

平成16年(行ウ)第68号 公金支出差止等請求事件

原告 村越啓雄 外50名

被告 千葉県知事 外2名

準備書面(第4)

2006年5月26日

千葉地方裁判所民事第3部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

菅野 泰

同 廣瀬 理夫

同 中丸 素明

同 有坂 修一

同 井出 達希

同 植竹 和弘

同 拝師 徳彦

同 及川 智志

同 島田 亮

同 山口 仁

第1章 被告準備書面(5)に対する認否・反論

第一 認否

第1 同書面第1は、原告の主張の要約とのことであるから認否を要しない。

第2 第2は一般論としては概ね認める。

第3 第3について

1 1は概ね認める。但し、「国のほか・・・地方公共団体の総合的な政策判断

により、換言すれば国民、住民の選挙により選出された首長・議員の総意に基づいて、実施されている」との点については不知。

2 2について

争う。本件訴訟における請求の是非を判断する中で、国や関係自治体等による八ツ場ダム建設事業の違法性が問題になることがありうるのは当然のことであるが、本件はあくまで被告らの財務会計上の義務違反を問うものであり、国や被告らの政策判断の適否のみを争っているのではない。無論、計画決定等の無効確認そのものを求めるものでもない。被告の主張を見ると、財務会計行為に先立つ原因行為に違法があった場合、如何なる場合も財務会計行為の違法性に影響を与えることが無いかの前提に立つようであるが、かかる主張は住民訴訟の制度趣旨を著しく矮小化するものであり、到底認められるものではない。

3 3について

判決の存在及びその判示内容が被告指摘のとおりであることは認める。但し、同判決は、国がどんなに違法な行為を行なった場合であっても、地方自治体がこれに対して争う余地を一切認めず、国の先行行為に完全に従属するかの前提に立っているものと思われる。しかし、かかる前提は地方公共団体の独立性を完全に無視するものであり、地方自治の本旨を余りに軽視した不当なものと言わざるをえない。したがって同判決は「先例」としての価値を何ら有するものではない。

第4 第4について

1 1について

第1段落、第2段落は認める。但し、被告らの財務会計法規上の義務違反を

判断するについて、先行行為の違法性が一切影響を与えないという趣旨であれば争う。

第3段落、第4段落は争う。

2 2について

(1)(1)について

財務会計法規上の義務に関する原告の主張は後に行なうので、認否しない。

(2)(2)、(3)について

具体的な支出に至る手続については認めるが、その余は争う。被告らが違法無効な納付通知や協定書に従わなければならない謂れはないはずである。

第5 第5について

争う。無益有害なだけのダム建設費用に巨額の支出を行ないながら、何故に「損害」が発生していないというのか、理解に苦しむ(ハツ場ダムが「無益有害」ではないから「損害」が無いというのなら被告の主張として理解できなくはないが、原告はまさにハツ場ダムが「無益有害」であると主張している)。

第6 第6について

争う。地方財政法4条1項等、原告が指摘する法条が損害賠償請求権発生の具体的な根拠となりうることについては後述する。

第7 第7について

1 柱書部分および1について

争う。

2 2 について

品木ダムについて浚渫を実施するとの点、新たな土捨場の整備、貯砂ダムの新設等を進めるとの点は不知。その余は争う。

第8 第8 について

事務監査請求制度の存在については認め、その余は争う。

第二 準備書面（5）に対する反論

第1 被告の主張の概要

被告は同書面において、要旨以下のとおり主張している。

「原告らの請求は、住民訴訟を借りて、国の事業（ハツ場ダム建設事業）の適否を争おうとしているものであり」、「住民訴訟の制度趣旨を著しく逸脱している」（13頁）。

地方財政法4条1項、3条2項、8条等は、「そもそも損害賠償請求権発生の法的根拠とはならない」（29頁）。

「負担金の支出については、・千葉県知事、千葉県水道局長及び千葉県企業庁長の一方的意思によって、負担金の支出を免れたり、その額を増減することはできないのであり、従って・財務会計法規上の義務違反を問われることはあり得ない」（15、16頁）

以下、これらの点について順次反論する。

第2 被告の主張の誤り

1 上記 について

原告らの主張は、第2章に記載のとおりであり、本件訴訟は、まさに、公金支出の差止めを求める適切な住民訴訟である。

2 上記 について

(1) 地方財政法3条2項について

ア 被告は、同条項は支出に関する規定ではないとし、原告の主張が主張自体失当であるなどと主張している。

しかし、歳入算定については一義的には当該予算執行機関の裁量に委ねられているとしても、余りに杜撰で根拠の無い見積もりを行なって予算どおりの収入が確保できず、その結果当該自治体に不測の損害を与えたような場合には、やはり当初の収入算定自体が違法であると言うべきである。この点、如何なる場合であっても違法の余地が無いとする被告の主張は、裁量権についての実務上・学説上の解釈を無視するものであり、到底認めることができるものではない。

(2) 地方財政法4条1項について

ア 被告は、同条項について、「『必要且つ最小の限度』の判断は…一義的には予算執行機関の裁量に委ねられている」、「支出の目的それ自体の適否については、地方財政法4条1項の直接規制するところではない」などと主張している。

イ しかしながら、地方財政法の立法目的は、「地方公共団体の財政（以下地方財政という。）の運営・・・に関する基本原則を定め、もって地方財政の健全性を確保し、地方自治の発達に資することを目的とする。」という包括的なものである（同法1条）。

また、同法4条の2（1957年追加）は、「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにならなければならない」と規定している。

これらをあわせて解釈すれば、同法4条1項の趣旨を、単年度予算の執行段階での節約を要請するだけのものと矮小化することは到底できない。

ウ さらに、地方財政法4条は、公共事業の必要性をチェックする裁判規範として、最近のものだけでも、以下のとおりの各判決において、現実に機能しているのである。

・2002年6月19日横浜地裁判決（判例地方自治240・55）葉山下水道事件

・2003年1月29日東京高裁判決（未掲載）葉山下水道事件の控訴審

・2003年4月16日さいたま地裁判決（判例地方自治256・22）所沢ゴミ焼却炉事件

・2004年3月30日神戸地裁判決（判例地方自治260・13）神戸空港事件

エ 以上から、地方財政法4条が、原告らが主張する本件八ツ場ダム建設事業等のための公金支出の違法性の根拠となることは、あまりに明らかである。

オ なお、被告は支出の目的それ自体の適否については同条項の直接規制するところではない旨主張している。しかし八ツ場ダム計画における「支出の目的」とは、千葉県の治水・利水の確保にあるのであり、八ツ場ダム計画は、この治水・利水の確保のための様々な選択肢の中の一手段に過ぎない。例えば治水確保のためには河川整備、利水確保のためには地下水源の見直し、などといった他の手段がありうる。原告が問題にしているのは、千葉県の治水・利水の確保という目的そのものではなく、これらの目的達成のために様々な手段がありうるにもかかわらず、千葉県がそのための手段として敢えて八ツ場ダム計画を選んだ点なのである。にもかかわらず、八ツ場ダム計画そのものがあたかも「所与の目的」であるかに主張する被告の論理は誤りである。

（3）地方財政法8条について

ア 被告は同条について、財産の管理及び運用に関する規定であって、訓示規定とされている旨主張する。

イ しかしながら、行政の財産管理が財政の健全性確保の見地から見て明らかにずさん、不合理であるような場合にこれを許容するのは余りに不当であり、単なる訓示規定と解すべきでない。

3 上記 について

自治体は、法人（地方自治法2条1項）として、独立に財産権の主体となるものである。したがって千葉県が、国土交通大臣による納付通知に対して、国を被告として、納付通知に基づく債務がないことの確認請求訴訟等を提起することは可能である（行政事件訴訟法4条の当事者訴訟＝「公法上の法律関係に関する訴訟」。碓井光明・東京大学教授「要説 自治体財政・財務法〔改訂版〕」92頁以下、99頁注5。）。

また、国と地方自治体との関係については、「共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係」にあることを踏まえ、「地方公共団体の自主性及び自立性を高め」るために地方分権推進法（1995年法律96号）が制定されていた。同法自体はその趣旨に則った関係法改正の終了とともに2001年7月3日付で失効したが、その趣旨は改正地方自治法第1条の2の規定に結実している。

これらのことからすれば、ダムの建設費用の負担関係においても、国と地方自治体の関係は上命下服の関係ではなく、対等の関係であり、独立の財産権の主体である千葉県に、国による不合理な負担金請求を争うことができないとする理由はない。

納入通知や協定書等に基づく請求に対する支出につき、県に「裁量の余地は全くない」とする被告の主張は、裏を返せば、いかに不当・違法な通知・協定であっても県は必ず従わなければならないとすることを意味するのであ

り、かかる主張は法治国家の建前を無視した暴論であると言わざるを得ない。

第2章 本件各負担金の支出が違法であることについて

第1 被告千葉県知事に対する請求

1 河川法63条に基づく負担金〔請求の趣旨第3項(1)〕について

(1) 本件ダムの河川法上の位置付けについて

ア 昭和24年(1949)年2月、旧河川法に基づき、建設省は、カスリン台風による被害(昭和22年9月)を踏まえ、利根川改修改訂計画を策定した。

イ 昭和40年(1965)年4月、河川法新法が施行され、同法9条1項及び2項に基づき、一級河川である利根川水系の河川管理者である建設大臣は、利根川水系工事実施基本計画を定め、従前の利根川改修改訂計画は、この基本計画として引き継がれた。

ウ 平成4年(1992)年4月7日、利根川水系工事実施基本計画の第5回改訂が行われ、この改訂において、ハツ場ダムの建設が同基本計画の中に位置づけられた。

なお、前記のとおり、これに先立ち、昭和61年(1986)年7月、建設大臣は、特ダム法に基づくハツ場ダムの建設に関する基本計画を策定している。

エ 平成7年(1995)年3月30日、現行の利根川水系工事実施基本計画(第8回改訂)が策定された。

オ その後の平成9年法律第69号による改正後の河川法16条1項及び16条の2第1項に基づき、河川管理者には、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」を定めておかなければならない義務があるところ、同改正から8年を経過した現在も、利根川水系については、これらが定められていない。

なお、同改正附則により、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」が定められるまでの暫定措置として、改正前河川法により定められた「工事実施基本計画」の一部を、政令に基づき、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」とみなすこととされている。

(2) 千葉県における河川法63条1項に基づく負担金の支出

ア 負担の根拠等について

河川法59条は、一級河川の管理に要する費用は国の負担とすることを原則としつつ、同法60条1項は、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」、すなわち当該都道府県の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、同法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」ものとしている。

そして、河川法64条1項、同法施行令38条1項に基づき、国土交通大臣は、同法63条1項に基づき都府県が負担すべき費用について、各都府県に対し、その費用(負担金)の額を納付すべき旨を通知し、各都府県はこれを納付しなければならないとされている。

イ 納付通知から負担金の支出に至る流れ

千葉県における、納付通知から負担金の支出に至る一連の具体的手続、金額については、被告準備書面(3)の19～24ページに記載のとおりである。

(3) 被告千葉県知事による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、河川法63条1項に基づき、本件ダム建設費用等の治水負担金として、国土交通大臣の通知を受けて、被告千葉県知事が行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

なお、公金支出の差止めを求める住民訴訟において、支出命令の権限委任がなされている場合でも、本来的権限を有する知事に被告適格が認められるべきである。そもそも、差止めを求める住民訴訟では、組織体としての千葉県の公金支出行為が違法か否かが審理対象となっているのであり、被告千葉県知事に対して支出差止めを命じる判決があった場合には、行政事件訴訟法43条3項、41条1項、33条1項に基づき、被告千葉県知事のみならず、権限委任を受けた者も、当該判決に拘束されると解すべきであるからである。

イ 違法の根拠

(ア) 本件八ッ場ダムが建設されても、関係都県への治水上の利益はなく、まして、千葉県が「著しく利益を受ける」(河川法63条1項)ことはない。

したがって、千葉県が、上記各負担金の支出を行うことは、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条1項に違反するものである。

(イ) 加えて、本件八ッ場ダム事業は、治水上の利益がないばかりか、利水上の必要性もなく、また、下久保ダムの実績等から判断して堆砂が計画より早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であって、かかる事業に、公金支出を行うことは、やはり地方財政法4条1項に違反するものである。

なお、以上の違法の根拠については、さらに主張立証を補充する予定であ

る。

ウ 大臣の納付通知について

(ア)この点、被告は、上記千葉県による支出は、国土交通大臣による納付命令に基づき行うものであるから、千葉県としては、これに従わざるを得ないかのよう主張をしている。

(イ)たしかに、上記各支出は、直接には大臣による納付通知を受けて行うものであるが、しかし、納付通知という千葉県とは別機関である国土交通大臣による先行行為を原因として、千葉県が行う公金の支出についても、先行する納付通知が「著しく合理性を欠き」、地方自治体の「予算執行の適正確保の見地から看過しえない」程度の瑕疵がある場合には、当該納付通知は、地方自治体に対する拘束力を有しない(1992年12月15日最高裁第3小法廷判決。いわゆる「一日校長事件」の判断基準。)。

したがって、本件各納付通知が著しく合理性を欠き、県の予算執行の適正確保の見地から看過しえない程度の瑕疵がある場合には、千葉県には、かかる納付通知に従うべき義務はなく、かえって拒否すべき財務会計上の義務があるから、かかる義務に違反してなされる負担金支出は違法である。なお、千葉県には、負担金支払義務を免れるために、前記のとおり、国を被告として、負担金債務のないことの確認請求訴訟を提起する等の方策もある。

エ 国土交通大臣による納付通知が著しく合理性を欠くことについて

(ア)そもそも本件八ッ場ダム建設事業は、事業の必要性がないほか、有害でさえあるので、かかる事業のために必要な費用の負担を千葉県に求める納付通知が著しく合理性を欠くことは明らかである。

(イ) 適時政策再評価・反映義務違反(政策見直し義務違反)

国土交通大臣には、当初の計画策定時のみならず、その後の状況変化等に応じて、本件八ッ場ダムによって治水を行なう必要があるとする国土交通省の

当初の政策判断を、随時、適時に再度評価し、かかる再評価に従って、その評価結果を国の政策に反映すべき義務があるところ、国土交通大臣は、かかる義務（政策見直し義務）に違反して、漫然と、納付通知を行っている。

この点、政策遂行主体である行政機関に、かかる適時政策再評価・反映義務（政策見直し義務）があることについては、相模大堰住民訴訟に関する横浜地裁2001年2月28日判決（判例地方自治255号54頁）が、事業主体に水需要予測についての「予測過程再検討義務」があることを認めているほか、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年法律第86号、2002年4月1日施行。以下「政策評価法」。）の明文によって確認されている。すなわち、同法は、以下のとおり規定している。

「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時にその政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」（同法3条1項）。

よって国土交通大臣に、かかる義務が存することは明らかである。にもかかわらず国土交通大臣は、下記 以下のとおり、かかる義務に著しく違反して、上記各納付通知を行っているから、その各納付通知は、著しく合理性を欠き、違法であると言わざるを得ない。

政策評価法3条1項における「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」とされている（同法2条2項）。

従って、水資源開発基本計画（フルプラン）、河川整備計画、ダム建設基本計画それ自体（これは、「行政目的実現のための一連の行為」にあたる）はもとより、計画策定の前提となる「方針・方策」等も、同法の「政策」に該当する。

また、同法により適時に把握すべきとされている「政策効果」とは、「当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし又はこれが見込まれる影響」をいうと規定されている。

そして、同法 3 条 2 項は、政策評価の客観性、厳格性を確保するため、

政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること

政策の特性に応じて、学識経験を有する者の知見の活用を図ること、を要請している。

つまり、本件ダムを建設することによる「政策効果」が果たして存在するのか、仮に治水・利水上の「必要性」が利根川水系内にあっても、本件ダム建設について、当該建設に対応する「必要性、効率性、有効性」が存在するのか、ということ、を、定量的かつ専門的に解明することが、同法に基づく政策評価の内容である。

そして、このような政策評価は、「適時に」なされることが法律上要請されているのである。

本件ハツ場ダム建設事業について、国土交通大臣が再評価を行う際の基準となるべきものとしては、まず平成 9 年改正河川法である。

すなわち、同改正法により、河川法の目的が変更（河川環境の整備・保全を含む総合的管理）され、かつ従前の「工事实施基本計画」制度に代えて、河川整備基本方針（16 条 改正）及び河川整備計画（16 条の 2 新設）の 2 本建てで計画規制を行うこととされたにもかかわらず、本件ハツ場ダム建設計画を含む利根川水系については、その後、8 年を経過した現在まで、基本方針、整備計画のいずれも定められていない（なお、1998 年 1 月 23 日次官通達は、「速やかに策定するものとする」としている。）。たしかに、前記のとおり平成 9 年改正法付則 2 条の規定により、従前の「工

事実施基本計画」の一部が、改正法上の「基本方針」とみなされることになっているので、形式上は、河川法違反の状態とはなっていないといえるが、しかし、河川整備計画は、

河川の具体的な整備の姿がどのようなものなのかを関係地域に明らかにする必要

治水、利水及び環境の調和のとれた河川整備を進める必要

河川の維持を含めた河川整備の全体像を示す必要

のために存在するとされている（１９９８年１月２３日河川局長通達）ところ、このような考慮事項が政策に反映されていない、という実質的問題が積み残され続けているのである。

以上の平成９年河川法改正に対応することがないまま、国土交通大臣は、平成１５年１１月１１日、本件八ッ場ダムの当初予定の建設事業費概算額約２１１０億円を、約４６００億円へと大幅に増額する変更計画案を立案して、関係都県に対する意見照会を行った。

しかし、国土交通大臣は、かかる大幅な事業費増額を立案する際に、政策評価法に基づき、本件ダム建設に関する基本計画の「必要性、効率性、有効性」を評価することを怠った。

以上のとおり、国土交通大臣が、少なくとも、平成９年改正河川法施行後、ないし、平成１５年１１月の本件八ッ場ダム建設計画の事業費概算額の大幅増額を立案する際に、政策評価法に基づき、本件八ッ場ダムの建設計画について、「必要性、効率性、有効性」を適切に評価し、その評価結果を政策に反映すべき義務を果たしていれば、前記のとおりの問題点がある本件八ッ場ダム建設計画は、当然、見直されたはずである。

ところが、国土交通大臣が、かかる義務を怠って、漫然と、千葉県に対して行った前記各納付通知は、著しく合理性を欠くものであることが明らかである。

被告千葉県知事は、このような、著しく合理性を欠く納付通知に従う義務はないのであり、被告らの主張は失当である。

オ なお、国土交通大臣による納付通知が著しく合理性を欠くことについては、訴状及び本準備書面で主張したとおりであるが、原告らは、今後、さらにその不合理性を主張立証する予定である。

2 一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金〔請求の趣旨第3項(4)〕について

(1) 千葉県における一般会計から水道事業特別会計への繰出金の支出

千葉県においては、平成15年9月11日から平成16年9月10日までの期間における繰出しは行なっていないが、昭和62年度から平成14年度までに一般会計から合計17億700万円の繰出しを行っており、今後も本件八ッ場ダム建設事業費用にあてるために一般会計から水道事業特別会計及び工業用水道会計に繰出しが行なわれる可能性がある。

(2) 千葉県による繰出金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるため、今後、被告千葉県知事が、一般会計から水道事業特別会計及び工業用水道会計に対する出資等の繰出をするために行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

(ア) 地方公営企業の特別会計の経費は、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって賄われるのが原則であり(地方財政法6条、地方公営企業法17条の2第2項。独立採算ないし受益者負担の原則。)、極めて例外的な場合にのみ、その経費を、一般会計からの出資等により負担することが認められているに過ぎない

〔例外としては、地方公営企業法 17 条の 2 第 1 項に基づき同法施行令 8 条の 5 で定められた経費（公共の消防のための消火栓に要する経費等）と、災害復旧等の特別事情がある場合の同法 17 条の 3 による経費の場合のみである〕。

（イ）たしかに、同法 18 条 1 項は、同法 17 条の 2 第 1 項の規定によるもののほか、一般会計から特別会計への出資をすることができるとしているが、かかる出資については、独立採算ないし受益者負担の原則の例外とは認められていない（同法 17 条の 2 第 2 項で、同原則の例外とできるのは、同条第 1 項の経費のみと規定されている。）。

したがって、同法 18 条 1 項による出資は、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって賄われる経費に充てられなければならない。

（ウ）ところが、千葉県にとっては、後記のとおり、本件八ッ場ダムにより貯留される予定の吾妻川の流水を、利水上利用する必要は全くなく、かかる流水を確保する権利を得ても、この水を売ることにより収入を得る見込みは全くないのであるから、本件八ッ場ダム建設事業のための経費を負担しても、水道事業による収入により賄える見込みは皆無である。

したがって、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるために行われる上記繰出は、公営企業法 17 条の 2 第 2 項に違反し、違法である。

第 2 被告千葉県水道局長、被告千葉県企業庁長（以下、「被告水道局長ら」という。）に対する請求

1 特ダム法 7 条 1 項に基づく負担金〔請求の趣旨第 1 項（1）〕について

（1）本件ダムの特ダム法上の位置付けについて

本件ダム建設基本計画が告示されるに至った経緯は以下のとおりである。

ア 昭和 37 年 4 月 27 日、建設大臣は、水資源開発促進法 3 条 1 項に基づく「水資源開発水系」として利根川水系を指定した（同年同月 30 日総理府告示）。

イ 建設大臣は、昭和 37 年 8 月 17 日閣議決定を経て、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」を決定した。

ウ 昭和49年12月24日、建設大臣は、同法3条1項に基づく「水資源開発水系」として荒川水系を指定した（同年同月27日総理府告示）。

エ 建設大臣は、昭和51年4月16日閣議決定を経て、同法4条1項に基づき、利根川水系及び荒川水系における「水資源開発基本計画」（以下、この計画を「第3次フルプラン」。）を決定した。

本件ダム建設事業は、第3次フルプランの中に位置付けられ、その事業目的は、洪水調節、群馬県及び下流地域の都市用水等を確保すること等とされた。

オ 昭和60年11月9日、東京都および関係4県等が、特ダム法15条に基づき、建設大臣（当時）に対し、本件ダム使用权の設定申請を行った。

カ 昭和61年3月31日、建設大臣が、特ダム法4条4項に基づき、関係都県等に対し、立案した建設計画案に対する意見照会を行ったのに対し、千葉県を含む関係都県等が、異議がない旨を回答した。

キ 昭和61年7月10日、建設大臣は、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設に関する基本計画（当初の計画）を告示した。

この当初計画では、建設費用等について、以下のとおり定められていた。

建設費用概算額 約2110億円

河川法63条等に基づく負担額（国、1都5県） 1000分の525

特ダム法7条1項に基づく負担額 1000分の475

（ダム使用权設定予定者である都県等の負担割合も決定）

ク 建設大臣は、水資源開発促進法4条5項・1項に基づき、利根川水系及び荒川水系における「水資源開発基本計画」（第3次フルプラン）を変更し、平成12年を目標年次とする第4次フルプランを決定した（昭和63年総理府告示）。

第4次フルプランにおいて、本件ダム建設事業の事業目的は、洪水調節、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こと等に変更された。なお、フルプランが現在、平成1

2年の期限が切れたまま放置されている。第4次フルプランの目標年次、平成12年をすでに5年近くも経過しているにもかかわらず、第5次フルプランの策定は未だに日程に上っていない。この点で、現在のハツ場ダム計画は、法律で定められた利水面での上位計画なしで、法律を逸脱した状態で進められているものである。

ケ 平成13年9月27日、国土交通大臣が、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設の基本計画を変更して告示した（第1回変更。完成予定時期を昭和75年度（2000年度）から平成22年度（2010年度）に変更）。

コ 平成15年11月11日、国土交通大臣が、特ダム法4条4項に基づき、関係都県等に、本件ダム建設の第2回計画変更について、意見照会を行い、千葉県知事は、議会の同意議決を経て、16年3月24日、第2回計画変更に異議がない旨を回答した。

サ 平成16年9月28日、国土交通大臣が、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設に関する変更した基本計画（第2回計画変更）を告示した。

第2回計画変更の結果、建設費用概算額が約4600億円とされたほか、河川法に基づく国、関係都県の負担額（負担割合）、特ダム法に基づく関係都県の負担額（負担割合）も一部変更された。

（2）千葉県における特ダム法7条1項に基づく負担金の支出

ア 負担の根拠等について

特ダム法7条1項に基づき、ダム使用权の設定予定者は、当該ダム建設費用の一部を負担しなければならないこととされている。

そして、この負担金については、特ダム法施行令9条、11条の3及び11条の5に基づき、国土交通大臣は、ダム使用权設定予定者に対し、毎年度、当該年度の事業計画に応じて負担金の額を定め、当該年度の資金計画に基づいて納付期限を定めて通知して、徴収することとされている。

イ 納付通知から負担金の支出に至る流れ

千葉県における、納付通知から負担金の支出に至る一連の具体的手続、金額については、被告準備書面（３）（被告水道局長につき２５～２８ページ、被告企業庁長につき３５～３８ページ）に記載のとおりである。

（３）被告水道局長らによる負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、被告水道局長らが、本件ダム建設費用等の負担金として、国土交通大臣の通知を受けて行う支出（支出負担行為、支出命令及び支出）が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

（ア）本件八ッ場ダムにより貯留される予定の吾妻川の流水を、千葉県が利水上利用する必要は全くないのであるから、そのダム使用权の設定を受ける必要も全くない。

にもかかわらず、被告水道局長らが、本件ダム使用权設定申請を行って、ダム使用权設定予定者の地位を得て、本件ダム建設費用のための負担金を支出することは、必要のない水を買うために公金を支出することとなるから、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法４条１項に違反するものである。

（イ）また、千葉県においては、既に大幅な水余りが生じているから、本件八ッ場ダムにより貯留される流水について、千葉県の利水のために権利を確保する必要は全くなく、また、確保した水を売ることができる見込みは全くない。

にもかかわらず、本件八ッ場ダム建設のために支出を行うことは、売れる見込みのない水を確保するために経費負担を行うこととなるから、地方公営企業法１７条の２第２項に違反するものである。

（ウ）加えて、本件八ッ場ダム事業は、利水上の必要性がないばかりか、治水上

の必要性もなく、また、下久保ダムの実績等から判断して堆砂が計画より早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、前記のとおり、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であって、かかる事業に、公金支出を行うことは、地方財政法4条に違反するものである。

(エ) 地方公営企業としての特質からくる要請と被告水道局長らによる支出の違法性

千葉県水道局、千葉県企業庁はいずれも地方公営企業である以上、経済性の発揮が最優先される(地方公営企業法第3条)。したがって、水利権の確保に当たっても、支出に見合った収入が確保できるかどうかを経済的観点から厳格に検証し、最小限の支出で最大限の経済的効果を獲得しなければならないのである。

かかる観点からすると、被告水道局長らによる本件支出行為は、費用対効果の面から見ても明らかに経済的合理性を欠くものであり、同条に違反し違法であると言わざるを得ない。

なお、以上の違法の根拠については、さらに主張立証を補充する予定である。

ウ 大臣の納付通知について

この点、被告は、被告水道局長らによる支出は、国土交通大臣による納付命令に基づき行うものであるから、被告水道局長らとしては、これに従わざるを得ないかのような主張をしている。

たしかに、被告水道局長らによる上記支出は、直接には大臣による納付通知を受けて行うものであるが、そもそも、その納付通知は、被告水道局長らに

よる本件ダム使用権設定申請に基づき、千葉県が、本件ダム使用権設定予定者の地位を得ていることによるものである。

したがって、被告水道局長らは、本件ダム使用権設定申請を取下げることによって、容易に、県にとって必要のない本件八ッ場ダム建設費用の負担を免れることができるのである。

そして、上記のとおり、上記支出は、地方財政法等に違反するものであるから、被告水道局長らには、財務会計上の義務として、ダム使用権設定申請を取り下げ、あるいは、大臣の納付通知による負担金の納付をしないことにより（なお、既に訴状で主張しているとおり、納付をしない場合には、特ダム法16条2項2号により、当然にダム使用権設定申請は却下される。）、大臣の納付通知による負担金支払義務を免れるべき義務がある。にもかかわらず、被告水道局長らは、かかる義務に違反して、その支出を行い、かつ、行おうとしているのであるから、かかる支出が違法であることは明らかである。また、支出の前提たる納付通知自体、河川法に基づく納付通知が著しく合理性を欠くのと同様に、国土交通大臣が適時政策再評価・反映義務を明らかに怠った結果なされたものであるから、やはり著しく合理性を欠くものである（その根拠については本章第1（3）エに記載のとおり）。

したがって被告水道局長らが、かかる納付通知に従う義務はない。

エ 適時政策再評価・反映義務違反（政策見直し義務違反）

また、千葉県が本件八ッ場ダム使用権設定申請を行ったのは、昭和60年（1985年）11月9日のことであるが、被告水道局長らには、当初申請時のみならず、その後の状況変化等に応じて、本件八ッ場ダムによる利水上の権利を確保する必要があるとする千葉県の当初の政策判断を、随時、適時に再度評価し、かかる再評価に従って、その評価結果を県の政策に反映すべき義務があるところ、被告水道局長らは、かかる義務（政策見直し義務）に違反

して、漫然と、上記支出を行っている点でも、上記支出は違法と評価されるべきである。

2 水源地域対策特別措置法に基づく負担金〔請求の趣旨第1項(2)、第3項(2)〕について

(1) 千葉県における水源地域対策特別措置法に基づく負担金の支出

ア 水源地域対策特別措置法(以下「水特法」)は、ダム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に対処するため水源地域整備事業を行うこととし、同事業の費用の一部を利水予定者や、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している(水特法12条)。

イ 本件ハツ場ダムは、1986(昭和61)年3月に水特法に基づく指定ダムとなり、1995(平成7)年12月、同法4条4項に基づき、国土交通大臣が、本件ハツ場ダムに係る水源地域整備計画を公示した。

ウ 水特法12条に基づき、東京都は、群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県と、平成8年2月22日付で水源地域整備事業に関する協定書及び覚書を締結した。

エ 上記協定書及び覚書に基づき、千葉県は、各年度ごとに、群馬県から、当該年度の事業計画及び事業実施計画の協議を受けて、その請求に応じて、下流受益者負担金を支払うこととされた。

群馬県による納入通知から支出に至る具体的手続、金額については、被告準備書面(3)(被告水道局長につき28~30ページ、被告企業庁長につき38~40ページ)に記載のとおりである。

(2) 千葉県による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、上記1都4県間の協定、覚書ないし今後各年度ごとに行われる予

定の群馬県と千葉県との間の負担金に関する協議と同意に基づき、被告水道局長らが、各行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

本件ハツ場ダム建設事業は、利水上及び治水上の必要性がないばかりか、前記のとおり、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である。

したがって、千葉県が、上記各負担金の支出を行うことは、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条1項に違反するものである。

ウ 1都4県の協定・覚書ないし年度ごとの協議と同意について

(ア)千葉県(知事部局ないし水道局)による上記負担金の支出は、1都4県の協定ないし覚書に基づくものではあるが、かかる協定ないし覚書自体によって、千葉県が、直接、具体的な負担金支払債務を負うこととなるものではない。

したがって、千葉県(知事部局ないし水道局)は、かかる協定ないし覚書が締結されていても、上記負担金の支払い義務を負うものではなく、その負担を拒否できる。

(イ)仮に、上記協定ないし覚書に基づき、千葉県が負担金支払債務を負担することとなるとしても、上記協定ないし覚書を締結した各当事者においては、本件ハツ場ダム建設事業が、県にとって必要のない事業であることを当然知っており、または、知り得べきなのであるから、上記協定ないし覚書は無効であり、被告水道局長らは、その拘束を受けることはない(昭和62年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁参照)。

(ウ)また、上記負担金債務は、各年度ごとの群馬県知事と被告千葉県知事との協議と同意により具体化するものであるところ、本件ハツ場ダム建設事業が、前記のとおり必要性がなく、有害なものである以上、被告千葉県知事には、必要の

ない経費負担を禁じた地方財政法4条ないし前記適時政策再評価・反映義務（政策見直し義務）に基づく財務会計上の義務として、群馬県からの協議を拒否すべき義務があるから、かかる義務に違反してなされた同意に基づく負担金支払債務は違法・無効である。

エ また、上記負担金債務が発生するそもそもの原因は、国土交通大臣による本件ハツ場ダム建設計画にあるところ、同建設計画を行うとする政策自体が著しく不合理であることは前記のとおりであるから、同計画を前提とする1都4県協定及び覚書も著しく不合理なものであって、千葉県は、かかる協定及び覚書に拘束されるものではない。

3 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の負担金〔請求の趣旨第1項（3）、第3項（3）〕について

（1）千葉県における財団法人利根川・荒川水源地域対策基金への負担金の支出

ア 昭和51（1976）年12月22日、水没関係住民の生活再建対策と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、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県が、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金（以下、「本件基金」という。）を設立した。

イ 平成2（1990）年8月1日、群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都及び本件基金は、本件基金による事業経費の各都県の負担割合の合意等を内容とする協定書を締結した（以下「本件基金協定」）。

ウ また、千葉県では、上記負担金について、被告水道局長と被告企業庁長等の県内の各利水権者の間で、平成2年11月1日付け覚書を締結し、千葉県水道局の負担割合を157.9分の72.4、千葉県企業庁の負担割合を157.9分の15.3とすることとした。

平成15年度、16年度分の負担金額の決定と支出に至る具体的な手続につ

いては、被告準備書面（３）（被告水道局長においては３０～３４ページ、被告企業庁長においては４０～４５ページ）に記載されたとおりである。

（２）千葉県による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、本件基金協定及び同協定に基づき今後各年度ごとに行われる予定の負担金に関する細目協定に基づき、被告水道局長らが各行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

すでに繰り返し主張しているように、本件八ッ場ダム建設事業は、利水上及び治水上の必要性がないばかりか、下久保ダムの実績等から判断して堆砂が計画より早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である。

したがって、千葉県が、上記各負担金の支出を行うことは、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法４条１項に違反するものである。

ウ 本件基金協定ないし年度ごとの細目協定について

（ア）千葉県による上記負担金の支出は、本件基金協定に基づくものではあるが、かかる協定自体によって、千葉県が、直接、具体的な負担金支払債務を負うこととなるものではない。

したがって、千葉県は、本件基金協定が締結されていても、上記負担金の

支払い義務を負うものではなく、その負担を拒否できる。

(イ)仮に、本件基金協定に基づき、千葉県が負担金支払債務を負担することとなるとしても、上記協定を締結した各当事者においては、本件八ッ場ダム建設事業が、千葉県にとって必要のない事業であることを当然知っており、または、知り得べきなであるから、上記協定は、無効であり、被告水道局長らは、その拘束を受けることはない(昭和62年5月19日最高裁判決,判例時報1240号62頁参照)。

(ウ)また、上記負担金債務は、各年度ごとの細目協定により具体化するものであるところ、本件八ッ場ダム建設事業が、前記のとおり必要性がなく、有害なものである以上、被告千葉県知事には、必要のない経費負担を禁じた地方財政法4条1項ないし前記適時政策再評価・反映義務(政策見直し義務)に基づく財務会計上の義務として、細目協定の締結を拒否すべき義務があるから、かかる義務に違反してなされた細目協定に基づく負担金支払債務は違法ないし無効である。

エ また、上記負担金債務が発生するそもそもの原因は、国土交通大臣による本件八ッ場ダム建設計画にあるところ、同建設計画を行うとする政策自体が著しく不合理であることは前記のとおりであるから、同計画を前提とする本件基金協定(及びこれに基づく細目協定)も、著しく不合理なものであって、千葉県は、かかる協定等に拘束されるものではない。

以上