

# 訴 状

2004(平成16)年11月22日

東京地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 高 橋 利 明

弁護士 大 川 隆 司

弁護士 谷 合 周 三

ほか31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 8,000,000円

貼用印紙額 金 42,000円

第1 請求の趣旨

1. 被告東京都水道事業管理者は、八ッ場ダムに関し、つぎの各負担金を支出してはならない。

(1) 特定多目的ダム法第7条に基づく建設費負担金

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

(3) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金

2. 被告東京都水道事業管理者が国土交通大臣に対し八ッ場ダム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. 被告東京都知事は、八ッ場ダムに関し、つぎの各負担金および繰出金を支出してはな  
らない。
  - (1) 河川法第63条に基づく受益者負担金
  - (2) 水源地域対策特別措置法第12条第1項第2号に基づく水源地域整備事業の経費  
負担金
  - (3) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金
  - (4) 東京都水道事業管理者が特定多目的ダム法第7条に基づく建設費負担金を支出する  
について、これを補助するために行なう一般会計から水道事業特別会計に対する繰  
出金
4. 被告東京都知事は、東京都を代表して次の損害賠償請求をせよ。

債務者石原慎太郎（平成16年9月10日以前の1年間において東京都知事の地位に  
あった者）に対し、金1,960,000,000円ならびにこれに対する平成16年9月  
10日から支払済まで年5分の割合による遅延損害金
5. 被告東京都水道事業管理者は、東京都を代表して次の損害賠償請求をせよ。
  - (1) 債務者飯嶋宣雄（平成15年9月9日から平成16年7月15日まで東京都水道事  
業管理者の地位にあった者）に対し、金1,125,000,000円ならびにこれに対  
する平成16年9月10日から支払済まで年5分の割合による遅延損害金
  - (2) 債務者高橋功（平成16年7月16日から平成16年9月9日まで東京都水道事業  
管理者の地位にあった者）に対し、金205,000,000円ならびにこれに対する  
平成16年9月10日から支払済まで年5分の割合による遅延損害金
6. 訴訟費用は被告らの負担とする。

## 第2 請求の原因

### 1. 当事者

- (1) 原告は、いずれも東京都の住民である。
- (2) 被告東京都水道事業管理者は、地方公営企業法に基づき東京都が経営する水道事業

および工業用水道事業に関し、その業務を執行し、かつ当該業務につき東京都を代表する権限を有するものである。

- (3) 被告東京都知事は、東京都の執行機関であって、東京都の財産を管理する一般的権限を有するものである。

## 2. 本件訴訟の背景と提訴に至る経緯

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

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

- (2) しかし、吾妻川は草津温泉、万座温泉、白根火山、硫黄鉱山採掘跡地から流出する水を集める強酸性の河川であって、これがダムの堤体等を損傷することが判明したため、計画は一時中断した。その後上流に水の強酸性を中和する工場が建設され、これが64年稼働するに至って予備調査が再開された。

- (3) 65年12月には、ダム湖によって水没することが予定される地区で「反対期成同盟」が結成され、ダム反対運動が展開された。しかし、建設省は67年、現地に調査出張所を開設して実施計画調査を進め、70年には予算上は建設事業の段階に移行した。その後76年には群馬県知事がダム推進を表明し、80年に地元に対し生活再建案を提示した。そして85年11月に長野原町長と群馬県知事の間で生活再建案についての覚書が締結されたのを機に、地元の反対運動は収束に向かった。

- (4) この間76年4月にはハッ場ダムを含む「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」（通称「利根川・荒川フルプラン」）が閣議決定され、86年7月にはハッ場ダム建設に関する基本計画が決定された。その後92年から99年にかけて用地補償の基礎となる調査が行なわれ、2001年6月には国土交通省と長野原町内の連合交渉委員会の間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

涉が現在なお継続中で、ダム本体工事は着手に至っていない。

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

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

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

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

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

### 3. 本件住民訴訟の対象となる財務会計行為および怠る事実

#### (1) ハツ場ダム建設事業の概要

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

|    |            |                            |
|----|------------|----------------------------|
| 位置 | 群馬県吾妻郡長野原町 |                            |
| 規模 | 堤高         | 131m                       |
|    | 総貯水容量      | 107,500,000 m <sup>3</sup> |
|    | 有効貯水容量     | 90,000,000 m <sup>3</sup>  |

集水面積 707.9 km<sup>2</sup>

湛水面積 304 ha

型式 重力式コンクリートダム

工期 1967(昭和42)年度(実施計画調査着手時)

~2010(平成22)年度(完成予定時)

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

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

ウ. 本件ダムによって開発される水利権は毎秒22.200 m<sup>3</sup>(1日約192万 m<sup>3</sup>)と計画されており、このうち東京都の水道用水のためには毎秒5.779 m<sup>3</sup>(1日約50万 m<sup>3</sup>)の設定が予定されている。

エ. 本件ダムの洪水調節量は65,000,000 m<sup>3</sup>と計画されている。

前述のとおり本件ダムの総貯水量は 107,500,000 m<sup>3</sup>

これから 堆砂容量 17,500,000 m<sup>3</sup>

を差引いた有効貯水量は 90,000,000 m<sup>3</sup>

と設定されているが、洪水期(6月~9月)の水道用水等貯留量

25,000,000 m<sup>3</sup>と

上記有効貯水量との差にあたる65,000,000 m<sup>3</sup>が洪水調節量となる。

オ. 本件ダムの治水機能に係る上位計画は、「利根川水系工事実施基本計画(1980年12月改定)」である。同計画は、1949年の計画を変更し、利根川と鳥川との合流点にあたる治水基準点八斗島(ヤッタジマ)における基本高水流量を22,000 m<sup>3</sup>/秒と設定し、このうち上流ダム群によって調整すべき量を、6,000 m<sup>3</sup>/

秒,基準点における計画高水流量を16,000 m<sup>3</sup>/秒とした(従前の計画は前述のとおり,基本高水流量17,000 m<sup>3</sup>/秒,ダムによって調整すべき量3,000 m<sup>3</sup>/秒,計画高水流量14,000 m<sup>3</sup>であった)。

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

(2) 負担 - その1 特定多目的ダム法に基づく利水関係負担金

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

イ. 2003(平成15)年に変更後の基本計画において事業費総額約4,600億円のうち,ダム使用权設定予定者としての東京都は約472億円の費用を負担することが予定されている(負担金は東京都水道事業特別会計から,国の治水特別会計へ支出される)。

上記利水負担金予定総額のうち,既支出分は約180億円であり,そのうち,平成15年9月10日から平成16年9月9日までの1年間の支出分は19億9000万円である(なお,このうち9億8000万円は,一般会計から水道特別会計に繰入れられた出資金が原資となっている)。

ウ. ダム使用权の設定予定者は,設定申請を取り下げることができる。この場合,既に国に納付済みの負担金は還付される(ただし,国は基本計画が廃止されるか,あらたにダム使用权の設定予定者が定められるまでは,その還付を停止することができる)(特ダム法第12条)。

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

(3) 負担 - その2 河川法に基づく治水関係負担金

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

イ．本件ダム建設事業の総事業費約4,600億円のうち、治水事業として賄う分は54.6%の約2,512億円であるが、東京都は本件ダムの建設により水害防止上「著しい利益」を受けるものとされ、河川法63条に基づき約161億円の治水負担金を負担している（負担金は都の一般会計から国の治水特別会計へ支出される）。

上記のうち、既支出分は約61億円、そのうち平成15年9月10日から平成16年9月9日までの1年間における支出分は7億3,000万円にのぼる。

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

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

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

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

ウ．この協定に基づき東京都が負担することが予定されている負担金の総額は約131億円（利水分74億円 治水分57億円）にのぼる。

このうち、2003（平成15）年9月10日から2004（平成16）年9月9日までの1年間に支出された負担金は4億8,000万円である（内訳 利水分2億

7,000万円,治水分2億1,000万円)。

(5) 負担 - その4 水源地域対策基金に対する利水・治水関係負担金

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

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

ウ. この協定に基づき東京都が負担することが予定されている負担金の総額は約84億円(利水分47億円,治水分37億円)にのぼる。このうち,2003(平成15)年9月10日から,2004(平成16)年9月9日までの1年間に支出された負担金は,9,000万円である(内訳利水分5,000万円,治水分4,000万円)。

(6) 小括

本件住民訴訟の対象となる「財務会計行為」は,被告東京都水道事業管理者による上記負担金「その1」,「その3」および「その4」の各支出,

ならびに被告東京都知事による上記負担金「その2」,「その3」および「その4」の各支出である。なお,被告都知事は,一般会計から水道事業特別会計への繰出金の支出という形で水道事業管理者を経由して「その1」にあたる支出も行っており,これも本件の対象に含まれる。

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

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

(1) 地方財政法第4条

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

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

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

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

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

第138条の1において、

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

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

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

## （2）地方財政法第3条

ア．地方財政法第3条2項は、

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

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

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

(3) 地方財政法第8条

ア．地方財政法第8条は、

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

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

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

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

5．本件各財務会計行為及び財産管理を怠る事実の違法性

(1) 本件ダムによる利水上の利益の不存在

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

イ．東京都の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。

本年7～8月の猛暑の期間中においても、1日あたり最大給水量は522万 $m^3$ にとどまった。給水量低下の原因は、一人あたり給水量(原単位)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．一方，都の保有水源（水利権）は既に給水量換算で約650万 $\text{m}^3$ /日存在する。  
内訳は以下のとおりである。

|                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| 利根川関係                | 484万 $\text{m}^3$ /日 |
| 荒川関係                 | 10万 $\text{m}^3$ /日  |
| 多摩川関係（休止中の田園調布堰分を除く） | 134万 $\text{m}^3$ /日 |
| 相模川関係                | 23万 $\text{m}^3$ /日  |

このほかに東京都多摩地区と杉並区において水道用水源として使われている地下水が約40万 $\text{m}^3$ /日存在するので，新規水利権の開発を全く行なわれなくても，東京都の保有水源は690万 $\text{m}^3$ /日に達している。

エ．東京都の人口が2015年までは漸増する（ピーク時約1250万人）ことにより，一日最大給水量が前記2003年実績よりも増える可能性を考慮するとしても，これが最大で560万 $\text{m}^3$ /日（450 $\ell$ /人 $\times$ 1250万人）程度をこえることは想定できない。ちなみに，2003年の1人1日最大給水量は411 $\ell$ /人である。

オ．このように，既に130～140万 $\text{m}^3$ /日（地下水も計算に入れば170～180万 $\text{m}^3$ /日）以上も「水余り」の状態になっているところへ，更に本件ダムによって5.779 $\text{m}^3$ /秒（50万 $\text{m}^3$ /日）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。

カ．なお，東京都は2003年12月に水道水の将来予測を新たに行い，2013年の1日最大給水量を600万 $\text{m}^3$ /日へと下方修正した。この予測値でも保有水源量約690万 $\text{m}^3$ /日を大幅に下回っており，新たな水利権確保は不要である。しかも，その予測そのものが水需要の実績と乖離した，非常に過大なものである。なお，東京都が前回行った1日最大給水量予測は，2005年が630万 $\text{m}^3$ /日，2020年が650万 $\text{m}^3$ /日であり，実績と全くかけ離れたものであった。

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

また，1987年に策定された「ウォータープラン2000」においては，目標年

次(2000年)の需要予測を1億1,030万 $\text{m}^3$ /日と下方修正したが、それでも実績値は予測値の70%程度に過ぎなかった。

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

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

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

ケ．また、利根川については東京電力株式会社がハツ場ダム予定地の上流において水力発電のための水利権30.0 $\text{m}^3$ /秒(1日あたり259万 $\text{m}^3$ )を取得している。この水利権は吾妻川本支流の水を本件ダム湖予定地より上流で発電専用の送水管に取り込むもので、一たん取り込まれた水は、多くの発電所において発電機を回した後に、利根川本川の前橋付近で、利根川に戻されるまでの間は、吾妻川・利根川からは全く独立した水流(バイパス)を形成する。すなわちハツ場ダムには流れてこない水である。30.0 $\text{m}^3$ /秒(259万 $\text{m}^3$ /日)という量は、ハツ場ダムによって開発される22.2 $\text{m}^3$ /秒(192万 $\text{m}^3$ /日)を上回るものであり、水利権設定の順序に従い、ハツ場ダムの水利権に優先する。

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

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

コ. 利水目的のために計画された利根川流域のダム、貯水池が1997年度以降つぎつぎと中止されている。中止されたダム事業と各ダムの計画上の有効貯水量(万 $m^3$ )は以下のとおりである。

#### 国の直轄事業

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

#### 水資源機構(旧水資源開発公団)の事業

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

#### 国の補助を受けて各県が行う事業

|              |     |
|--------------|-----|
| ・東大芦川ダム(栃木県) | 864 |
| ・倉淵ダム(群馬県)   | 870 |

(ただし倉淵ダムは「凍結」と説明されている)

上記11ダムの計画上の有効貯水量の合計(29,853万 $m^3$ )は、本件八ッ場ダムの有効貯水量(9,000万 $m^3$ )の約3倍に達する。これらの計画があいついで中止されたことは、利水目的ダムの必要性に関する利根川・荒川フルプランの想定が根拠を失っていることを如実に示すものである。

#### (2) 本件ダムによる治水上の利益の不存在

ア. 利根川の治水基準点である八斗島の基本高水流量は前述のとおり22,000 $m^3$ /秒と設定されているが、80年改訂以前の計画における基本高水流量は16,000 $m^3$

/秒で、その前提となったのは、1947年のカスリン台風に際して、同地点で17,000 m<sup>3</sup>/秒の洪水流量があったという推定である（八斗島の観測所は、1947年の洪水時には量水標が流失したので、数値は同地点より上流の3地点の流量からの推定値にすぎない。また、推定値の中には15,000 m<sup>3</sup>/秒説もある）。

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

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

前述のとおり、基本高水流量を17,000 m<sup>3</sup>/秒から22,000 m<sup>3</sup>/秒に変更したのに伴って、八斗島地点における計画高水流量が、14,000 m<sup>3</sup>/秒から16,000 m<sup>3</sup>/秒へと変更され、上流ダム群によって調節する流量は3,000 m<sup>3</sup>/秒から6,000 m<sup>3</sup>/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、ハッ場ダムは、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、ハッ場ダム地点の最大洪水流量は、わずか1,240 m<sup>3</sup>/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。ハ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、ハッ場ダム地点で最大洪水をカットしても、八斗島地点の最大洪水流量に対する低減効果はゼロに近い。

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

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

ちなみに、本件ダムより上流にある三つの観測所（田代、応桑、小雨）が観測史上最大の日あたり降雨量を観測したのは、1959年8月13日であった（田代観測所180.0mm、応桑観測所283.3mm、小雨観測所197.0mm）。八斗島流量観測所においても、同年8月14日にこの年最大の流量が観測されているが、その量は8,280m<sup>3</sup>/秒にすぎなかった。

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

（3）本件ダムは、その固有の欠陥のため治水・利水いずれの機能も果しえない。

ア．吾妻川は、前述のとおり強酸性の河川であるため、この強酸性が下流においてコンクリートや金属を腐食させるのを防止するため、石灰を投入して水質を中和する工場2箇所（処理量1日50トンの草津工場および同10トンの香草工場。いずれもpH2.0程度の原水をpH6.5程度にする）と、中和生成物を沈殿させる品木ダムが既に作られている。

しかし、中和生成物による堆砂によって、品木ダムはまもなく飽和状態に達しようとしている。品木ダムが堆砂によって飽和状態になった場合、それに代わる中和生成物沈殿池の役割は、本件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、本件ダムの場合も前述のとおり1,750万m<sup>3</sup>の容量が100年分の堆砂量として確保されることになっている。

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

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

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

#### (4) ダムサイト地盤と湖水域地すべりの危険性

##### ア．ダムサイト地盤の概況

ダムサイト両岸の岩盤(安山岩)には、河床から上方約100メートルの間にわたって、水平節理(シーティング節理)が著しく発達している。これらの節理は吾妻川の急速な浸食に伴って上載荷重が除荷されたことによるリバウンド現象であると説明されている。こうした節理を伴った岩盤の透水性はきわめて高い。その上、ダムサイト右岸に接して上流部には熱変質を受けて原岩組織を残していない岩盤もあり、また、ダムサイト左岸には擾乱帯と呼ばれる断層破碎帯に近い性状を示す脆弱な岩盤も存在している。さらに、取付部両岸には高さ100メートル以上に及ぶ大きな3本の鉛直亀裂の存在が指摘されている。

以上の事実は、国土交通省関東地方整備局から開示された「H14ダムサイト地質解析業務」(平成15年3月 応用地質株式会社)によって明らかとなっている。

##### イ．河川砂防技術基準で要求している安全基準

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

##### ウ．文化庁と建設省は「ダムサイトは不安定」と国会答弁

昭和45年6月10日の衆議院地方行政委員会で、八ツ場のダムサイトの安全性の議論がなされているが、そこでは、建設省は「ダムサイトの地盤は不安定」という報告を行っていた。すなわち、その当時、ダムの設定地点を現在の地点(上流案)とするか、そこから下流600メートルの地点(下流案)とするかが比較検討されていたのであるが、建設省は、地盤の安全確保を理由に「下流案」を強く主張し、現在の地点にダムを建設することに強い難色を示していたのである。

同委員会で、文化庁・内山正文化財保護部長は、建設省からの報告に基づいて、上流案（現ダムサイト案）のダムサイトの地盤の危険性を以下のように説明した。

「熱変質をした地質がずっと続いているものと考えられるということで、ダムの基礎地盤としてはきわめて不安定。」「その付近に河床を横断する3メートル幅の岩の断層があるということで、……ダムが非常に不安定。」「岩盤に節理が非常に多いということで、……大型ダムの建設場所としてはきわめて不安な状況」と説明したのである。

そして、同席していた建設省河川課長は、「ダムサイト関係の調査につきましては、先ほどのお話の通りでございます」と答弁したのである。

#### エ．国会へ報告された不安・不安定は未解決

平成15年11月に公表されたハツ場ダムの基本計画案では、ダム本体直下とダムサイト両翼の岩盤を包む広範な高透水ゾーンについては、遮水剤（セメントミルク）を注入するなどの対策工事を行うとしているが、同工事によって所要の遮水効果が得られる保障は存在しない。また、建設省が国会に報告した断層に対する対策や、熱変質を受けた脆弱な岩盤、そして3本の大亀裂によって分断され地山との一体性を欠く取付部岩盤に対する対策は何も見られないのであって、本件ダムは基礎地盤からの漏水の危険性や取付部岩盤の脆弱性などに大きな欠陥を残したままなのである。

#### オ．湖水域における地すべりの危険性

ハツ場ダム工事事務所のホームページによると、ダム湖となる吾妻川の両岸の斜面には、22の地すべり痕跡が認められるとしている。ダムの湖岸は地すべり地で埋め尽くされている状態なのである。そして、これらの地すべり地の多くは、ダム湖の貯水で水没したり斜面の半ばが水浸することになる。

地すべり対策工事の基本はその斜面の地下水位を下げることであり、現に、群馬県ではこれらの地すべり地の幾つかで、多額の費用を投じてそうした対策工事を行っている。このことからすれば、ダム湖の貯水で地すべり斜面の地下水位を上昇させることは、人為的に地すべりの危険性を誘発することにほかならない。

国土交通省も地滑り対策を講ずるとしているが、地すべり調査は極めて杜撰であり、22の地すべり地のうち、対策工事を行うのは3ヶ所だけだとしている。ダムの貯水

による地下水上昇で湖岸斜面の地すべりを誘発した前例として奈良県の大滝ダムの記憶が新しいが、現計画は、湖岸周辺の住民に被害を及ぼす地すべりを誘発する危険性の高い欠陥ダムであると指摘せざるを得ないのである。

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

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

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

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

ウ． また、水特法第12条第1項第1号ないし第2号に基づく負担金と、(財)利根川・荒川水源地域対策基金に対する負担金は、東京都とほか5県との間の協定(前者は平成8年2月22日付、後者は平成2年8月1日付)に基づいて支払義務が発生するものであるが、本件ダムが東京都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、東京都以外の協定当事者たる各県においても、当然知っており、または知り得べき事実であるから、上記協定は無効であり、被告らはその拘束を受けない(昭和62年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁参照)。

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

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

イ． 前述のとおり東京都の上水道について、既に大幅な「水余り」が生じているという

ことは、とりもなおさず今後追加的に調達する水は、需用者に対して売れる見込みがないこと、従ってその料金を収入として算定することが不能であることを意味する。

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

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

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

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

ウ．従って、東京都の水道事業に属する財産を管理する上で、本件ダム使用権設定申請を取り下げることにより東京都の利益を実現することが、被告水道事業管理者の東京都に対する忠実義務を全うする所以である。

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

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

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

## 6．住民監査請求の経由

原告らはいずれも本年9月10日付で東京都監査委員に対し、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、東京都監査委員は、本年10月25日付で原告らの請求を棄却する旨の監査

結果を原告らに通知した(甲1)。

## 7. 結論

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

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

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

## 第3. 立証方法

甲第1号証 監査結果通知書

以上のほか、口頭弁論期日において、必要に応じ提出する。

## 第4. 添付書類

1. 甲号証 写 1通

2. 訴訟委任状 44通

以上

## 当事者目録

- 〒187-0001 東京都小平市大沼町1-106-19  
原告 深澤 洋子
- 〒206-0823 東京都稲城市平尾2-15-1-A-204  
原告 今江 悦子
- 〒186-0013 東京都国立市青柳375-4-106  
原告 板谷 紀子
- 〒187-0044 東京都小平市喜平町3-1-1-102  
原告 岩本 博子
- 〒183-0004 東京都府中市紅葉丘3-25-42  
原告 梅沢 みどり
- 〒182-0026 東京都調布市小島町2-52-1-501  
原告 江刺 益子
- 〒190-0011 東京都立川市高松町1-20-6  
原告 大澤 豊
- 〒186-0003 東京都国立市富士見台2-19-15  
原告 大貫 淑子
- 〒193-0084 東京都八王子市高尾町1989-1  
原告 奥田 靖二
- 〒207-0016 東京都東大和市仲原3-10-1-C-201号  
原告 懸樋 哲夫
- 〒187-0013 東京都小平市回田町39-9  
原告 角 早桐
- 〒203-0034 東京都東久留米市弥生1-7-6-A-101  
原告 川合 利恵子
- 〒167-0051 東京都杉並区荻窪5-12-10-503  
原告 木村 まり

〒114-0022 東京都北区王子本町1-25-22  
 原告 小林 賢一郎

〒167-0051 東京都杉並区荻窪3-13-15-108  
 原告 小山 和久

〒184-0004 東京都小金井市本町1-4-16-501  
 原告 小山 美香

〒193-0803 東京都八王子市檜原町1601-10  
 原告 佐久間 寛子

〒158-0096 東京都世田谷区玉川台2-38-16-B-105  
 原告 佐藤 政子

〒181-0016 東京都三鷹市深大寺2-27-13  
 原告 佐藤 守

〒189-0002 東京都東村山市青葉町2-35-4-303  
 原告 島崎 洋子

〒190-0013 東京都立川市富士見町6-28-201  
 原告 島田 清作

〒187-0021 東京都小平市上水南町2-11-11-1  
 原告 標 博重

〒182-0004 東京都調布市入間町2-21-48  
 原告 下釜 芳江

〒124-0022 東京都葛飾区奥戸1-3-4  
 原告 高橋 薫子

〒201-0015 東京都柏江市猪方2-17-2-108  
 原告 田中 典子

〒187-0002 東京都小平市花小金井5-55-14  
 原告 田中 清子

〒176-0024 東京都練馬区中村2-1-9-401  
 原告 谷合 周三

|           |                        |    |     |     |
|-----------|------------------------|----|-----|-----|
| 〒206-0824 | 東京都稲城市若葉台4-35-H-701    | 原告 | 土橋  | 実   |
| 〒187-0042 | 東京都小平市仲町13             | 原告 | 苗村  | 洋子  |
| 〒125-0041 | 東京都葛飾区東金町5-48-20       | 原告 | 長澤  | 瑞   |
| 〒198-0171 | 東京都青梅市二俣尾2-421         | 原告 | 西川  | 耕史  |
| 〒184-0012 | 東京都小金井市中町4-8-3-101     | 原告 | 野見山 | 修吉  |
| 〒193-0844 | 東京都八王子市高尾町1989-5       | 原告 | 橋本  | 良仁  |
| 〒178-0054 | 東京都練馬区南大泉6-10-28       | 原告 | 日高  | 祐三  |
| 〒185-0013 | 東京都国分寺市西恋ヶ窪4-22-7      | 原告 | 藤木  | 千草  |
| 〒184-0011 | 東京都小金井市東町3-4-10        | 原告 | 藤村  | 忍   |
| 〒131-0033 | 東京都墨田区向島5-17-10-502    | 原告 | 松本  | 真理子 |
| 〒125-0024 | 東京都葛飾区高砂8-2-14         | 原告 | 松本  | 淑江  |
| 〒182-0023 | 東京都調布市染地3-1-155-ホ7-102 | 原告 | 水野  | 眞喜子 |
| 〒156-0043 | 東京都世田谷区松原1-32-19       | 原告 | 森田  | 美和子 |
| 〒182-0023 | 東京都調布市染地2-8-3-C-1012   | 原告 | 八木  | 昭子  |

〒194 - 0212 東京都町田市小山町337 - 44  
原 告 山 口 幸 夫

〒196 - 0011 東京都昭島市上川原町1 - 21 - 3  
原 告 指 田 み ゆ き

〒104 - 0051 東京都中央区佃2 - 2 - 11 - 3104  
原 告 渡 辺 誠

〒163 - 8001 東京都新宿西新宿2丁目8番1号  
被 告 東京都水道事業管理者  
高 橋 功

〒163 - 8001 東京都新宿西新宿2丁目8番1号  
被 告 東京都知事  
石 原 慎 太 郎

## 代理人目録

〒160-0003 東京都新宿区本塩町9 光丘四谷ビル6階 四谷見附法律事務所

弁護士 高橋 利 明

〒231-0012 神奈川県横浜市中区相生町1-18 光南ビル6階 大川隆司法律事務所

弁護士 大 川 隆 司

〒970-8026 福島県いわき市字八幡小路66-9 廣田次男法律事務所

弁護士 廣 田 次 男

〒160-0022 新宿区新宿1-15-9 さわたビル5階 東京共同法律事務所

弁護士 只 野 靖

〒102-0083 千代田区麹町6-4 麹町川竹502 谷合周三法律事務所

03-3512-3443 Fax03-3512-3444 (送達場所)

弁護士 谷 合 周 三

〒370-0852 群馬県高崎市中居町3-3-7 弁護士法人菅野庄一法律事務所 高崎事務所

弁護士 嶋 田 久 夫

〒371-0803 同県前橋市天川原町1-3-5 野上法律事務所

弁護士 野 上 恭 道

〒371-0843 同市新前橋町1-35 法律事務所コスモス

弁護士 樋 口 和 彦

〒320-0821 栃木県宇都宮市一条4丁目5番11号 大木一俊法律事務所

弁 護 士 大 木 一 俊

〒320-0036 同市小幡2丁目7番8号 須藤博法律事務所

弁 護 士 須 藤 博

〒320-0037 同市清住3-2-27 高橋信正法律事務所

弁 護 士 高 橋 信 正

〒320-0036 同市小幡1丁目1番21号 オノセビル3階 山口益弘法律事務所

弁 護 士 山 口 益 弘

〒310-0022 茨城県水戸市梅香2-2-45 朝日ビル2階水戸翔合同法律事務所

弁 護 士 谷 萩 陽 一

弁 護 士 五 來 則 男

〒305-0034 同県つくば市小野崎小池131 坂本博之法律事務所

弁 護 士 坂 本 博 之

〒358-0001 埼玉県入間市向陽台1-1-20 入間駅前プラザ 8-704 田島義久法律事務所

弁 護 士 川 井 理 砂 子

〒360-0041 同県熊谷市宮町2-95 間庭ビル2階 けやき総合法律事務所

弁 護 士 南 雲 芳 夫

〒330-0064 同県さいたま市浦和区岸町6-1-24 小林総合法律事務所

弁 護 士 小 林 哲 彦

〒330-0063 同市浦和区高砂 3-10-4 埼玉総合ビル 埼玉総合法律事務所

弁 護 士 野 本 夏 生

〒260-0014 千葉県千葉市中央区本千葉町 2-13 福井ビル 6 階

弁 護 士 菅 野 泰

〒260-0013 同市中央区中央 3 - 1 5 - 6 やまちょうビル 6 階 渚法律事務所

弁 護 士 廣 瀬 理 夫

〒260-0013 同市中央区中央 4-10-12 蚕糸会館 千葉中央法律事務所

弁 護 士 中 丸 素 明

弁 護 士 有 坂 修 一

〒260-0013 同市中央区中央 4-10-8 光建ビル 205 植竹法律事務所

弁 護 士 植 竹 和 弘

〒271-0062 同県松戸市松戸 1281-29 住友生命松戸ビル 5 階 東葛総合法律事務所

弁 護 士 及 川 智 志

〒105-0001 東京都港区虎ノ門 2-5-4 末広ビル 7 階 森の風法律事務所

弁 護 士 朝 倉 淳 也

〒105-0003 同都港区西新橋 2-2-5 竹内ビル 3 階 佐和法律事務所

弁 護 士 佐 和 洋 亮

〒104-0061 同都中央区銀座 4-9-6 三原橋ビル 7 階 第一法律事務所

弁 護 士 羽 倉 佐 知 子

〒171-0021 同都豊島区西池袋 1-17-10 池袋プラザビル6階 城北法律事務所

弁 護 士 田 見 高 秀

弁 護 士 松 田 耕 平

〒190-0022 同都立川市錦町 1-17-5 三多摩法律事務所

弁 護 士 土 橋 実

〒194-0022 同都町田市森野 1-8-17 まちだ・さがみ法律事務所

弁 護 士 中 野 直 樹

〒102-0072 同都千代田区飯田橋 4-7-11 加々飯田橋ビル304 山崎・秋山法律事務所

弁 護 士 福 田 寿 男

〒105-0021 同都港区東新橋 1 - 2 - 7 丸進ビル 脇田法律事務所

弁 護 士 脇 田 康 司