工法によって対応することとされた。

エ 国土交通省は、上記の各調査を含む平成8年度から平成12年度までの調査に加え、同期間、「八ッ場ダム貯水池周辺地盤安定検討委員会」において、地すべりの安定評価と対策方針を検討した。

同委員会は、貯水池周辺全体を対象に、文献資料等を収集し、地すべりの可能性があり、かつ、湛水の影響を受ける箇所として22箇所を抽出し、これらについて現地調査を行うとともに、各箇所の既存の調査データの収集・整理を併せて行い、その結果に基づき、湛水による地すべりの可能性が高い箇所として、川原畑地区二社平、横壁地区白岩沢、林地区久森2箇所、林地区勝沼(⑱-1, ⑱-2)の6箇所に分類して、詳細踏査、ボーリング調査、動態観測等を実施し、地すべり地形の有無、地すべり面の有無及び地すべり面の深度、地すべり規模の特定を行った。

横壁地区白岩沢においては、地すべりブロックが7つに分割することが確認され、これらのブロックごとに湛水の影響を考慮して地すべり土塊の安定計算を行った結果、7つのうちの1つのブロックが不安定になることが確認されたが、同ブロックは、湛水区域内にあって対策の必要性はないと判断された。

川原畑地区二社平と林地区勝沼(⑱-1, ⑱-2)の3箇所については、地すべり地であり、地すべりの影響範囲には保全対象物があることから、地すべり対策が必要とされた。そして、二社平地区については、地層下部に存在する変質した八ッ場安山岩の弱層がすべり面となり、地すべりを起こしたものであり、押さえ盛土による対策工を実施することを予定することとされた。また、林地区勝沼については、3つの地すべりブロック(⑱,

⑱-1, ⑱-2)のうち大きな⑱ブロックについて、同ブロックの河岸近くの林層は堅硬な熔岩が深部まで連続して分布(ボーリングで確認)しており、これを切つて地すべり面が形成される可能性は考えにくいとして、滑動する可能性は極めて小さいと判断され、他方⑱-1及び⑱-2については、押さえ盛土による対策工が予定された。

横壁地区・西久保の小倉については、当初地すべりの危険性がないと判断していたが、平成10年の集中豪雨で地すべりが発生し、対策工が実施された。

(4) 環境影響評価

証拠(甲B32ないし34, 38ないし41, 45の1~3, 46, 47, 108ないし118, 証人花輪伸一)及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア 昭和53年7月1日付け建設省官技発第293号「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針における環境影響評価技術指針について」(甲B114)においては、環境影響評価の環境項目が、大気汚染、悪臭、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下、地形・地質、植物・動物、自然景観の10項目について、調査内容、予測方法、評価方法等が定められていた。その後の昭和60年9月26日付け建設省技調発第516号建設事務次官通知「建設省所管ダム、放水路及び道路事業環境影響評価技術指針について」別添「建設省所管ダム事業環境影響評価技術指針について」においては、水質汚濁、地形・地質、植物、動物、景観の5項目が環境影響評価の評価項目とされた。

イ ハッ場ダム建設事業については、水質、地質・地形、植物、動物及び自然景観の5項目について環境影響評価が実施され、昭和60年11月に「ハッ場ダム環境影響評価書」が作成された。

同評価書によれば、水質については、現況の河川水質及び流量に基づい

て、流域から吾妻川に流入する汚濁負荷量を推定し、この現況の汚濁負荷量に対する流況の変化に伴う影響を推定する方法で予測を行った結果、ダム建設によって水質はほとんど変化しないが、ダム建設に当たっては水質保全に配慮し、貯水池の水質監視を行うとされた。地形・地質については、ダム建設によって、吾妻峡、輝石安山岩及び変朽安山岩からなる岩脈等は一部が水没することとなるが、その周辺が残されるため、ダム建設による地形・地質への影響は少ないとされたが、ダム建設に当たっては、地形の改変を極力少なくし、生じる改変地形には適切な対策を実施するとされた。植物については、湛水区域周辺に貴重なし注目すべき植物種及び群落は分布せず、影響はないとされ、また、動物については、天然記念物に当たるニホンカモシカの生息地及びイヌワシの営巣地は湛水区域内になく、その他湛水区域に生息する動物の生息域は減少するが、影響は少ないとされ、保全対策により影響を極力少なくするとされた。自然景観については、ダム堤体が景観を損なうことはなく、吾妻峡の下流部の景観は残され、さらにダム湖の湖面に付近の岩面が映え、新たな景観が提供されるものとされ、適切な対策により自然景観の保全に努めるとされた。

ウ ハッ場ダム建設事業の生態系に係る環境影響評価の予測・評価に当たって、当該地域の自然環境について陸域、河川域の環境類型区分の妥当性を検証するための現地調査、また、当該地域における重要種である樹洞性動物及びコウモリ類の生息状況を把握するための現地調査、さらに、事業対象地域のうち環境影響が大きいと考えられる土捨場の候補地についての環境調査が実施され、平成15年6月、「H14ハッ場ダム環境調査（その2）報告書」が作成された。

エ 平成15年6月7日から平成16年3月25日まで、ハッ場ダム建設事業の事業区域内及びその周辺に自生する植物の分布状況について調査が行われ、「H15ハッ場ダム環境調査業務報告書」が作成され、植物につい

ては計136種の分布が確認された。また、猛禽類（主にイヌワシ、クマタカ）の適切な保全対策を検討する基礎資料とするために生息状況の調査、営巣、採餌環境適地調査のほか、イヌワシの巣の補修及び人工巣の設置などの調査がされて、同月に「H15ハッ場ダム周辺地域猛禽類調査報告書」も作成された。

オ 平成16年6月19日から平成17年3月31日まで、ハッ場ダム運用に伴う下流河川の変化が動植物に影響を及ぼすことが想定されるため、ダム下流の動植物の影響予測、保全措置の検討に必要な調査のため、「H16ハッ場ダム環境調査報告書」が作成され、調査の結果、ダム下流の魚類、底生動物への影響が想定されたため、水質変化による影響に関して過大となる項目を抽出して問題点を明らかにする調査の必要性が指摘された。また、猛禽類（主にイヌワシ、クマタカ）の適切な保全対策を検討する基礎資料とするために調査が実施され、同月に「H16ハッ場ダム周辺地域猛禽類調査報告書」が作成された。同報告書によれば、クマタカとイヌワシは、その行動区域がハッ場ダムの事業区域と一致し、事業により影響を受ける可能性がある猛禽類であるところ、平成16年5月から平成17年3月までの調査によって、クマタカとイヌワシを含む重要な猛禽類計5種の繁殖が確認された。

3 上記認定事実を前提として、河川整備基本方針に定められた基本高水流量、治水効果、ダムサイトの地盤の適格性、周辺地の地すべりの危険性、環境影響評価について著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるといえるかどうかについて判断する。

(1) 河川整備基本方針に定められた基本高水流量及び治水効果について

ア 利根川水系河川整備基本方針の策定手続及びハッ場ダムの建設に関する基本計画の策定手続についてみると、ハッ場ダムは、関東地方に大きな被害をもたらしたカスリーン台風を契機として、カスリーン台風と同程度の

規模の降雨が利根川上流域にあった場合に、吾妻川流域で唯一の洪水調節機能を有するダムとして、利根川流域で生じる水害の発生を防止するために計画され、利根川水系河川整備基本方針の策定手続及び八ッ場ダムの建設に関する基本計画においてもそれが確認されてきたことが認められ、その手続について著しい瑕疵があることを認めることはできない。

イ 次に、八斗島地点における基本高水流量が毎秒2万2000立方メートルとされている点について検討する。

上記認定事実によれば、毎秒2万2000立方メートルとの数値は、昭和55年12月の利根川水系工事実施基本計画改定時に採用されたものであるが、これは、カスリーン台風の後八斗島上流域にある支川が災害復旧工事や改修工事に伴い河道が整備された結果、従来上流で氾濫していた洪水が河道に流入しやすくなり、また、都市化による流域開発及び支川の改修と併せて流出量が増大したことにより治水安全度が低下したこと、他方、カスリーン台風による洪水の氾濫区域内で人口及び資産が増大して、カスリーン台風が再来した場合には被害が増大することが予想されたことから、八斗島上流域における河川の氾濫があったことを前提とした八斗島地点の洪水流量である毎秒1万7000立方メートルを見直すこととした上で、八斗島上流域の将来的な河道状況を考慮して算定された将来的な計画値であることが認められる。

そして、上記認定事実によれば、昭和55年以降、上記算定の前提とされた河道整備が行われ、又はこれに相当するような河道整備計画が存在することは確認できず、現況の河道状況及び既設ダムによる洪水調節を前提とした八斗島地点の洪水流量が毎秒1万6750立方メートルと試算されており、過去にはカスリーン台風時の八斗島地点の最大流量が毎秒1万7000メートルとされ、平成14年まで八斗島地点における実績流量が毎秒1万立方メートルを超えたことがないことが認められる。

しかしながら、河川整備基本方針は、水害発生状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図って、水系に係る河川の総合的管理が確保できるよう定められなければならない旨定められており（河川法16条2項）、河川整備基本方針に定められる基本高水は、洪水防御に関する計画の基本となる洪水をいう（河川法施行令10条の2参照）のであるから、基本高水流量の算定に当たっても多様な事情を考慮することが想定されているというべきである。また、河川管理が上流及び下流を含めて総合的な観点から計画されていくものであり、河川法上も河川整備基本方針及びこれを基にした河川整備計画の変更が予定されている（河川法16条6項、同法16条の2第7項）。

そうすると、八斗島地点の基本高水流量の算定に当たり、従来生じていた上流での氾濫の減少や将来的な河道の状況を考慮した上で、基本高水流量を算定したことが不合理ということとはできず、また、河川管理が上流及び下流を含めて総合的な観点から計画されていくもので、法律上計画の変更も予定されていることからすれば、現時点において河道改修計画が存在しないとしても、将来的な計画値として採用された毎秒2万2000立方メートルの値が直ちに不合理ということとはできない。

ウ 原告らは、① カスリーン台風時に八斗島上流域の氾濫量は毎秒1000立方メートル程度であり、これを前提にすれば、八斗島地点のピーク流量は毎秒1万6000立方メートル程度であったのであるから、当時と八斗島上流域の河道の流下能力が変わらない現在において、毎秒2万2000立方メートルの値は、実際の流量よりも30パーセントも大きく、また氾濫量も超えて過大であり、国土交通省の貯留関数法を用いた流出計算は信用できない、② 計画降雨規模の降雨があっても、八斗島地点においては計画高水流量である毎秒1万6500立方メートルをわずかに超える毎

秒1万6750立方メートルの洪水しか来襲しないのであるから、八ッ場ダムは不要であると主張する。

上記①及び②の主張のうち、上記②の点については、既に判断したとおり、毎秒2万2000立方メートルは将来的な河道状況を前提に計算されたものであり、これを不合理ということはできない。そこで、国土交通省が行った基本高水流量の計算についての問題点を指摘する上記①について、以下検討する。

まず、カスリーン台風による洪水によって八斗島上流域で生じた氾濫量が毎秒1000立方メートル程度であり、これを前提とすれば、八斗島地点のピーク流量は毎秒1万6000立方メートル程度であったとの点についてみれば、国土交通省が八斗島上流域の氾濫量を推計した資料は存在せず、また、証拠（甲B82, 83の1・2, 84ないし86, 87の1～5）によれば、大熊孝は、カスリーン台風から約20年後の昭和40年代、八斗島上流域である奥利根川流域、吾妻川流域、烏川流域及び碓氷川流域等の地形並びに当時の被害状況の聴取といった現地調査を行った結果、八斗島上流域の氾濫量は毎秒1000立方メートル程度であったと結論付けたこと、大熊孝の調査後から現在まで八斗島上流域の河道の状況に大きな変化が確認されなかったことが認められ、また、証拠（甲B18, 21）によれば、安芸東京大学教授及び富永正義元内務省技官が、カスリーン台風時の八斗島地点の洪水流量について、毎秒1万3520ないし1万5210立方メートル程度であったとの算定結果を示したことが認められる。

しかし、八斗島上流域の氾濫量についてみれば、上記大熊孝の調査結果及びその後の現地調査を前提としたとしても、カスリーン台風による八斗島上流域における広範な田畑の冠水被害が報告されていることからすると、八斗島上流域において氾濫が起こり得ることは否定し難いものであり、また、上記基本高水流量の算定に当たっては、カスリーン台風における実績

降雨を前提にしつつも、多様な降雨パターンを想定した上で基本高水流量の算定がされているのであって、カスリーン台風とは異なる降雨パターンにおいても八斗島上流域の氾濫量が毎秒1000立方メートル程度にすぎないとまで認めることはできない。また、カスリーン台風時の八斗島地点の洪水流量については、毎秒2万2000立方メートルが当時の洪水流量を前提とするものでないことも上記説示のとおりである。

次に、原告らは、八斗島地点の基本高水流量毎秒2万2000立方メートル算定の基礎となった、流出計算モデル（貯留関数法）及び1/200確率流量（総合確率法）による計算は、いずれも非科学的であると主張する。すなわち、原告らは、流出計算モデル（貯留関数法）が非科学的であるとして、同計算結果の検証に使用されたとする昭和33年及び昭和34年洪水の実測と計算値がかい離すること、流出計算モデルの検証に用いた昭和33年、昭和34年、昭和50年及び平成10年の降雨量は計画降雨量319ミリメートルの52ないし62パーセントにすぎず、雨量の引き伸ばしにおいて数字の操作がされる可能性があること、流出計算モデルによって過去に八斗島地点の基本高水流量が毎秒2万6000立方メートルと算定されたことからすれば、流出計算モデル自体が係数や定数を変えることで計算結果を操作することが容易な計算手法であり、さらに計算結果も八斗島上流域の実際の氾濫量である毎秒1000立方メートルとかい離することを指摘する。また、1/200確率流量（総合確率法）が非科学的であるとして、非科学的である上記の流出計算モデルと同じ貯留関数法が使用されていることを指摘し、さらに、計算結果の検証に使用された流量確率法においても、実績流量ではなく、流出計算モデルと同様の問題点を有する計算流量が使用されたと指摘する。

そこで、まず流出計算モデルについて検討するに、証拠（甲B25、26、70、72）及び弁論の全趣旨によれば、原告らが主張するとおり、

平成14年に国土交通省が開示した資料と比べて平成17年12月の国土交通省社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針検討小委員会における資料では、昭和33年及び昭和34年の実績流量と計算流量の値が一致すること、流出計算モデルの検証に用いた昭和33年、昭和34年、昭和50年及び平成10年の降雨量が計画降雨量319ミリメートルの52ないし62パーセントであることが認められるほか、上記認定事実によれば、流出計算モデルによって過去に八斗島地点の基本高水流量が毎秒2万6000立方メートルと算定されたことが認められる。

しかし、原告らが主張する上記各事実をもっても、国土交通省の計算過程において数字操作がされたとまで認めることはできず、数字操作が行われる可能性を指摘するにすぎないといわざるを得ないし、また、八斗島上流域の氾濫量が毎秒1000立方メートルであったとも認めることはできないから、流出計算モデルによる計算結果が客観的状況と矛盾するということはできないものであって、流出計算モデル（貯留関数法）が非科学的であると認めることはできない。そうすると、流出計算モデル（貯留関数法）が非科学的であることを前提として、総合確率法が非科学的であるということもできない。

さらに、原告らは、貯留関数法による計算においては土壌が有する降雨の貯留効果として「飽和雨量」と「一時流出率」が考慮されるどころ、国土交通省の行った貯留関数法による計算は、森林土壌が有する貯留効果を無視したものであると主張する。確かに、証拠（甲B123, 135, 136, 139, 140, 146, 149）によれば、国土交通省が八斗島地点の基本高水流量を算定するに当たって採用した飽和雨量48ミリメートル及び一時流出率0.5という値は、森林のない土壌を前提とした数値であることが認められる。

しかし、証拠（甲B127）によれば、カスリーン台風をはじめとする

治水上問題となる洪水においては、森林土壌が有する貯留効果に顕著な効果は期待できないとも指摘されていることが認められることからすると、森林土壌が有する貯留効果が流量に与える影響は不確定であることが認められる。したがって、洪水防御に関する計画の基本となる基本高水の流量の算定に当たって、その効果が不確定な森林土壌の貯留効果を考慮しなかったことが、不合理ということとはできない。

以上のとおり、原告らが主張する点を考慮しても、八斗島地点の基本高水流量毎秒2万2000立方メートルは、その決定過程や値が不合理であるとまで認めることはできない。

原告らは、カスリーン台風とまったく同じ台風が再来した場合に八ッ場ダムは治水効果を有しておらず、また、八ッ場ダムに流入するとされている洪水の最大流入量毎秒3900立方メートルも洪水の実績とかい離れた過大な値であり、八ッ場ダムは治水効果を有していないと主張する。確かに、証拠（甲B9）によれば、カスリーン台風と同様の降雨状況の場合には、八ッ場ダムが顕著な治水効果を有していないことが認められるが、治水効果を検証するに当たっては様々な降雨パターンを前提に検証がされるのであって、上記事実をもって、八ッ場ダムに治水効果がないと認めることはできず、また、最大流入量毎秒3900立方メートルが過大であるという点についても、原告らが、上記最大流入量が実績とかい離れた理由としてその根拠とするのは、吾妻川下流にある村上地点の観測流量によって検証された結果であるところ、証拠（甲B90）によれば、八ッ場ダム予定地に近い岩島地点における流量観測が開始されたのが昭和56年からであることが認められることからすると、岩島地点の観測結果を用いずに、流量観測データが多い村上地点の観測流量によって上記最大流入量を維持することも、ダムへの流入量を算定するに当たってより多くのデータを用いる必要があるという観点からみて、不合理ということとはできない。

以上のとおりであるから、利根川水系工事実施基本計画ないし利根川水系河川整備基本方針に不合理な点を認めることはできず、予算執行適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があることも認めることはできない。

エ 栃木県の負担割合

上記認定事実によれば、八ッ場ダム建設（洪水調節に係るものに限る。）に係る栃木県の負担割合は、想定氾濫区域をもとに決定されたものであり、この決定過程に不合理な点を認めることはできず、国土交通大臣が、栃木県は八ッ場ダムによる洪水調節によって約24平方キロメートルに及ぶ浸水被害が防止できることを理由に、栃木県が河川法63条1項所定の「著しい利益を受ける」として、栃木県の負担割合を定めたことについて不合理と認めることはできない。

原告らは、「利根川水系利根川浸水想定区域図」（甲B63）による栃木県の浸水区域は、「想定氾濫区域図」（乙64）に比べて10分の1以下であり、「利根川水系利根川浸水想定区域図」によれば栃木県の負担割合は現在の10分の1以下になること、「利根川水系利根川浸水想定区域図」による浸水区域の想定自体も実際よりも過大な範囲を浸水区域とすることから、栃木県の負担割合1.44パーセントは過大であると主張する。

しかし、上記認定のとおり、「利根川水系利根川浸水想定区域図」と「想定氾濫区域図」は、いずれもその作成目的が異なっており、「想定氾濫区域図」は、利根川の計画高水位より地盤の高さが低い利根川沿川の区域を氾濫が想定される区域として示したものであり、多様な洪水パターンにより変化せず、また、各都県に共通して使用できる図面であるというのである。

そうすると、カスリーン台風の時の栃木県藤岡町洪水被害についてその大部分が渡良瀬遊水池の氾濫によるものであるとの調査結果のあること（原告伊藤武晴）を考慮しても、浸水想定区域図を前提としてその氾濫の

広狭をいう原告らの上記主張を採用することはできない。

(2) ダムサイトの地盤の適格性について

ア 上記認定事実によれば、国土交通省は、八ッ場ダムのダムサイトの地盤については、ボーリング調査及び調査孔を利用した岩盤透水試験、ポアホールスキャナーを実施し、ダム基礎岩盤の地質状況及び透水性を把握する方法により調査を継続し、その結果として、地盤のせん断強度に問題はなく、透水性についてはカーテングラウチング又はコンソリデーショングラウチングの方法によって対応可能であり、八ッ場ダムの基礎地盤の適格性に問題はないと判断していることが認められる。そして、一般にダムの地質調査は、ダム建設計画および設計段階から工事着手後も継続的に実施され、調査を重ねることによってより精度の高い地質性状の把握が可能となるものであって、現在建設中の八ッ場ダムについては、今後も継続して実施される地質調査や設計作業によって地質調査の精度向上が図られ、ダムサイト地質に対する評価や図面等に修正が加えられていくことが予定されているものであるところ、ダムサイトの適格性についての国土交通省の上記のような検討状況が不合理と認めることはできず、ダムサイト地盤がその適格性を欠くと認めることはできない。

イ(ア) 原告らは、八ッ場ダムのダムサイトの基礎岩盤は脆弱であり、八ッ場ダム建設には不適格であるとして、八ッ場ダムのダムサイトの基礎岩盤の岩級区分を決定するに当たっては、ルジオン値に基づき決定すべきであるところ、ルジオン値が20以上あり本来であればCL級に該当するような場所までB級と区分されており、ルジオン値に基づいて岩級区分を見直せば、八ッ場ダムのダムサイト地盤はB級主体の岩盤などではなくとなると主張する。

しかし、証拠(甲B48, B100)によれば、八ッ場ダムのダムサイトの岩級区分は、ルジオン値のみによるものではなく、岩塊の硬軟、

コア形状（割れ目間隔）及び割れ目の性状等の要素によって区分されているのであり、ルジオン値のみを基に区分されているものではないことが認められるから、原告らの上記主張は採用できない。

(イ) 原告らは、基礎岩盤は決して安全な基礎岩盤ではないとして、上記擾乱帯は断層破碎帯の要件を十分に備えているもので、これがダムサイト直下に延長しており、ダム底部のせん断抵抗力に影響を及ぼすことが考えられるなどと主張する。そして、その根拠として、国土交通省の調査が不十分であり、ボーリング調査によって採取された岩体の一部が赤色に変色していること、擾乱帯の延長線上に右岸に10を超えるルジオン値を示す場所があることからすれば、擾乱帯はダムサイト直下まで延長していると主張する。

しかし、原告らの上記主張は、国土交通省の調査が不十分であり、擾乱帯がダムサイト直下まで延長している可能性があることを指摘するものであるが、上記認定事実によれば、国土交通省は擾乱帯の存在を認識した上で、その擾乱帯の性状を確認するために横坑調査を実施し、擾乱帯の岩盤強度はCH級であること及び擾乱帯がダムサイト直下まで延長していることは確認できなかったとの調査結果が出ているのであって、この調査結果を考慮すると、原告らが指摘する事情のみから擾乱帯がダムサイト直下まで延長していると認めることはできないといわざるを得ない。そして、八ッ場ダムの地盤については、現在も調査中であり、今後の調査によって問題が発見された場合には、適切な対応がとられることが予定されている。

(ウ) 原告らは、八ッ場ダムのダムサイトの左右両岩盤には、極めて多くの割れ目及び亀裂が発達しており、ダムサイトが極めて透水性が高い地盤となっていると主張して、左岸及び右岸の透水性調査が不十分である、左岸河床標高付近に水平に伸びる高透水層があることを指摘するととも

に、国土交通省が透水性の高い地盤に施工を予定するグラウチング工法は、旧基準（ルジオン値が1程度の部分に施工してやっと効果がある程度）を第三者の検証なしに変更した基準（グラウチング技術指針）に基づくものであり、この新基準自体が国土交通省のお手盛りによって甘く設定された基準であり、また、仮に新基準に準拠しても20を超えるルジオン値を示す岩盤が存在する八ッ場ダムのダムサイトには対処不可能であると主張する。

しかし、まず、証拠（甲B95の図-10。八ッ場ダムサイトの左岸と右岸のルジオン値と標高の相関図。）をみても、原告らの指摘する図面を根拠として、国土交通省が、水深が最大となる河床付近の基礎地盤ではルジオン値は小さく難透水性であり、左岸では、おおむね地下水位以深ではルジオン値が小さく、右岸では、基礎水位よりも深い箇所でもルジオン値の大きい箇所があると判断したことが不合理であるとまで認めることはできない。また、国土交通省は、上記調査結果を踏まえ、透水性の問題がある地盤については、これを放置することなく、カーテングラウチング又はコンソリデーショングラウチングを施すことによって対処可能と判断しているところ、グラウチング技術指針に採用されている基準が国土交通省によるお手盛りであると認めることはできないし、原告らとその主張の根拠とする証拠（甲B101）によっても、八ッ場ダムのダムサイトについてグラウチング工法の効果があるか否かは疑問があるとされているにすぎず、グラウチング工法が八ッ場ダムの透水性に対する対応として効果を有しないと認めることはできないから、現時点において、カーテングラウチング又はコンソリデーショングラウチングによって対処するとしていることが不合理であるということはい。

(エ) 原告らは、八ッ場ダム建設予定地付近の熱水変質帯の分布状況及び八

ッ場ダム of ダム軸が位置する地質（ハッ場層）の特徴からすると、ダムサイトの基礎岩盤には、広く熱水変質帯が分布しているというべきであり、熱水変質帯が存在しないとして国土交通省の調査結果は不十分なものであると主張する。

しかし、原告らが国土交通省の調査結果が不十分であることの根拠とする証拠（甲B95, 101）は、国土交通省の調査結果を基にして熱水変質帯が存在する可能性を前提とするものであって、国土交通省が行った調査自体が不十分であることを認めるには足りないというべきである。むしろ、国土交通省は、熱水変質帯の分布状況について、継続して調査を行って、熱水変質帯がダムサイト付近には存在しないことを確認していることを考慮すると、原告らが主張の根拠とするハッ場ダム建設予定地付近の熱水変質帯の分布状況及びハッ場層の特徴といった事情のみから、ダムサイトの基礎岩盤に広く熱水変質帯が分布することを認めることはできない。

(㊦) 原告らは、以上のほか、ハッ場ダムサイトの周辺には、吾妻川下流の熊の茶屋地点から延びる2本の大きな断層が存在しており、しかも、この2つの断層の間に存在する断崖及び断崖の延長線上にある変朽安山岩の帯状の貫入岩脈を結んだ線上に断層が存在する可能性が高いところ、この断層はダム軸の右袖部を通過するか、少なくともその直近を通過しており、その親断層の活動によって生じた子や孫に当たる断層が、ダムサイト周辺に密に分布し、基礎地盤のせん断力を極めて脆弱にしていると主張する。

確かに、証拠（甲B98）によれば、原告らの調査によって、熊の茶屋地点から延びる2つの断層のうち後者の断層と考えられる断層の路頭が確認されたことが認められる。しかし、上記認定事実によれば、昭和45年1月の「利根川水系吾妻川ハッ場ダム・ダムサイト地表地質調査

報告書」(甲B97)の調査において確認された熊の茶屋地点から延びる2つの断層に関し、その当時において、既にダムサイトに大きな影響を与える断層ではないと結論づけられており、その後の「H14ダムサイト地質調査解析業務」(甲B48の38頁)においても、ダム建設に問題となるような断層は確認されていない。また、原告らがその存在の可能性を指摘する2本の断層の間の断層についてみても、証拠(甲B101)によれば、一般論として断層が存在する可能性があるというにとどまるものであって、他にこの断層の存在を認めるに足りる証拠はない。以上のことからすると、八ッ場ダムの右袖部又はその近傍を通過し、かつ、ダム建設に影響を与えるような断層の存在を認めることはできないものであって、原告らの上記主張は採用できない。

(3) 八ッ場ダム周辺の地すべりの危険性について

ア 上記認定事実によれば、国土交通省は、文献等の調査に基づいて地すべりの危険のある地域を選定し、地すべりの危険のある地域とされた横壁地区、林地区、二社平について、個別に地すべりの危険性の有無について調査を継続した結果、林地区及び二社平については地すべりの危険性があることが確認され、さらに調査を継続し、同調査によれば、林地区のうちの中央部(㊹)はボーリング調査の結果地すべりの危険性がないことが確認されたが、その両側(㊹-1、㊹-2)及び二社平については地すべりの危険性があったことから、対策工として押さえ盛土を実施すると判断したこと、当初地すべりの危険性がないとした後に地すべりが発生した横壁・西久保の小倉においては、既に対策を実施したことが認められる。

以上の事実によれば、国土交通省は、八ッ場ダム周辺の地すべりの危険性について、地すべりの危険性がある場所につき、継続的な調査に基づき判断しており、しかも、仮に現時点で把握されていない地すべりが発生した場合でも、横壁地区・西久保の小倉の場合と同様に対処することが可能

であるといえるから、国土交通省の上記調査、検討及び対策が不合理であるということはできず、また、地すべりの危険性がある箇所を危険を放置していると認めることもできない。

イ(ア) 原告らは、二社平について、国土交通省が設定した地すべり面は、その上方にある滑落崖、分離丘、その周辺に存在する空洞帯も含まれておらず、ダムの上水によって将来生じる地すべりの危険性を考慮するに当たって、重要な要素を見落としており、国土交通省が設定した地すべり面を前提とした押さえ盛土は、極めて効果が小さく、二社平の地すべりの危険性は解消していないと主張する。

確かに、上記認定事実によれば、二社平の国土交通省が設定した地すべり面の上方に急崖があり、上方で実施されたボーリング調査（KHB-7）においては、岩塊中に空洞があり、岩盤の不安定化が進行しつつあり、上水によってその下方にある地すべり土塊が活動した場合や、上水が直接急崖に影響を及ぼす可能性があるため、何らかの対策を講じる必要があるとされていたものであるが、上記調査を前提として、国土交通省は押さえ盛土によって、対応が可能としているのであって、国土交通省が将来生じる地すべりの危険性を考慮するに当たって、重要な要素を見落としていると認めることはできず、また、原告らの主張を踏まえても押さえ盛土が極めて効果が小さいとまで認めることはできない。原告らの上記主張は採用できない。

イ(イ) 原告らは、国土交通省が、林地区勝沼のうち⑬のブロックについて、同部分には堅硬な熔岩が深部まで連続して分布することを根拠に、地すべり地であることを否定したことについて、地すべり地を不動地あるいは不動域と考えれば地すべり地と認定することに不都合はなく、国土交通省は、付近にある滑落崖の成因、滑動の時期並びに国道及びJR線路の河側への押し出しといった事実との関係を何ら説明できていないと主

張する。

しかし、原告らの不働地又は不働城の可能性があると主張の根拠となる証拠（甲B102、104ないし107）は、いずれもその可能性を指摘するにすぎないものであり、むしろ、国土交通省は、上記認定のとおり、上記⑬のブロックについてボーリング調査を実施し、その調査結果を踏まえて、河岸近くの林層は堅硬な熔岩が深部まで連続して分布し、これを切って地すべり面が形成される可能性は考えにくいと判断しているであり、この調査結果が不十分ということはできず、上記⑬ブロックに地すべりの危険があることを認めるに足りる証拠はないといわざるを得ない。

(ウ) 原告らは、横壁白岩沢右岸地区について、同地区の吾妻川よりの「ブロック7」は湛水によって不安定化するとされており、また、その東側に隣接する「H8横壁地区地質調査報告書」においてユニット4とされた地域におけるボーリング調査では、内部摩擦角がピーク強度時で3度強と極めて小さい値を示しており、同地区の林層の脆弱性は疑う余地がなく、同報告書も将来的な地すべりの危険性を警告しており、「ブロック7」が将来的地すべりを起こし、これに連鎖して地すべりが山側へ及ぶ危険性があると主張する。

確かに、上記認定事実によれば、7つのうち1つのブロックが不安定になることが確認されたこと、不安定となるブロックに隣接する地点におけるボーリング調査によって、試料採取深度39.70～39.90メートルにおいてピーク強度せん断抵抗角が3度強となる試料が採取されたこと、同試料は地すべりの安全性計算において使用されなかったことが認められる。しかし、上記の7つのブロックのうちの不安定化するとされている1つのブロックは、湛水区域内にあるため、対策の必要性はないと判断されていること、また、同ブロックに隣接する地点で採取

された上記試料については、他の試料のピーク強度粘着力が0.1ないし0.39のところ、同試料は1.14であり、また、他の試料のピーク強度せん断抵抗角が18.48ないし21.04であるのに対し、同試料は3.10となっており、他の試料とその値の傾向が異なることから定数の選定上除外されたものであることが認められる。そして、証拠(甲B105の20頁ないし22頁)によれば、上記試料を加えて計算した地すべりの局所的な安全率をそのまま斜面の安全率と仮定すると、斜面は既に崩れ去ってしまうような値になることが認められる。

そうすると、横壁白岩沢右岸地区については、地すべりの安全面からして問題のある試料が採取されており、ボーリング調査により安全率を検証し直すことが望ましいとしたとしても、上記試料は他の試料と比較して値の傾向が全く異なっており、当該試料を前提とすると既に斜面が崩れ去ってしまうような値であり、斜面の現実の状況とかい離していたのであるから、上記試料が安全率の計算から除外されたことが不合理であるとまでいうことはできない。

(エ) 原告らは、横壁・西久保地区の小倉について、国土交通省は当初同地区を地すべりの危険性を見逃していたにもかかわらず、小倉地区の上流下流において地すべり対策を行っていないと主張する。

確かに、当初地すべりが想定されていなかった地点において地すべりが発生したことについては、国土交通省の事前の調査検討が結果として不十分であったということ是可以するものの、このこと及び同地区の地質状況から、直ちに、同地区の他の部分でも対策工事が必要になるとまで認めることはできない。そして、実際に地すべりが生じた小倉地区については、より慎重な検討と対策が望ましいということ是可以するものの、上記認定のとおり、国土交通省は、上記地すべり発生後、小倉の地すべり地には既に対策を実施しており、試験湛水時には事前に貯水池全域を

対象に再検討を行い、委員会の意見を聴きながら、必要な箇所での動態観測等を実施する予定であるというのであって、横壁・西久保地区の小倉の地すべり対策が現時点において不十分で不合理なものとも認められないことはできない。

- (4) 以上に加え、上記認定事実によれば、八ッ場ダムは、環境影響評価法施行前にその建設計画が告示された事業であり、環境影響評価法に基づく環境影響評価を行う必要がない上、条理又は生物多様性条約を根拠として環境影響評価義務が生じると解することはできず、また、昭和60年11月の「八ッ場ダム環境影響評価書」が、それ以降に行われた環境調査と比較するとその内容において不十分であったとしても、その後、植物、動物、ダム下流の生物への影響等について継続して調査が実施されていることを踏まえると、河川整備基本方針に定められた基本高水流量、治水効果、ダムサイトの地盤の適格性、周辺地の地すべりの危険性、環境影響評価のいずれについても、著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとまでいうことはできない。

第8 結論

以上の次第で、被告が思川開発事業からの撤退を怠る事実が違法であることの確認を求める訴えは不適法であるから却下し、原告らのその余の請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

宇都宮地方裁判所第一民事部

裁判長裁判官 今 泉 秀 和

裁判官 有 富 正 剛

裁判官 新 村 晃 一

当事者目録

宇都宮市若松原三丁目14番2号 秋元照夫税理士事務所

原 告 市民オンブズパーソン 栃木
同 代 表 者 高 橋 信 正

同市弥生二丁目14番17号

原 告 石 川 輝 雄

同市一条四丁目5番11号

原 告 大 木 敏 子

栃木県鹿沼市板荷3354番地2

原 告 鈴 木 広 四

同市貝島町472番地7

原 告 高 橋 比 呂 志

同市板荷4241番地

原 告 野 中 一 男

同市上南摩町824番地

原 告 奈 良 金 作

同所

原 告 奈 良 隆

同市上南摩町815番地

原 告 奈 良 茂 男

同市上南摩町1745-1

原 告 廣 田 義 一

同市草久1346番地1

原 告 齋 藤 武 吉

同市草久2040番地

| | | | | | |
|--------------------|---|---|---|---|---|
| 原 | 告 | 大 | 貫 | 林 | 治 |
| 同所 | | | | | |
| 原 | 告 | 大 | 貫 | 成 | 子 |
| 同市坂田山1-114 | | | | | |
| 原 | 告 | 小 | 竹 | 森 | 正 |
| 同市緑町3-4-12 | | | | | |
| 原 | 告 | 山 | 家 | 茂 | 樹 |
| 同市板荷362番地1 | | | | | |
| 原 | 告 | 木 | 村 | 幹 | 夫 |
| 同所 | | | | | |
| 原 | 告 | 木 | 村 | 道 | 枝 |
| 同市奈佐原町153-2 | | | | | |
| 原 | 告 | 宇 | 賀 | 神 | 重 |
| 栃木県真岡市道祖土25番地 | | | | | |
| 原 | 告 | 高 | 松 | 健 | 比 |
| 同県河内郡上三川町大字梁408番地3 | | | | | |
| 原 | 告 | 杉 | 山 | 照 | 道 |
| 同県小山市城東二丁目10番22号 | | | | | |
| 原 | 告 | 伊 | 藤 | 武 | 晴 |
| 原告ら21名訴訟代理人弁護士 | | 大 | 木 | 一 | 俊 |
| 同 | | 山 | 口 | 益 | 弘 |
| 同 | | 須 | 藤 | | 博 |
| 同 | | 米 | 田 | 軍 | 平 |
| 同 | | 田 | 中 | 徹 | 歩 |
| 同 | | 一 | 木 | | 明 |
| 同 | | 若 | 狭 | 昌 | 稔 |

| | | | | | |
|--------------|---|---|---|---|---|
| 同 | 羽 | 倉 | 佐 | 知 | 子 |
| 同 | 福 | 田 | 寿 | | 男 |
| 同 | 松 | 田 | 耕 | | 平 |
| 原告ら訴訟復代理人弁護士 | 五 | 淵 | 郁 | | 章 |
| 同 | 菊 | 田 | | | 毅 |
| 同 | 品 | 川 | 尚 | | 子 |
| 同 | 証 | | 智 | | 子 |
| 同 | 浅 | 木 | 一 | | 希 |

宇都宮市塙田一丁目1番20号

| | | | | | | |
|---|-----------|---|---|---|---|---|
| 被 | 告 | 栃 | 木 | 県 | 知 | 事 |
| 同 | 訴訟代理人弁護士 | 福 | 田 | | 富 | 一 |
| 同 | | 谷 | 田 | | 容 | 一 |
| 同 | | 白 | 井 | | 裕 | 己 |
| 同 | | 船 | 田 | | 録 | 平 |
| 同 | | 平 | 野 | | 浩 | 視 |
| 同 | 指 定 代 理 人 | 露 | 木 | | | 孝 |
| 同 | | 大 | 島 | | | 徹 |
| 同 | | 浅 | 見 | | 正 | 明 |
| 同 | | 岩 | 崎 | | 研 | 司 |
| 同 | | 吉 | 田 | | | 隆 |
| 同 | | 鈴 | 木 | | 峰 | 雄 |
| 同 | | 大 | 塚 | | 光 | 雄 |
| 同 | | 澤 | 村 | | | 崇 |

これは正本である。

平成 23 年 3 月 24 日

宇都宮地方裁判所第1民事部

裁判所書記官 有 泉 佳代子

