

平成16年(行ウ)第497号

公金支出差止(住民訴訟)請求事件

原告 深澤洋子外43名

被告 東京都知事及び東京都水道局長

準備書面(1)

平成17年4月20日

東京地方裁判所民事第3部 御中

被告ら訴訟代理人 弁護士

橋本 勇



被告ら指定代理人

中村 次



同

平野 晋



同

貫井 彩



同

石澤 泰



同

前田 康行



被告東京都知事指定代理人

吉野 正禎



同

森田 雅文



同












細谷 昌



同

井上 崇



同	後藤謙	
同	熊本敬	
同	佐藤方美	
同	大和田隆夫	
同	大坪安	
同	舛原邦	
同	向山公	
被告東京都水道局長指定代理人	黒沼	
同	奈良岡裕	
同	藤代将彦	
同	佐々木宏	

## 第1 本件訴えが住民訴訟の趣旨に反すること

原告らは、請求の趣旨 1 項(1)ないし(3)及び同 3 項(1)ないし(3)の各負担金(以下「本件各負担金」という。)並びに同項(4)の繰出金(以下「水道会計繰出金」という。)の支出が違法であると主張するが、その理由とするところは、本件ダムの水資源開発効果及び治水効果には根拠がないばかりか、本件ダム自体、立地上及び構造上の重大な欠陥により、ダムとしての機能を果たせないということにつ着く。

ところで、本件ダムは、①河川管理者である建設大臣(当時)が定めた「利根川水系工事実施基本計画」(乙第 5 号証。河川法の一部を改正する法律(平成 9 年法律第 69 号)附則 2 条の規定により、河川法 16 条 1 項の「河川整備基本方針」及び同法 16 条の 2 第 1 項の「河川整備計画」とみなされる。)に位置づけられているダムであり、かつ、②水資源開発促進法 4 条の規定に基づき内閣総理大臣(当時)が決定した「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」(乙第 6 号証)に位置づけられているダムであり、また、③特定多目的ダム法 4 条 1 項の規定に基づき国土交通大臣が定めた基本計画(乙第 2 号証)に位置づけられているダムである。

したがって、原告らの主張の実質は、国が行った本件各基本計画等の当否を争うものであり、地方公共団体における適正な財務会計処理の保障を目的とした住民訴訟制度の目的を逸脱するものであり、失当である(同旨、名古屋地方裁判所平成 13 年 3 月 2 日判決(乙第 7 号証の 1、15 頁)。同判決は、控訴審名古屋高等裁判所平成 14 年 2 月 28 日判決において維持され(乙第 7 号証の 2)、上告審最高裁判所平成 15 年 3 月 18 日決定で是認されている(乙第 7 号証の 3)。

## 第2 適用されるべき法の不存在

原告らは、本件各支出が地方財政法 3 条 2 項、4 条 1 項又は 8 条に違反すると主張する。しかし、これらの規定は、いずれも本件各支出に適用される

べきものでないことは以下に指摘するとおりであるから、原告らの主張については、司法判断における大前提たるべき法が存在しないこととなる。したがって、本件訴えは、事実についての審理をするまでもなく、理由がないものとして棄却されるべきものである。

#### 1 地方財政法3条2項について

原告らは、被告東京都水道局長（以下「被告水道局長」という。）による本件各負担金の支出は、地方財政法3条2項に違反すると主張する。

しかし、同項は、「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捕そくし、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。」とするのであって、その表現自体から明らかなように、予算に収入を計上する場合の基本原則に関する規定であり、特に過大見積り（中でも空財源の計上）を戒めるものであって、支出に関する規定ではない（乙第8号証29頁から31頁参照）。しかも、同項は、地方公営企業の予算には適用されない（地方公営企業法6条及び24条）のであるから、二重の意味で、同項が被告水道局長の行う支出に適用されるべき法となることはあり得ない。

#### 2 地方財政法4条1項について

地方財政法4条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。」と定めているが、これは、「本来歳出予算は執行機関に支払を可能ならしめ、かつ、支出の最高限度額として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものではない」ことから、当該予算の執行に当たっては、予算編成後の情勢の変化を勘案し、「個々の経費の支出目的」にしたがって、「個々の具体的な事情に基づいて判断し、最も少ない額をもって目的を達するように努めるべきこと」を執行機関に義務付けるものである（乙第8号証31頁から32頁）。

すなわち、同項は、地方公共団体の歳出予算にどのような事業を計上すべ

きかを「必要且つ最少の限度」の基準によって統制しようとしていうのではなく、歳出予算が支出の最高限度額を定めるものであることから、予算によって執行機関が支出することを許された経費について、「必要且つ最少の限度」の基準に従った支出がなされるように統制しようとする趣旨で設けられた規定なのである。これを言い換えれば、同項は、支出の目的である政策や計画の策定を規制するものではなく、歳出予算に計上された経費の目的を前提にして、予算執行段階での支出のあり方を規制しているものなのである。

しかるに、原告らの主張は、本件各支出の額が「必要且つ最少の限度」を超えているとするものではなく、本件各支出の根拠となっている各年度の歳出予算に計上された事業自体を不要とするものであるから、地方財政法4条1項が、その論拠となることはあり得ない。

### 3 地方財政法8条について

原告らは、被告水道局長が国土交通大臣に対し、本件ダム使用権設定申請を取り下げないことは、地方財政法8条に違反すると主張する。

ところで、従前の地方財政法8条においては、財産の交換、支払手段としての使用、適正な対価を得ない譲渡や貸し付けの禁止等に関する規定が第1項として置かれおり、昭和38年の地方公共団体の財務会計制度に関する改正に際して、その規定が現行地方自治法237条2項に移された結果、従来の2項だけが残されて現行地方財政法8条となったものである（乙第8号証113頁から114頁）。同条は、「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。」と定めているが、この改正経緯及び条文の表現自体から明らかなように、これは財産の管理及び運用に関する規定であり、そこにおける財産の意義は地方自治法237条1項における場合と同じであるところ、本件ダムの使用権設定予定者である地位又は本件ダム使用権の設定を受けるべき権利が同項の財産に該当しないことは、審弁書第2、1（3頁）で

詳述したとおりである。

したがって、本件ダム使用権設定申請を取り下げないことの適否について、地方財政法8条を論拠とすることはできないことになる。

なお、念のため付言すれば、特定多目的ダム法4条2項及び15条により定まるダム使用権の設定予定者たる地位を財産というか否かは別として、地方財政法8条における「その所有の目的に応じて最も効率的に」運用するというのは、その財産の用途に適応して最も効果あるごとく運用すべきことを意味するのであり（乙第8号証113頁）、ダム使用権の設定予定者たる地位を保有する目的はダム使用権を取得することであるから、その目的に応じて運用するというのは、その地位を喪失しないように保持するということであり、地方財政法8条の規定から、その地位を放棄しなければならないという義務が生ずることはあり得ない。

#### 4 原告らの主張自体失当であることについて

司法判断は、法を大前提、事実を小前提として、結論を導き出すものであるから、まず、審理の大前提たるべき法が明らかにされなければならない。しかるに、上述したように、原告らが本件に適用されるべき法であるとして主張するものは、いずれも本件とは無関係なものであるから、原告らの主張は、それ自体失当であり、速やかに棄却されるべきものである。

### 第3 本件ダム建設計画について

#### 1 はじめに

本件ダムの建設計画（乙第2号証ないし第4号証）は、国土交通大臣が法律に基づいて定めたものであり、都及び被告らにはその計画自体の適法性又は妥当性を審査する権限はないから、前記第1で述べたとおり、本件訴訟において原告らが主張する本件ダムの安全性等に関する主張は、それ自体失当であるが、念のため、本件ダム建設事業の理解に必要な限度で、その事実経

過等について述べる。

## 2 本件ダム建設事業の建設経過

### (1) 本件ダム建設事業について

ア 利根川は、全長約322km（日本第2位）、支流の数は794にも及び、その流域は、群馬、栃木、茨城、埼玉、千葉、東京の1都5県にわたり、支流を含めた流域面積は16,840km<sup>2</sup>（日本第1位）の大河である。かつて利根川は、曇れ川として関東平野中央部を数条に分かれ乱流しながら南下し、現在の中川の支川である古利根川の川筋を遡って隅田川を經由し、東京湾に注いでいた。江戸時代、利根川による江戸への洪水の襲来防止及び関東平野の経済開発等を目的として、現在の栗橋付近で流れを東に変更し、銚子で海に注ぐよう付け替える大規模な河川改修が行われた。これを利根川の東遷という（乙第9号証参照）。明治前期においては、利根川の洪水対策として各種の高水工事が行われていたが、洪水に十分対応できる体制ではなかった。このような状況のもと、明治18年から明治29年にかけて相次いで大きな洪水に見舞われ、また一方で、明治29年に河川法（旧法）が制定され、明治33年から新たな改修計画に基づき、国による高水工事が行われるところとなった。その後、明治43年8月の大洪水を契機として利根川改修計画が改定され、昭和5年に工事が完了した。

イ 利根川の改修工事はその後も進められたが、昭和22年のカスリーン台風では記録的豪雨により、利根川右岸の埼玉県北埼玉郡東村新川通（現大利根町）地先における延長約350mをはじめ、本川・支派川合わせて24箇所約5,900mが破堤した。特に、同年9月16日の東村地先の破堤による氾濫は、埼玉県東南部の町を次々と濁流に巻き込み、さらに荒川と江戸川にはさまれた低地帯を流れ下り、足立区、葛飾区及び江戸川区を水没させ、氾濫面積は約450km<sup>2</sup>となった。この東村の破

- 堤による被害状況は、死者78名、負傷者1,506名、家屋の浸水138,854戸という激甚なものであった（乙第11号証の1及び2）。
- ウ そこで、この洪水を契機として治水計画の再検討が行われ、昭和24年2月、建設省（当時）は、新たに利根川改修改定計画を策定した。同計画では、治水事業の一環として利根川上流に堰堤を築造するなど洪水調節を行い、下流部の洪水被害の軽減を図ることが計画され、利根川水系吾妻川においては、本件ダム建設が計画されることとなった。
- エ 昭和27年4月、建設省は、利根川上流調査事務所内に八ッ場ダム出張所を、同年5月には、群馬県長野原町川原湯温泉に八ッ場ダム出張所を開設し、本件ダムに係る予備調査に着手した。
- オ 昭和40年4月、河川法（新法）が施行され、昭和24年に策定された利根川改修改定計画は、当初の利根川水系工事実施基本計画（乙第12号証）として引き継がれることとなった。
- カ 昭和42年11月1日、建設省は、八ッ場ダム調査出張所を開設し、本件ダムの建設に向けた実施計画調査を開始し、昭和43年3月、八ッ場ダム調査出張所は八ッ場ダム調査事務所に改組した。そして、昭和45年4月、本件ダムは予算上、調査段階から建設段階に移行し、八ッ場ダム調査事務所は八ッ場ダム工事事務所と改称された。
- キ 一方、利根川水系については、昭和37年4月27日の閣議決定を経て、平成11年7月改正前の水資源開発促進法3条1項に基づき、水資源開発水系の指定を受け（昭和37年総理府告示第12号）、昭和37年8月17日の閣議決定を経て、同法4条1項に基づき、「利根川水系における水資源開発基本計画」（昭和37年総理府告示第30号）が決定されたところ、昭和49年12月、荒川水系が水資源開発水系の指定を受けたことから、昭和51年4月16日の閣議決定を経て、改めて「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」（昭和51年総理府告示第19号。通称、第3次フルプラン。以下「第3次フルプラン」とい



う。)が決定された。第3次フルプランにおいて初めて、本件ダム建設事業は利根川水系における新規水源開発事業の一つと位置付けられるところとなった。なお、第3次フルプランにおける本件ダム建設に係る事業の概要は、以下のとおりである。

① 事業目的

この事業は、洪水調節を図るとともに、群馬県及び下流地域の都市用水等を確保するものとする。なお、水没関係住民の納得を得るよう努めるものとし、その生活の安定と地域の長期的な発展のための計画の樹立を図るものとする。

② 事業主体 建設省

③ 河川名 吾妻川

④ 新規利水容量

約90,000千立方メートル(有効貯水容量約90,000千立方メートル)

ク 昭和60年11月9日、群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、都、藤岡市、北千葉広域水道企業団及び印旛郡市広域市町村圏事務組合はそれぞれ、建設大臣に対し、平成11年7月改正前の特定多目的ダム法15条に基づき、本件ダムの使用権の設定を申請した。

昭和60年11月27日、建設大臣は、同法4条1項に基づき、本件ダムの建設に関する基本計画を作成するに当たり、関係都道府県知事及び上記ダム使用権の設定予定者らに対し意見を求め、昭和61年7月10日、当初計画(昭和61年建設省告示第1284号)が告示された。

当初計画の主な内容は、以下のとおりである。

① 建設の目的 洪水調節、水道用水及び工業用水の取水

② 位置 利根川水系吾妻川

③ 規模 堤高131.0m

④ 型式 重力式コンクリートダム

## ⑤ 貯留量

総貯留量 1,075,000,000 m<sup>3</sup>

有効貯留量 90,000,000 m<sup>3</sup>

## ⑥ ダム使用権設定予定者

群馬県（水道）、藤岡市（水道）、埼玉県（水道）、都（水道）、千葉県（水道）、北千葉広域水道企業団（水道）、印旛郡市広域市町村圏事務組合（水道）、茨城県（水道）、群馬県（工業用水道）、千葉県（工業用水道）

## ⑦ 建設に要する費用の概算額 約 2,110 億円

## ⑧ 建設に要する費用の負担者及び負担額

(ア) 河川法 59 条、60 条 1 項及び 63 条に基づく国並びに群馬県、埼玉県、都、千葉県、栃木県及び茨城県の負担額

建設に要する費用の額に千分の 525 を乗じて得た額

(イ) 特定多目的ダム法 7 条 1 項に基づく負担額

a 群馬県（水道）

建設に要する費用の額に千分の 41 を乗じて得た額

b 藤岡市（水道）

建設に要する費用の額に千分の 5 を乗じて得た額

c 埼玉県（水道）

建設に要する費用の額に千分の 168 を乗じて得た額

d 都（水道）

建設に要する費用の額に千分の 154 を乗じて得た額

e 千葉県（水道）

建設に要する費用の額に千分の 33 を乗じて得た額

f 北千葉広域水道企業団（水道）

建設に要する費用の額に千分の 10 を乗じて得た額

g 印旛郡市広域市町村圏事務組合（水道）

建設に要する費用の額に千分の22を乗じて得た額

h 茨城県（水道）

建設に要する費用の額に千分の31を乗じて得た額

i 群馬県（工業用水道）

建設に要する費用の額に千分の4を乗じて得た額

j 千葉県（工業用水道）

建設に要する費用の額に千分の7を乗じて得た額

⑨ 工期 昭和42年度から昭和75年度までの予定

なお、利根川上流部の多目的ダムの建設に要する費用のうち、洪水調整に係る費用の河川法68条1項に基づく都県別負担割合は、昭和56年3月2日、群馬県9.92%、栃木県1.44%、埼玉県24.86%、都22.40%、千葉県23.98%、茨城県17.40%と決定している。

また、建設大臣からの当初計画に係る意見照会に対し、都においては、昭和61年3月28日都議会の同意の議決を受け、同年3月31日、被告知事は、建設大臣に対し、本件ダムに関する基本計画に異議がない旨回答した。

ケ 第3次フルプランは、第4次フルプラン（昭和63年総理府告示第3号）に改定され、本件ダム建設事業については、事業目的を、洪水調節を図るとともに、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県及び都の水道用水並びに群馬県及び千葉県の工業用水を確保するものと変更され、予定工期を昭和42年度から昭和75年度までとすることが追加された。

コ 平成13年3月29日、国土交通大臣は、特定多目的ダム法4条1項に基づき、当初計画を変更するに当たり、関係都道府県知事及び上記ダム使用权の設定予定者らに対し、意見を求め、平成13年9月27日、第1回計画変更（平成13年国土交通省告示第1475号）が告示された。第1回計画変更の内容は、完成予定時期を昭和75年度から平成2

2年度に変更するというものである。

なお、国土交通大臣からの第1回計画変更に係る意見照会に対し、都においては、平成13年6月8日都議会の同意の議決を受け、同月13日、被告知事は、国土交通大臣に対し、第1回計画変更に異議がない旨回答した。

また、第4次フルプランは、平成13年9月に一部変更され、本件ダム事業については、予定工期が昭和42年度から平成22年度までとされた（平成13年9月18日国土交通省告示第1458号）。

サ 平成15年11月11日、国土交通大臣は、特定多目的ダム法4条1項に基づき、基本計画を変更するに当たり、関係都道府県知事及び上記ダム使用権の設定予定者らに対し、意見を求め、平成16年9月28日、第2回計画変更（平成16年国土交通省告示第1164号）が告示された。第2回計画変更の主な内容は、以下のとおりである。

- ① 本件ダムの建設目的に「流水の正常な機能の維持」を追加。
- ② 本件ダムの建設目的の水道、工業用水道について、ダム使用権の設定予定者の申請により、群馬県、埼玉県及び印旛郡市広域市町村圏事務組合の水道用水並びに千葉県の工業用水の取水量を変更した。
- ③ 建設に要する費用の概算額 約4,600億円
- ④ 建設目的の追加及びダム使用権の設定予定者の参画量の変更等に伴い、「建設に要する費用の負担額」を変更した。この結果、変更後の負担額は、以下のとおりとなる。
  - (ア) 河川法59条、60条1項及び63条に基づく国並びに群馬県、埼玉県、都、千葉県、栃木県及び茨城県の負担額  
建設に要する費用の額に千分の546を乗じて得た額（変更前、千分の525）
  - (イ) 特定多目的ダム法7条1項に基づく負担額  
群馬県（水道）の負担額は、建設に要する費用の額に千分の20

を乗じて得た額（変更前、千分の41）

印旛郡市広域市町村圏事務組合（水道）の負担額は、建設に要する費用の額に千分の15を乗じて得た額（変更前、千分の22）

千葉県（工業用水道）の負担額は、建設に要する費用の額に千分の14を乗じて得た額（変更前、千分の7）

また、国土交通大臣からの第2回計画変更に係る意見照会に対し、都においては、平成15年12月17日都議会の同意の議決を受け、平成16年1月6日、被告知事は、国土交通大臣に対し、本件ダムに関する第2回変更計画に異議がない旨回答した。

(2) 水源地域対策について

ア 水源地域整備事業について

(7) 水源地域対策特別措置法（昭和48年法律第118号）の適用対象となる施設は、国、地方公共団体、独立行政法人水資源機構等が建設するダム（相当数の住宅又は相当の面積の農地が水没するもの）などであり、政令で指定することとなっている。水源地域対策特別措置法の適用対象となるダムの水没規模は、水没住宅数が20戸、又は水没農地面積が20ha以上である。国土交通大臣は、指定ダム等により河川の流水が貯留される土地の区域の全部又は一部をその区域に含む市町村の区域のうち、指定ダム等の建設によりその基礎条件が著しく変化すると認められる地域を水源地域として指定することができることとされ、水源地域の公示があったときは、都道府県知事は、遅滞なく水源地域整備計画の案を作成しなければならない。水源地域整備計画には、ダム等の建設による影響を緩和するために必要な事業が定められ、国庫補助事業の採択要件に合致する事業については、その優先的な採択等により水源地域の計画的かつ集中的な整備が図られる。

(イ) 昭和61年3月18日、本件ダムは、水源地域対策特別措置法に基づく国の指定ダムとして指定された（水源地域対策特別措置法第2条

第2項のダム、同条第3項の湖沼水位調整施設及び第9条第1項の指定ダムを指定する政令（昭和49年政令第273号）の一部を改正する政令（昭和61年政令第28号）。

(ウ) 平成7年9月29日、水源地域対策特別措置法3条1項に基づく水源地域に長野原町の水没5地区（川原畑、川原湯、林、横壁及び長野原）が指定された（平成7年総理府告示第48号）。

(エ) 平成7年11月28日、水源地域対策特別措置法4条3項に基づき、内閣総理大臣は、本件ダムに係る水源地域整備計画を決定し、同条4項に基づき、これを群馬県知事に送付するとともに、同年12月19日、同条4項に基づき、告示した（平成7年総理府告示第52号）。

(オ) 平成8年2月22日、本件ダムに係る水源地域整備計画の事業（以下「本件整備事業」という。）の事業主体である群馬県並びに長野原町及び吾妻町と水源地域対策特別措置法12条に基づき整備事業の経費の一部を負担する下流受益者である1都4県（都、埼玉県、千葉県、茨城県、群馬県）との間で、整備事業に要する経費のうち、下流受益者が負担する経費の総額及びその負担割合に係る協定が締結された（乙第13号証）。同協定において、下流受益者が負担する経費の総額は、本件整備事業の総事業費約997億円から国庫補助金及び受益者負担金を控除した本件整備事業に要する経費491億4,778万9千円のうち、403億506万9千円（下流受益者が負担する経費割合は0.8201）であり、下流受益者の負担割合は、茨城県が0.0653、埼玉県が0.3537、千葉県が0.1516、都が0.3242、群馬県が0.1052となった。

#### イ 基金事業について

(ア) ダム事業の促進を図るため、水没者の生活再建等を目的に必要な資金を直接的、間接的に支援するための財政支援が求められるところ、琵琶湖総合開発事業に関連して、昭和48年に琵琶湖管理調整基金制

度が初めて広域的な利水に対する基金制度として設立され、これまで水源地域対策のため多くの基金が設立されている。利根川水系及び荒川水系においては、昭和51年12月22日、ダム等の建設に伴い必要となる水没関係住民の生活再建対策と水没関係地域の振興対策に必要な資金の貸付、交付等の援助及び調査を行うことにより、当該ダム等の建設促進、水没関係住民の生活安定及び水没関係地域の発展に資することを目的として、国及び1都5県（都、埼玉県、千葉県、茨城県、群馬県、栃木県）により、本件基金が設立された（乙第14号証）。

- (イ) 昭和62年10月20日、本件基金は、本件ダムを基金対象ダムに指定した。
- (ロ) 本件基金の寄附行為4条2項によれば、基金事業に係る事業の実施については業務方法書によるとされ、業務方法書8条1項によれば、基金事業にかかる事業の細目等の基準について地域の実情に応じ、ダム等ごとに業務細則を定めるものとしてされているところ、昭和63年2月16日、本件ダムに係る業務細則が決定され、同年4月1日、施行された（なお、同業務細則は、社会情勢等を踏まえ事業の見直しを行い、以後、数回にわたり改正されている。）。
- (エ) 平成2年8月1日、本件ダム建設に係る基金事業に要する経費の負担について、1都4県（都、埼玉県、千葉県、茨城県、群馬県）の間で協定（乙第15号証。以下「本件経費負担協定」という。）が締結された。各都県の負担割合は、都が千分の337.6、埼玉県が千分の368.4、千葉県が千分の157.9、茨城県が千分の68、群馬県が千分の68.1となった。
- (オ) 各年度行われる事業については、本件基金は、業務細則に定められた事業の範囲内で作成した事業計画書及び収支予算書並びに本件経費負担協定に基づき、毎年度、当該年度に係る事業の規模及び負担等について1都4県と細目協定（乙第16号証の1及び2）を締結し実施

し、都はこれに対し、補助している。