

平成21年6月26日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 渡部明美

平成16年(ワ)第43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21年1月23日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 被告群馬県企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り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こと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 被告群馬県企業管理者は、八ッ場ダムに関し、次の各負担金を支出してはならない。
 - (1) 特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金
 - (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
 - (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 被告群馬県企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り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 被告群馬県知事は、八ッ場ダムに関し、次の各負担金及び繰出金を支出してはならない。
 - (1) 河川法60条に基づくダム建設事業負担金
 - (2) 被告群馬県企業管理者が特定多目的ダム法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 被告群馬県知事は、群馬県を代表して次の損害賠償請求をせよ。

- (1) 小寺弘之に対し、金23億3318万1439円及び内金2億6939万8000円に対する平成16年9月10日から支払済みまで、内金20億6378万3439円に対する平成21年1月10日から支払済みまで、各年5分の割合による遅延損害金
- (2) 大澤正明に対し、金15億760万282円及びこれに対する平成21年1月10日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金
- (3) 野口尚士に対し、金1億9486万7810円及びこれに対する平成16年9月10日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金
- (4) 関根宏一に対し、金7億8145万695円及びこれに対する平成16年9月10日から支払済みまで年5分の割合による遅延損害金

第2 事案の概要

本件は、群馬県の住民である原告らが、国（国土交通省）を事業主体として、利根川水系吾妻川（群馬県長野原町）に設置される、治水、利水等を目的とする多目的ダムであり、現在建設が進行中のハッ場ダムにつき、同ダムは利水上及び治水上の必要性がなく、ダムの基礎地盤は地すべり等の危険性のある不適切な場所であり、また周囲の自然環境も破壊するなど違法な事業であると主張して、被告群馬県企業管理者（以下「被告管理者」という。）に対し、①被告管理者が行うハッ場ダム建設事業に関する負担金についての支出負担行為及び支出命令の差止め及び②被告管理者が行うハッ場ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠ることの違法確認を、被告群馬県知事（以下「被告知事」という。）に対し、③被告知事が行うハッ場ダム建設事業に関する負担金の支出を補助するために行う一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金の支出の差止め及び④ハッ場ダム建設事業に関する支出を行った過去又は現在の群馬県企業管理者又は群馬県知事である（あった）者らに対する損害賠償請求の義

務付けをそれぞれ求めた住民訴訟である。

1 関係諸法令の内容

(1) 特定多目的ダム法及び同法施行令

ア 特定多目的ダム法7条1項は、ダム使用权の設定予定者は、多目的ダムの建設に要する費用のうち、建設の目的である各用途について、多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水を当該用途に供することによって得られる効用から算定される推定の投資額及び当該用途のみに供される工作物でその効用と同等の効用を有するものの設置に要する推定の費用の額並びに多目的ダムの建設に要する費用の財源の一部に借入金 that 充てられる場合においては、支払うべき利息の額を勘案して、政令で定めるところにより算出した額の費用を負担しなければならない旨定めている。

イ 同法施行令9条1項1号は、上記負担金のうち、同項2号に掲げる負担金以外の負担金の納付の方法及び期限は、毎年度、国土交通大臣が当該年度の事業計画に応じて定める額を、同大臣が当該年度の資金計画に基づいて定める期限までに納付する旨定め、同法施行令11条の3は、同大臣は、負担金を徴収しようとするときは、負担金の額を決定し、負担金の徴収を受ける者に通知する旨定めている。

ウ 同法16条2項2号は、国土交通大臣は、同法7条1項の負担金を納付しないときに該当すると認めるときは、ダム使用权の設定予定者の設定の申請を却下しなければならない旨定め、同法12条は、ダム使用权の設定予定者のダム使用权の設定の申請が却下され又は取り下げられたときは、その者がすでに納付した同法7条1項の負担金を還付するものとするが、基本計画を廃止する場合を除き、新たにダム使用权の設定予定者が定められるまでその還付を停止することができる旨定めている。

エ 同法施行令14条の2は、同法12条の規定により還付する負担金の額は、ダム使用权の設定予定者の事業からの撤退により当該事業が縮小され

又は当該事業に係る基本計画が廃止されたときに当該者に還付する場合、既に納付した負担金の額から当該者について同法施行令1条の2第2項又は4項の規定により算出した額を控除した額（当該者が既に納付した負担金の額が同法施行令1条の2第2項又は4項の規定により算出した額を超えない場合にあつては零）とする旨定めている。

(2) 河川法及び同法施行令

ア 河川法60条は、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（指定区間内における管理で同法9条2項の規定により都道府県知事が行うものとされたものに係る費用を除く。）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）を負担する旨定め、同法64条1項は、同法60条1項の規定により都道府県が負担すべき費用は、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旨定めている。

イ 同法施行令38条は、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、同法60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旨定めている。

(3) 水源地域対策特別措置法及び同法施行令

ア 水源地域対策特別措置法12条1項は、水源地域整備計画に基づく事業がその区域内において実施される地方公共団体で当該事業に係る経費の全部又は一部を負担するものは、政令で定めるところにより、同項1号（同法2条1,2項に規定する指定ダム等を利用して河川の流水を水道、工業用水道又は発電の用に供することが予定されている者）、同項2号ホ（指定ダム等の建設により洪水等による災害の発生が防止され、又は洪水等に

よる災害が軽減される地域をその区域に含む地方公共団体)及び同号イないしニに掲げる者と協議し、その協議によりその負担する経費の一部をこれに負担させることができる旨定めている。

イ 同法施行令9条は、上記規定による整備事業についての負担の調整は、指定ダム等の建設の目的、指定ダム等の建設により関係当事者が受ける利益その他の諸般の事情を勘案して、関係当事者の負担の衡平を図ることを旨として行うものとする旨定めている。

2 前提事実(次の事実は当事者間に争いがないか、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によって容易に認められる。)

(1) 当事者等

ア 原告らは、いずれも群馬県に居住する住民である。

イ 被告管理者は、地方公営企業法に基づき、群馬県が経営する水道事業及び工業用水道事業に関し、その業務を執行し、かつ当該業務の執行につき群馬県を代表する権限を有する者である。

ウ 被告知事は、群馬県の執行機関であって、群馬県の財産を管理する一般的権限を有する者である。

(2) ハッ場ダム建設事業の概要

ア ハッ場ダムは、国(国土交通省)を事業主体として、群馬県長野原町にある利根川水系吾妻川に設置される、治水、利水等を目的とする多目的ダムである。

イ 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たことに端を発し、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」及び上記改正後の河川法16条1項に基づく「利根川水系河川整備基本方針」に位置付けられるとともに、水資源開発促進

法4条の規定に基づき、昭和51年4月16日の閣議決定を経た「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」（昭和51年総理府告示第19号）において、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たものであり、昭和61年7月10日、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。

ウ ハッ場ダムによって開発される水利権は、毎秒22.209立方メートルであり、このうち群馬県の水道用水のためには毎秒2.00立方メートル（1日17万2800立方メートル）の設定が予定されている。

また、ハッ場ダムの洪水調節容量は6500万立方メートルと計画されている。

(3) 各支出の原因及び支出手続

ア 特定多目的ダム法7条に基づく負担金（以下「建設費負担金」という。）

国土交通大臣は、群馬県の負担予定額及び納付期限を決定した上、これを群馬県に通知し、被告管理者は、群馬県議会において議決された予算に基づき、前記の負担金の納付の通知及び納入の告知を受け、それぞれ各期の納付金を国庫に納入した。その額は、前々群馬県企業管理者野口尚士が平成15年9月10日から同年12月31日までの間に支出したものが、1億4265万2000円、前群馬県企業管理者関根宏一が平成16年1月1日から平成19年7月27日までの間に支出したものが16億8378万6000円、前群馬県企業管理者職務代理者洞口幸男が同月28日から平成20年3月31日までの間に支出したものが2億9423万5000円、現群馬県企業管理者篠崎健司が同年4月1日から同年12月31日までの間に支出したものが2億520万円である。

イ 河川法60条に基づくダム建設事業負担金（以下「建設事業負担金」と

いう。)

国土交通大臣は、群馬県に対し、建設事業負担金の納付・負担すべきことを通知し、群馬県知事は、議決された予算に基づき、予算の執行を行い各期の納付金を国庫に納入した。なお、この支出の原因となる支出負担行為を行う権限を本来的に有するのは、地方公共団体の長である群馬県知事であるが、群馬県においては、財務規則4条1項2号の規定により、1件の金額2000万円以上の負担金の支出負担行為については理事（平成16年3月31日以前は部長）の専決とされ、1件の金額2000万円未満の負担金の支出負担行為については課長の専決とされている。この支出負担行為を受けて、出納長に対する支出命令がされるところ、この支出命令を発する権限を本来的に有するのも群馬県知事であるが、群馬県においては、支出命令も財務規則4条1項2号により全額課長の専決とされている。そして、支出命令を受けて会計事務の権限を本来的に有する出納長が国庫に納付を行う。なお、群馬県処務規程9条の規定により、副出納長は出納長の事務を代決できるとされており、本件においては出納長の事務を副出納長が代決している（乙80, 82）。その額は、前群馬県知事小寺弘之が平成19年7月27日までに支出したものが17億1073万3439円、現群馬県知事大澤正明が同月28日から平成20年3月31日までに支出したものが14億4510万0282円である。

ウ 水源地域対策特別措置法12条に基づく負担金（以下「水特法負担金」という。）

群馬県は、群馬県企業局（被告管理者）と協議を行い、群馬県企業局の水特法負担金の負担予定額が定められた。これに基づき、群馬県は被告管理者に対して負担金の請求及び納付通知書の送付を行っている。被告管理者は、群馬県議会において議決された予算に基づき、上記の負担金の請求及び納付通知書を受けて、被告管理者の所管する水道事業会計（特別会

計) から、支出をした。その額は、前々群馬県企業管理者野口尚士が平成15年9月10日から同年12月31日までの間に支出したものが4727万2000円、前群馬県企業管理者関根宏一が平成16年1月1日から平成19年7月27日までの間に支出したものが6億5795万8100円、前群馬県企業管理者職務代理者洞口幸男が同月28日から平成20年3月31日までの間に支出したものが1億8933万3900円、現群馬県企業管理者篠崎健司が同年4月1日から同年12月31日までの間に支出したものが8781万1000円である。

エ 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（以下「基金負担金」という。）

群馬県知事は、群馬県と群馬県企業局との間で平成2年8月18日に締結した企業局協定書3条に基づき、被告管理者に対して、群馬県企業局の基金負担金の額を定めてこれを請求し、納入通知書の送付を行った。被告管理者は、群馬県議会において議決された予算に基づき、上記の負担金の請求及び納付通知書を受けて、被告管理者の所管する水道事業会計（特別会計）から、支出をした。その額は、前々群馬県企業管理者野口尚士が平成15年9月10日から同年12月31日までの間に支出したものが494万3810円、前群馬県企業管理者関根宏一が平成16年1月1日から平成19年7月27日までの間に支出したものが1億2531万3483円、前群馬県企業管理者職務代理者洞口幸男が同月28日から平成20年3月31日までの間に支出したものが1280万4940円、現群馬県企業管理者篠崎健司が同年4月1日から同年12月31日までの間に支出したものが1946万9553円である。

オ 一般会計から水道事業に対する繰出金（以下「一般会計繰出金」という。）

一般会計繰出の原因となる支出負担行為を行う権限を本来的に有するの

は群馬県知事であるが、群馬県においては、財務規則4条1項2号の規定により、繰出金の支出負担行為については、全額課長の専決とされており、群馬県保健福祉部衛生食品課長が、財政課長及び出納局長との合議を経た上で専決している。この支出負担行為を受けて出納長に対する支出命令がされるところ、支出命令も上記同様に全額課長の専決とされている。水道事業会計（特別会計）に対する繰出金のうち八ッ場ダム建設費負担金分として支出命令がされ、その支出命令を受けて、出納長が水道事業会計に支出を行った（乙80, 85, 86）。その額は、前群馬県知事小寺弘之が平成19年7月27日までに支出したものが6億2244万8000円、現群馬県知事大澤正明が同月28日から平成20年12月31日までに支出したものが6250万円である。

(4) 住民監査請求

原告らは、群馬県監査委員に対し、平成16年9月10日付けで、群馬県水道事業管理者及び工業用水道事業管理者に対して、特定多目的ダム法に基づく建設費負担金、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をしないこと並びに国土交通大臣に対し八ッ場ダムの使用権設定申請の取下げをすることを、群馬県知事に対して、河川法60条に基づく負担金、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をしないこと、一般会計から水道事業特別会計及び工業用水道事業特別会計に、八ッ場ダム建設に係る一切の繰出金を支出しないこと並びに八ッ場ダム建設事業等に関して違法に支出された公金等について、群馬県知事及び水道事業管理者個人に対して損害賠償請求権を行使することを内容とする勧告を発することを求めて住民監査請求を行ったが、同監査委員は、同年11月1日付けで、八ッ場ダム建設事業については平成13年11月9日付けで別の住民から提出された住民監査請求により既に監査が実施されており、請求人の主張に理

由がない旨の監査結果が同年12月27日付け群馬県報により公表されているところ、この監査結果において、国の八ッ場ダム建設事業に重大かつ明白な違法の事実が認められない以上、ダム建設の受益団体の一つとして、群馬県が、洪水防御や水道用水等の安定確保等の見地から八ッ場ダム建設の推進を図り、その実現のために国や関係都県をはじめ関係機関と協力し、水没関係住民の生活再建及び関係地域の再建や群馬県長野原町及び吾妻町をはじめ吾妻地域の発展、振興を図るために公金の支出をすることは、裁量権の逸脱又はその濫用とは認められないと判断されており、今回の住民監査請求においてもその判断を変更する必要性はないとして、改めて監査を実施せず、上記群馬県報掲載の監査公表をもって監査結果とするとし、請求を棄却した（甲1）。

(5) 本件訴訟提起等

原告らは、平成16年11月29日、本件訴えを提起し、平成17年12月16日の第5回口頭弁論において被告知事に対する請求を一部減縮した後、平成21年1月23日の第22回口頭弁論期日において、被告知事に対し、平成16年9月10日以降にされた支出命令を違法原因とする小寺弘之及び大澤正明への各損害賠償請求をすることを求めて訴えを追加的に変更した。

3 争点

- (1) 被告管理者が国土交通大臣に対し八ッ場ダム使用权設定申請を取り下げないことは、地方自治法242条の「財産の管理を怠る事実」に該当するか。

(原告らの主張)

地方自治法237条の「財産」には、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」及び同項7号の「出資による権利」が含まれるところ、ダム使用权の設定予定者となるためには、実体的にダム使用权の設定要件（特定多目的ダム法15条2項）に適合し、かつ当該多目的ダムの建設に関する基本計画中にその旨が規定される必要がある（同

法4条2項5号), さらに, 設定予定者は, ダム使用権の設定を受ける排他的権利を確保する反面, 所定の負担金納付義務を負うことになり(同法7条), 設定申請が却下された場合に納付済みの負担金は還付される(同法12条)関係にあるので, ダム使用権設定予定者の地位は, 「地上権, 地役権, 鉱業権その他これらに準ずる権利」又は「出資による権利」に該当し, 地方自治法237条の「財産」に含まれ, ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実は, 同法242条の「財産の管理を怠る事実」に該当する。

(被告管理者の主張)

ダム使用権設定予定者の地位なるものは, 将来ダム使用権が設定される予定者であるということであって, ダム使用権設定予定者の地位ないしダム使用権設定申請を取り下げる権利は, 地方自治法237条1項の定める「財産」, すなわち, 公有財産, 物品及び債権並びに基金のいずれにも該当せず, また, ダム使用権設定予定者の地位を放棄することが, 同法242条の定める財産の「管理」に該当することもあり得ないから, 本件訴えのうち, ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める部分は不適法である。

- (2) ハツ場ダムに係る建設費負担金, 建設事業負担金, 水特法負担金, 基金負担金及び一般会計繰出金の支出は, 地方自治法2条14項, 同条16項, 同法138条の2, 地方財政法4条1項, 地方公営企業法17条の2第2項等に反して違法か。

(原告らの主張)

ア 本件の財務行為の適法性に関する司法審査のあり方について

- (ア) 住民訴訟において判断の対象とされる財務会計行為の違法性とは, 飽くまでも当該財務会計行為それ自体の違法性であって, 当該行為に先行する行為の違法性が(一般にいわれる, 行政行為における「違法性の承継」と同様の意味において)これに承継される, という考え方を採るべ

きではない。しかし、当該行為に対する先行行為の法的拘束力を、解消ないし回避する余地があるにもかかわらず、これを解消ないし回避しないまま、当該行為を行うことが、当該行為それ自体の違法を意味するのは別論である。原告らの主張は、国が推進しているハツ場ダム建設計画固有の違法性が、本件各財務会計行為に当然に承継される、というものではなく、飽くまでも地方公共団体の側の各財務会計行為それ自体の違法性を指摘するものである。

- (イ) このテーマに関するリーディングケースとされている判例は、最高裁第三小法廷平成4年12月15日判決（民集46巻9号2753頁。いわゆる「一日校長事件」）である。なお、この事案は旧4号請求にかかわるものであるが、新4号請求の場合も、1号請求の場合も（当該行為を行う職務権限を有する者に対し、違法な権限行為をしないよう請求するものであるから）、同様に考えるべきものである。

この判決において、長は「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」という例外事由がない限り、原則として教育委員会の処分を尊重する義務があるとしたものであるが、先行行為が無効であれば長に限らず何人もその拘束を受けないことは当然であるから、裁判所があえて別の基準を立てる必要はないのであって、同判決は、先行行為が無効でなくても、財務会計行為を拒否することが許される例外事由のあることを傍論としてではあるが認めたと解すべきである。

- (ウ) 最高裁第二小法廷平成20年1月18日判決（民集62巻1号1頁）は、この例外事由の判定基準を、前記の最高裁判決よりも更に具体化したとみられる。もっとも、この事案における先行行為は私法上の「委託契約」であるために、その拘束力が排除される事由として、同判決は、①私法上の無効、②取消権・解除権の存在、③その他契約を解消することができる特殊事情の存在、を挙げ、いずれにせよ強弱の差はあれ、先

先行行為が違法であることを契約の一方当事者からする拘束力排除の前提として判断をすすめている。しかし、先行行為に固有の違法性がなくとも、その効力を回避する権利がある場合には、地方公共団体が漫然と先行行為を前提として財務会計行為をすることが、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項などの一般原則に従って違法評価を受けることは当然である。言い換えればこの場合は、もともと先行行為の拘束力を前提として考慮する必要がなく、当該財務会計行為の法適否をただちに一般原則に従ってテストすべきである。

後述のとおり、利水負担金の支出決定は、このような場合に属するものであり、治水負担金は、先行行為（国の納付通知）が違法な場合に地方公共団体が行使することができる拒否権ないし返還請求権（地方財政法25条）の不行使を媒介として後続の財務会計行為が違法となる場合である。

イ 本件各負担金支出の違法事由について

ア) 建設費負担金

群馬県の水道事業を実施するために客観的必要性のない水利権を確保するための費用を支出することは、地方公共団体が住民に対して負っている地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項所定の最少経費原則に違反し、また、執行機関が地方公共団体に対して負っている誠実執行義務（地方公営企業法6条、地方自治法138条の2）にも違反し、このことは、水道法2条1項及び同法2条の2第1項からも確認されるところ、群馬県が八ッ場ダムにおいて確保しようとしている水利権は、群馬県の水道事業に全く必要ないものであるから、被告管理者の建設費負担金の支出は違法である。

また、特定多目的ダム法は、地方公共団体が、自ら利水の必要があるとしてダム使用权設定申請を行いダム建設計画に参加した場合に、その

建設費用等のうちの一部を負担することとしているのであって、各地方公共団体が独自に利水の必要性を判断すればよく、ダム建設への参加については国からの指示や強制は一切ない。したがって、同法12条が予定しているダム使用权設定申請を取り下げる権利は、国との関係で何の制約も受けず、地方公共団体が自由に行使できる権利なのであるから、ダム使用权設定予定者たる地位を維持することが、それに伴う負担金支出の継続を上回る利益を水道事業にもたらさないことが客観的に認められる場合には、被告管理者としては、ダム使用权設定申請を取り下げる権利を行使して爾後の負担金支出義務を回避すべき義務があり、それを怠り漫然と負担金の支出をすることは違法である。

(イ) 建設事業負担金

建設事業負担金についても、前記(ア)の建設費負担金同様、地方公共団体の執行機関における最少経費原則が適用される。しかるに、ハツ場ダムは、後記オのとおり利根川流域の治水という目的との関連性に乏しく、後記カのとおりダムサイト(ダム用地)周辺の岩盤・地質がダムを建設するための適格性を欠き、ダム湖周辺の地盤が地すべりの危険を孕んでいるため、河川法3条2項の定める河川管理施設の客観的効用を備えておらず、「河川の管理に要する費用」といえないから、群馬県が国に対して建設事業負担金を納付することは、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反し違法である。加えて、後記カのとおり、ハツ場ダム建設事業は、条理法上の環境影響評価義務、生物の多様性に関する条約及び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抵触し、このような事業のために地方公共団体が公金を支出することは、地方自治法2条16項に反し許されない。

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、地方公共団体は国に対

し負担金の支出を拒否し、また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いるところ、上記のとおり国が群馬県から八ッ場ダム建設に係る建設事業負担金を徴することは、これが河川法60条所定の「河川の管理に要する費用」といえない以上違法なのであるから、被告知事には、地方財政法25条3項に基づく負担金支払拒否権を行使すべき義務があり、これを怠って国からの納付通知に対応して漫然と支出決定をすることは、同法4条に反し、財務会計法規上の義務（地方自治法138条の2に規定する誠実執行義務）に違反するもので違法である。

(ウ) 水特法負担金

水源地域対策特別措置法に基づく水源地域整備事業が実施される区域以外の地方公共団体に、同事業の経費を負担させることができるのは、その地方公共団体が指定ダムにより利水上の受益が予定されているか（同法12条1項1号、2号イ、ロ）、治水上の利益が予定される場合（同項2号ホ）に限られるところ、群馬県は、八ッ場ダムにより利水上も治水上も利益を受けない（この点については後記ウ、エのとおりである。）から、それにもかかわらず負担金の支出を内容とする合意を締結することは、公序良俗に反し（民法90条）、若しくは、群馬県にとって必要のない事業であることを当事者がいずれも認識して行った心裡留保（同法93条）に基づくものであって、いずれにしても無効であり、無効な支出負担行為に基づく支出命令も、その法律上の根拠を欠くこととなって違法になる。

また、本件水特法負担金に関する協定は、「この協定に疑義が生じた場合は、協議の上処理する」ことを規定し、基本協定を受けて結ばれる毎年度の協議に際し知事が負担金を拒否することをも想定しているのであるから、仮に協定そのものは原始的に無効ではないとしても、知事が

その拒否権を行使せず漫然と協定上の負担金を支出することは、やはり違法である。

(エ) 基金負担金

前記(ウ)のとおり、群馬県は、八ッ場ダムにより利水上も治水上も利益を受けないのであるから、本件基金負担金に関する協定も、やはり民法90条又は93条により無効であって、関係する支出命令は法律上の根拠を欠き違法である。

また、仮に協定そのものは原始的に無効ではないとしても、知事が、協定が許容している年度毎の協議拒否権を行使しないまま、漫然と協定上の負担金を支出することは、やはり違法である。

(オ) 一般会計繰出金

一般会計繰出金は、群馬県から国に対して支払う利水負担金の原資として、群馬県の一般会計から水道事業特別会計へ繰り出される公金である。ところで、地方公営企業法17条の2は、地方公営企業の独立採算制原則を謳っており、同条1項が許容する以外の繰出金の支出を禁止している。なお、同法18条の2は、一般会計から特別会計への長期貸付けを許容しているが、違法な目的に支出する原資とするための貸付けや貸付金がそれによって手当てした水利権に見合う事業収入によって回収できる見込みを伴わない場合には、同法の趣旨を逸脱する違法な公金の支出と評価されるのである。

ウ ハッ場ダムは利水上の観点から不要であること

ハッ場ダム事業への群馬県の参加は、県民が巨額の費用負担を背負うものであるため、群馬県は県内の水道と工業用水道について実績の傾向を十分に踏まえた水需要予測を行って合理的な水需給計画を策定し、その計画に基づいて参加および参加継続の是非を判断することが求められている。

ところが、群馬県はハッ場ダム事業への参加は水道事業者および工業用

水道事業者が判断することであるとして、水需給計画を策定したことがないと主張し、ハッ場ダムのダム使用权設定者の地位にあるものとしての責務を放棄している。一方で、ハッ場ダムの開発水を使用する予定の県企業局の県営水道も県営工業用水道も参加の是非を判断するための水需給計画を策定しておらず、群馬県は参加の必要を裏付ける根拠を何も持たないまま、ハッ場ダム事業に参加しているのである。

1990年代後半から群馬県の水需要の動向が大きく変わってきた。群馬県水道の一日最大給水量は1990年代中ごろに頭打ちになって、平成9年度からほぼ減少の一途をたどるようになった。減少傾向に変わったのは、給水人口が頭打ちになってきたことと、一人一日最大給水量が速い速度で減少し続けてきたことにある。後者は節水機器の普及と、水使用の季節変化が小さくなってきたことなどの要因によるもので、今後もこれらの要因が働き続けるので、一人当たりの水量はこれからも減っていく。そして、群馬県の人口も今後は減っていくので、1990年代後半からの一日最大給水量の減少傾向がこれから一層進行していくことは必至である。工業用水道の需要も1990年代後半から増加がストップしている。

このため、群馬県水道の需要は現在の保有水源量を大きく下回るようになり、今後は需要の減少とともに、水余りの状況がますます顕著になっていくことが確実にっており、ハッ場ダムに新たな水源を求める必要性は皆無となっている。

一方で、群馬県は水需給計画を策定したことがないと主張しながら、実際には国が第五次利根川荒川水系フルプランを策定するにあたり、県の水需給計画を策定して国に提出している。その水需給計画は水道等の需要が今後は大きく増加するというもので、その実績無視の水需要予測によって、ハッ場ダムへの参加の理由付けをしているのであるが、これを見ると、被告が水需給計画の策定そのものを否定する真意は、水需給計画の合理性の

有無を本裁判の争点から外すことにあり、許されることではない。

群馬県営水道および県営工業用水道が保有する、広桃用水転用水利権について被告らは、かんがい期のみの水源であって、非かんがい期は八ッ場ダムによる水利権手当てが必要だと主張しているが、実際にはこの水利権は非かんがい期も長年支障なく使用し続けてきているものである。現状のままでも実際の取水に何の問題もなく、八ッ場ダムができて何ら実利がないにもかかわらず、八ッ場ダム事業への参加に巨額の費用を支出するのは明らかに違法である。群馬県は水道の需要減少によって、今後は水余りがますます顕著になっていくので、広桃用水転用水利権を仮に外しても水需給に不足をきたすことはないが、実際には広桃用水転用水利権は八ッ場ダムがなくても、非かんがい期も今後利用し続けることが可能な水源であるから、それも加算すると、群馬県水道の水余りは一層明白となる。

群馬県は、独自の判断で、何時でも八ッ場ダム事業から撤退することが可能である。水余りの傾向は全国的にも同様であり、すでに多くの自治体がダム事業から撤退している。群馬県が撤退できない理由は何もない。にもかかわらず、無用の八ッ場ダム建設のために公金を支出することは、明らかに「無駄な買い物」なのであって、一見明白に違法である。

エ ハッ場ダムは治水上の観点から不要であること

(ア) 昭和22年のカスリーン台風の実績洪水流量は毎秒15000立方メートルであった。現地調査の結果を踏まえれば、当時利根川の八斗島上流部において河道からの大規模な氾濫で被害を受けた地域は少なく、実際の全氾濫流量は大きく見積もっても毎秒1000立方メートル程度であり、洪水ピーク流量は毎秒16000立方メートル程度にしかならない。他方、現在の計画高水流量は毎秒16500立方メートルとされている。さらに、カスリーン台風以降現在まで八斗島上流部において6つのダムが完成しており、合計で毎秒1000立方メートル程度の流量調

節が可能となっているから、ハッ場ダムは不要である。実際、現在利根川に計画雨量（3日雨量319ミリメートル）があっても、八斗島地点には毎秒16750立方メートルの洪水しか来ないことが明らかになっている。

(イ) 国土交通省は、貯留関数法により、カスリーン台風時の実績降雨に基づいて、八斗島地点において毎秒22000立方メートルという基本高水流量を算出し、また総合確率法によって検証した同様の数値は毎秒21200立方メートルであるというが、いずれも確たる根拠がなく、過大な予測である。

(ウ) さらに、国土交通省の計算によれば、カスリーン台風が再来した場合の八斗島地点に対するハッ場ダムの治水効果はゼロとなっており、他の大洪水においてもハッ場ダムの治水効果は非常に小さいのである。

オ ハッ場ダムの基礎地盤は危険であること

(ア) ダムにとって、基礎岩盤に割れ目などがなく、安定した堅硬なものであることは必須である。それは、第一に、ダムというのは非常に重い大規模な構造物を造ることになるから、その上からの重量に耐えられるだけの耐久性がなければならない。第二に、ダムの上流側には膨大な量の水を溜めることになるから、その水圧がダム本体にかかることになるため、ダムを破壊して流れ出ようとする水圧に耐えるだけの水平方向の力に対する抵抗性がダム本体や基礎岩盤になくてはならない。第三に、ダム本体の底に割れ目があるとそこに水が入って浮力が生じ、ダムが自らの重量で安定を図ることに対して逆向きの力がかかることになるから、ダムの底に水が入らないような透水性の低さが必要とされる。第四に、ダムはその上流部に水を溜めることを目的に建設されるのであるから、その水が漏れるような割れ目や構造があってはならない。

しかし、ハ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（岩片の堅さ、割れ目間隔及び割れ目の性状により岩盤を評価したもの）が低い場所が多く、透水性が高い箇所が多い。また、ダムサイト周辺には熱水変質帯（本来硬い鉱物が温泉水等による化学的な反応によって分解され、粘土鉱物等に変質したもの）が広く分布し、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多数ある。

以上によれば、ハッ場ダムのダムサイト周辺の岩盤・地質には、ダムを建設するための適格性は全くなく、仮にハッ場ダムが完成したとしても、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の活動によってずれてしまい破壊される可能性を包含する、欠陥だらけの危険な構造物である。

- (イ) ダム湖となる吾妻川の兩岸の斜面には22の地すべり痕跡がある。このうち、少なくとも川原畑地区二社平、林地区勝沼、横壁地区白岩沢、横壁地区西久保（小倉）は、地すべりの危険地区あるいは要対策地域であり、国土交通省も地すべりの危険性について一応の認識は有しているようである。しかし、川原畑地区二社平においては、その想定すべり面は、滑落崖やその直下の分離丘も入らないほど狭小なものである。林地区勝沼では、最も中心的な活動地であると目すべき中央の地すべりが認定から外されている。横壁地区白岩沢では、想定される7つの地すべりブロックのうち、川寄りの「ブロック7」が湛水により不安定化するとされながら、上部への波及は全く視野に入れられていない。横壁地区西久保（小倉）では、地すべりが起こった限られた範囲では対策が施工されたが、同様の地質・地形条件を有している上下流部分はそのまま放置

されている。したがって、いずれの地区についても国土交通省の地すべり対策はいかにも手抜きであって、地すべりの危険性を除去するものとはいえない。

カ ハッ場ダム建設が環境に大きな悪影響を与えること

ハッ場ダム予定地周辺は豊かな自然環境に恵まれており、また、文化財保護法に基づき国の名勝に指定されている吾妻溪谷が存在している。しかしハッ場ダム建設はその豊かな自然と美しい景勝を著しく損ねるものである。

ダム建設のように環境に著しい影響を与えるおそれのある行為の実施・意思決定に当たりあらかじめ環境への影響について適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、環境の保全について適正に配慮しようとする環境影響評価は、これが制度化されている場合は勿論のこと、そうでない場合であっても、事案に即して条理法上の義務として要求されるものであり、環境影響評価が必要であるのに実施されなかった場合や、形式的には実施された場合であっても、事案に即した適切なものでない場合には、この条理法上の義務違反としてその行為は違法とされる。

ハッ場ダム建設事業については、昭和60年に環境アセスメントが実施され、更に幾度かの追加調査もされているが、適正な環境影響評価がされたとは到底いえず、違法である。また、生物多様性の破壊に関しては生物の多様性に関する条約に反するとともに、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、クマタカ等に対しては同条約9条に違反する結果となることが確実であるにもかかわらず、条理法上及び前記条約に基づく、事案に即した適切な環境影響評価が実施されておらず、やはり環境影響評価義務を怠った違法な事業というほかない。

キ ハッ場ダム建設は公共事業として不要であること

(被告らの主張)

ア 本件各財務行為の適法性に関する司法審査のあり方について

(ア) 住民訴訟制度は、個人の権利や利益を保護するためのものではなく、地域住民の全体的利益のため、住民の手により地方公共団体職員の違法な財務会計行為を防止、是正等することによって、地方財務の適正な運営を確保することを目的とする制度であり、地方行政一般の非違を対象とするものではない。このことは、最高裁判決が繰り返し説示しているところである。

本件において原告らは、八ッ場ダム建設の要否を争点としているが、公共事業の必要性は選挙により選出された代表者の判断に委ねられるものであり、このような行政一般についてその非違、適否を問題とするための直接参政の制度としては、事務監査請求（地方自治法75条）、条例の制定改廃請求（同法74条）等の選挙権を有する者の50分の1の連署をもってする直接請求によることが予定されており、財務会計事項のみを対象とし、そのため住民1人でも出訴可能な住民訴訟によることはできないこととなっている。しかるに原告らは、専ら自己の政策を実現すべく、上記した直接請求の要件を潜脱し、住民訴訟の財務会計事項（公金の支出）に藉口して公共事業の必要性という一般行政上の政策判断を争っているものであり、しかも住民訴訟が予定しない国の事務（事業）の必要性を俎上に乗せて争っているものである。

本件の原告らは、八ッ場ダム建設予定地に居住する等八ッ場ダム建設事業について法律上の利害関係を有するものではなく、もとより八ッ場ダム建設事業について国や各都県の利根川の治水、利水等についての行政責任を負える立場にはない。群馬県の総人口は約201万人（平成20年10月現在）、選挙権を有する者は約160万人（同年12月現在）であるが、群馬県の八ッ場ダム建設事業への参画等は、その代表者

の判断により行われているものであって、本件の19名の原告が、八ッ場ダム建設事業の適否、要否を争える正当性は何もないのである。

本件は、住民訴訟の極端な濫用例であり、八ッ場ダムの必要性についての実体上の議論をするまでもなく、主張自体失当なものとして棄却されるべきものであることが明らかなのである。

- (イ) 地方自治法242条の2第1項4号の当該職員に損害賠償の請求を求める義務付け請求において、当該職員の地方公共団体に対する不法行為責任等が成立するためには、「先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた右職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られる」（最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁）。

本件においては、群馬県知事がその財務会計行為につき指揮監督し得る専決権者（土木部長（当時）等）の河川法60条に基づく八ッ場ダム建設事業負担金の国庫への納付（公金の支出）及び群馬県知事の所管する一般会計から群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）への八ッ場ダム建設事業に関する繰出金（出資金）の支出（公金の支出）について、財務会計法規上の義務違反が存したことの主張立証がなされなければならない。また、群馬県企業管理者が自ら又はその財務会計行為につき指揮監督し得る専決権者（事業部長等）の特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金の国庫への納付（公金の支出）、水特法負担金及び基金負担金の支出（公金の支出）について、財務会計法規上の義務違反が存したことの主張立証がなされなければならない。この理は、地方自治法242条の2第1項1号の差止請求の場合においても異なるものではない。しかるに、原告らは、治水上、利水上必要性のない事業であるから、あるいは河川環境に悪影響をもたらす事業であるから、八ッ場ダム建設事業は不要であり、このような事業に関して、群馬県知事

及び群馬県企業管理者等が負担金等を支出するのは違法であると主張するのみであって、上記専決権者ひいては群馬県知事及び群馬県企業管理者の財務会計行為（公金の支出）につき、どのような財務会計法規上の義務にどのように違反するのかについては何も主張していない。

要するに、原告らの主張は、非財務会計事項の違法事由の主張で、より正確には政策判断に係る非財務会計事項の当、不当の主張でしかなく、この点において既に原告らの主張は主張自体失当なものである。

イ 本件各負担金支出の適法性

（ア）建設費負担金

建設費負担金は、特定多目的ダム法7条に基づき、国土交通大臣の納付命令によって徴収される。この国土交通大臣の納付命令がある以上、被告らは、これを国庫に納付しなければならない。その徴収は歳入徴収官（国土交通大臣官房会計課長）の発する納入通知書によってされるが、この負担金を国庫に納入しないときは、特定多目的ダム法36条により、国税滞納処分の例により、強制的に徴収される。そして前記アのとおり、国土交通大臣の上記納付通知が不存在又は無効でない限り、被告らは納付義務を免れないのである。

（イ）建設事業負担金

ハツ場ダムによる利根川下流の洪水調節により受益する関係都県の治水に関する費用（群馬県にあっては建設事業負担金）は、河川法59条、60条1項、63条1項、特定多目的ダム法8条、7条により、国並びに群馬県、埼玉県、東京都、千葉県、栃木県及び茨城県の負担割合と負担額が決まる。なお、群馬県の治水に関する負担割合は、河川法60条1項に基づく群馬県の負担割合から、同法63条1項に基づき、国土交通大臣が定めた、埼玉県、東京都、千葉県、栃木県及び茨城県の負担割合（乙46号証参照）を差し引いた9.92パーセントであったが、そ

の後群馬県以外の都県の負担割合が変更されたため（乙47号証参照）、13.39パーセントとなった。

そして、治水に関する費用を負担する都県は、国土交通大臣の納付の通知に基づきこれを国庫に納付しなければならず（河川法64条1項、同法施行令38条1項）、その徴収は歳入徴収官（国土交通省官房会計課長）の発する納入告知書によってされる。この負担金を国庫に納入しないときは、河川法74条により国税滞納処分の例により強制的に徴収されるところ、前記アのとおり、国土交通大臣の上記納付通知が不存在又は無効でない限り、被告らは納付義務を免れないのである。

(ウ) 水特法負担金

ハッ場ダム建設事業は、国土交通大臣が作成した各基本計画に基づいて行われている。そして、本件において、原告らは、水特法負担金固有の瑕疵を主張するものではなく、ハッ場ダム建設それ自体を争うものであるところ、水特法負担金は、水源地域特別措置法に基づき協定を締結し水源地域対策をするものであるから、内閣総理大臣の指定ダムの指定、水源地域指定、水源地域整備計画の決定が著しく不合理であり、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がない限り、これらを原因とする群馬県の水特法負担金に係る財務会計行為、すなわち水特法協定書、覚書及び個別覚書の締結（これは財務会計行為としての「契約の締結」に当たる。）並びにこれらに基づく群馬県企業管理者（専決権者を含む。）の水特法負担金の支払い（これはいうまでもなく「公金の支出」に当たる。）が違法となることはない。そしてこれらの契約締結ないし公金支出に合理性があり違法とすることができないことは明らかである。

(エ) 基金負担金

本件において、原告らは基金負担金固有の瑕疵を主張するものではなく、前記同様ハッ場ダム建設それ自体を争うものであるところ、基金負

担金は、水源地域対策特別措置法に基づく水源地域対策を補完するものであるから、やはり前記同様、その原因となる内閣総理大臣の指定ダムの指定、水源地域指定、水源地域整備計画の決定が著しく不合理であり、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がない限り、これらを原因とする群馬県の基金負担金に係る財務会計行為、すなわち基金協定書、細目協定書及び企業局協定書の締結（「契約の締結」）並びにこれらに基づく請求による群馬県企業管理者（専決権者を含む。）の基金負担金の支払い（「公金の支出」）が違法となることはない。そしてこれらの契約締結ないし公金支出に合理性があり違法とすることができないことも明らかである。

(オ) 一般会計繰出金

一般会計から水道事業会計（特別会計）に対する繰出金の支出については、地方公営企業法18条1項に基づき、出資金の繰り出しをしているが、この出資金は、水道事業の経営基盤の強化及び資本費負担の軽減を目的として、総務省自治財政局長通知に定められている繰り出しの基準に基づくものである。この出資金は、八ッ場ダム建設事業に係る負担分（その3分の1に相当する額）として、群馬県知事の所管する一般会計から群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）に対して、県議会で議決された予算に基づいて繰り出しているものであり、群馬県知事には、予算執行の段階で、その額を増減する裁量の余地はない。予算執行段階でのこの繰り出しの拒否は、上記した水道事業会計（特別会計）からの八ッ場ダム建設費負担金の支出を不能にさせ、群馬県水道事業の経営を危うくすること等から許容されるものではない。

以上のように、本件の負担金等の支出（公金の支出）については、財務会計法規上の義務に違反する事態が発生することはあり得ない。

ウ ハッ場ダムには利水上の必要性があること

- (ア) 原告らは、新規の水資源開発計画が策定されていないことを論難するが、平成20年7月に第5次フルプランが策定されている。これによれば、ハッ場ダムの平成16年9月の参画水量の減量に伴うハッ場ダムの建設に関する基本計画の第2回変更が位置付けられている。なお、フルプランでは、水需給における供給の目標を達成するために必要な施設として各ダム事業が位置付けられているが、これはハッ場ダムのような個別のダム事業を拘束するものではない。
- (イ) 群馬県の上水道事業においては、県内39市町村のうち31市町村が水道事業を営んでいるが、その水源には、表流水、地下水のほか、群馬県企業局が経営する4つの広域水道用水供給事業からの受水がある。この4つの水道用水供給事業のうち、ハッ場ダムを水源の1つとしているのは、県央第二水道用水供給事業及び東部地域水道用水供給事業の2つである。県央第二水道用水供給事業は、1日当たり最大計画給水量14万6000立方メートルで、県央地域の6市町村（前橋市、桐生市、伊勢崎市、渋川市、富士見村、玉村町）の水道事業者に対し給水を行っている。その水源は、1日当たり計画取水量15万9000立方メートルのうち、3万立方メートルをかんがい期は矢木沢ダム、非かんがい期は奈良俣ダムに、12万9000立方メートルをかんがい期は広桃用水転用、非かんがい期はハッ場ダムに求めている。なお、現在ハッ場ダムにおける参画水量1日当たり12万9000立方メートルのうち4万9000立方メートルについては、暫定豊水水利権許可を得て給水を行っている。東部地域水道用水供給事業は、1日当たり最大計画給水量4万750立方メートルで、東部地域の7市町村（太田市、館林市、板倉町、明和町、千代田町、大泉町、邑楽町）の水道事業者に対し給水を行っている。その水源は、1日当たり計画取水量4万4000立方メートルの全量をかんがい期は広桃用水転用、非かんがい期はハッ場ダムに求めて

いる。なお、現在ハッ場ダムにおける参画水量1日当たり4万4000立方メートルのうち3万7000立方メートルについては、暫定豊水水利権許可を得て給水を行っている。

工業用水道事業においては、群馬県企業局が東毛工業用水道事業及び渋川工業用水道事業の2つの事業を行っており、ハッ場ダムを水源の1つとしているのは、東毛工業用水道事業であるところ、これについては、東毛地域の8市町（太田市、館林市、伊勢崎市、大泉町、邑楽町、明和町、板倉町、千代田町）内の88社96工場に対して給水を行っている。その水源は、1日当たり計画取水量13万8200立方メートルのうち、5万2000立方メートルを草木ダム（通年）に、5万6000立方メートルをかんがい期は広桃用水転用、非かんがい期は奈良俣ダムに、3万200立方メートルをかんがい期は広桃用水転用、非かんがい期はハッ場ダムに求めている。なお、現在ハッ場ダムにおける参画水量1日当たり3万200立方メートルのうち1万8000立方メートルについては、暫定豊水水利権許可を得て、給水を行っている。

原告らの主張は、群馬県全域の水道事業者等の有する全体保有水源から将来の水需要予測値を机上で差引計算して、水源に余裕があるから、ハッ場ダム等の水源開発は必要ないというものであるが、個々の水源開発は、水道用水供給事業者を含めそれぞれの水道事業者が、それぞれの地域に対し給水の責任を負う立場を前提に、地域の特性、人口や経済動向、渇水時への対応、水質事故等非常時の対応のための水源分散化、取水・浄水・導水施設等の効率的な施設整備等の諸要素を総合的に判断し、長期的視野に立って決定しているものであり、そのため、県全体の水源量から水需要量を単純に差し引けば県全体の水源量が上回るのは当然のことであって、原告らの主張は無意味な主張でしかない。さらに、前述のとおり、ハッ場ダムを水源としている3つの事業はそれぞれ必要不可

欠な水源としてハッ場ダムに依存しており、ハッ場ダムから撤退すれば用水供給に重大な支障をきたすことになるものであり、したがって、ハッ場ダムに参加して水源を確保する必要性はないとの原告らの主張は失当である。

また、原告らは、非かんがい期には濁水が問題となることはないことから非かんがい期の水利権は形式的なものであって、県央第二水道用水供給事業、東部地域水道用水供給事業及び東毛工業用水道事業が広桃用水転用により取得したかんがい期の水利権に対応する取水を非かんがい期にも行うことが事実上可能であるから、群馬県が水道用水供給事業及び工業用水道事業の非かんがい期の水利権をハッ場ダムで取得しようとする事自体無意味であると主張するが、河川の流水を占用しようとする者は、河川管理者の許可を受けなければならないとされており（河川法23条）、仮に河川の流量が豊富であるとしても、水利権を取得することなく取水することは河川法上許されるものではない。

(ウ) 以上のように、原告らの利水の必要性に関する主張は机上での差引計算でしかなく、主張自体失当のものであり、もとより重大かつ明白な瑕疵等の事由となるものではない。また、必要性の有無は群馬県に対する不法行為の成否や財産上の損害と無関係である。したがって、原告らの主張は、主張自体失当のものでしかない。

エ ハッ場ダムには治水上の必要性があること

基本高水のピーク流量とは、各河川で洪水防御の目標とする計画規模としての最大流量をいうが、洪水防御の目標の規模の最大流量をどのように設定し、どのような河道整備等を行い、どのようにダム等の洪水調節施設で調節し、どのような流量を河道に流下させるかなどは、河川の重要度、既往洪水による被害の実態、経済的効果等を総合的に考慮し、河川審議会（現社会資本整備審議会）の意見を聴きつつ、河川管理者たる国土交通大

臣の裁量判断に委ねられているものである（河川法16条2項、平成9年法律第69号改正前河川法（以下「改正前河川法」という。）16条2項）。

八斗島基準地点における基本高水ピーク流量毎秒2万2000立方メートルは、利根川の河川管理者である国土交通大臣（旧建設大臣）が、200分の1確率規模の洪水流量毎秒2万1200立方メートルと昭和22年9月のカスリーン台風時の実績降雨から算出された洪水流量毎秒2万2000立方メートルを考慮し、河川審議会の意見を聴いて、昭和55年12月の利根川水系工事実施基本計画（改正前河川法16条）において定められたものである。さらに、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（河川法16条）においても、社会資本整備審議会の意見を聴いて、同様の基本高水のピーク流量が定められているが、上流ダム等による調節量と河道への配分量には変更があり、河道分担量を毎秒500立方メートル増やして毎秒1万6500立方メートルとし、ダム等の洪水調節施設による調節量を毎秒500立方メートル減らして毎秒5500立方メートルとしている。河道分担量の増加は河道の流下能力の増大によるものであるが、河道整備（河道拡幅、堤高嵩上げなど）には限界があるため、矢木沢ダム等既設6ダムのほか本件の八ッ場ダム等の建設により、毎秒1600立方メートルの洪水調節効果を見込み、その余は、河道内調節池の掘削による洪水調節容量（治水容量）の増加や既設ダムの治水・利水容量振り替えによる機能強化を図る等、徹底した既存施設の有効利用を図りながら洪水調節施設の整備をすることとしている。なお、利根川水系の河川整備計画（河川法16条の2）は現在国において策定中であるが、八ッ場ダム建設事業は当該計画中に位置づけられる予定となっている。

原告らの主張は、洪水防御の目標とする計画規模を最大流量毎秒2万2000立方メートルまで設定する必要はなく、より少なく見込むべきであ

り、そうすれば八ッ場ダムを建設する必要はないというものであって、要は、国土交通大臣の定める基本高水のピーク流量を国民の生命、身体、財産等に対し非安全側に立って設定すべきであるというものである。このような主張は、善解しても国土交通大臣の裁量判断に対する1つの政策上の提言を出るものではなく、もとよりこのような主張をもって上記した国土交通大臣の利根川水系工事实施基本計画や利根川水系河川整備基本方針の基本高水のピーク流量の設定に関する政策判断が違法となるものではない。しかも、これらの主張は国民の生命、身体、財産等に対し非安全側に立つもので、それらに危険を及ぼす可能性が増大するという意味でむしろ相当ではないと評し得るものである。利根川流域は、首都圏を含む人口、資産等が集中する全国有数の河川流域であり、浸水被害の発生により破壊的被害が想定されることから、被害回避のため治水安全上想定される計画規模の中で最大値が採用されることが望ましく、群馬県にとっても、広域的かつ記録的な大雨への備えは必要なのである。

また、八ッ場ダムは、吾妻川流域の約半分に当たる708平方キロメートルに降った雨を集めて洪水調節をするもので、洪水調節容量は6500万立方メートル、八斗島地点での洪水調節効果は200分の1の確率規模の降雨量においてピーク流量を每秒平均600立方メートル削減する効果が見込まれている。例えば、利根川堤防に漏水等の被害をもたらした平成13年9月の台風15号は吾妻川流域に多量の雨を降らせたが、八ッ場ダムはこのような事態に対して大きな効果が期待できるのであり、また、おおむね200分の1の確率規模の大雨が降った場合の利根川氾濫による洪水氾濫のシミュレーションによると、浸水被害区域は広大であるが、八ッ場ダムの治水効果は利根川で洪水氾濫がおきると浸水する恐れのある区域に広く及ぶものであり、流域の関係都県が受ける治水上の利益は非常に大きいのである。したがって、八斗島基準地点の基本高水のピーク流量の問

題のいかんにかかわらず、ハッ場ダムは、治水上関係都県に対し著しい利益をもたらすものである。

オ ハッ場ダムの基礎地盤（ダムサイト）が危険であるとはいえないこと

(ア) ハッ場ダムは、当初想定していたよりも基礎岩盤が良好であることが判明し、また、熱水変質による強度低下の影響も当初の想定より少ないことが判明し、ダム基礎岩盤の高さを当初の設定より上げる等の変更がなされている。左岸及び右岸の低角度割れ目は、岩盤を分断してブロック化させるような性状のものではなく、また、ダムの基礎として問題のある断層破碎帯も存在しないが、仮に今後の追加調査により、ダム基礎岩盤としてせん断強度が不足する箇所があったとしても、弱部の除去等を堤体設計に見込むことにより対応可能である。

基礎地盤の遮水性の向上等を目的としたグラウチングについては、「グラウチング技術指針」（平成15年4月1日付け国土交通省河川局治水課長通知）に基づいてなされるが、改良目標値や改良範囲を設定することにより、ハッ場ダムの基礎地盤等の遮水性が不足する箇所への対策が図られる。一般にダムの地質調査は、計画及び設計段階から工事着手後においても継続的に実施され、調査を重ねることにより、精度の高い地質性状の把握が図られ、ダムサイト地質に対する評価や設計にはその都度修正が加えられていくものである。

(イ) ハッ場ダムの貯水池周辺の地すべり対策について、国土交通省は平成8年度から平成12年度までの間、旧建設省関東地方建設局に設けられた「ハッ場ダム貯水池周辺地盤安定検討委員会」の意見を踏まえつつ、計画案を作成しているが、原告らの指摘は、ほとんど同検討委員会の検討過程で作成された報告書等の留意事項とされたものからの引用にすぎない。地すべり調査は、貯水池の試験湛水が終了するまで継続的に行われるのが一般であり、ハッ場ダムにおいても、今後も実施される地すべ

り調査や設計作業により精度向上が図られ、試験湛水にあたり貯水池周辺全域の斜面を対象とした再検討も予定され、貯水池周辺の地すべりに対する評価や対策等の修正が図られていくものであり、検討過程の問題点をとらえてハッ場ダムが欠陥ダムのような主張をするのは極めて不適切である。

なお、原告らは、川原畑地区二社平、川原畑地区勝沼（上流側と下流側の2つのブロック）、横壁地区西久保、横壁地区小倉、横壁地区白岩沢の地すべりの危険性等に触れているが、地すべりの考え難い地域（横壁地区西久保）や地すべり対策が既に実施されている地区（横壁地区小倉）があるほか、仮に新たに今後地すべり対策等が必要になったとしても、技術的に十分対応可能である。

(ウ) 原告らの主張は、ダム建設に伴う技術上の問題にとどまり、技術的に解決し得るものでしかなく、その意味で本訴請求の違法事由の主張としては主張自体失当のものである。また、これらの主張は根拠がなく、善解しても原告らの杞憂に過ぎず、根拠のない主張である。

カ ハッ場ダムの建設と周辺環境の関係について

(ア) 原告らがハッ場ダムの建設と周辺環境の関係について主張するところは、その主張自体から明らかなおり、水没住民等の利害に関わるものではあっても、群馬県の財務事項とは無関係の主張であり、群馬県に対する不法行為の成否や財産的損害とも全く無関係であって、4号義務付け請求及び1号差止請求の主張としては、無意味で主張自体失当である。

(イ) なお、原告らの主張に応じ、念のため付言する。

ハッ場ダムについて昭和60年に実施された環境影響調査は、当時の法令に従い、環境影響評価の趣旨に合致した手続で行われているし、その後も継続的に環境影響評価は行っている。

また、地元住民の生活再建についても、ダム事業者により土地等の取

得に関わる補償や建物及び建物以外の工作物等の補償などが行われているほか、各種の生活再建関連事業が地元住民と協議し合意形成を図りながら行われている。

さらに、八ッ場ダムにおける動植物等の自然環境調査は、環境影響評価が法制化される以前から実施されており、当初の環境影響評価項目は現行制度のように多岐にわたるものではなかったが、法制化に伴い新たに必要とされた環境影響評価項目は調査対象として追加されており、生物の多様性に関する条約14条1項に違反するなどということはありません。また、八ッ場ダム事業はイヌワシ等の国内希少野生動物の捕獲、採取、殺傷又は損傷を行うものでないため、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9条に違反するものではないと考えられるが、ダム事業によって国内希少野生動植物を含めた重要な動植物の生息・生育が脅かされることのないように、八ッ場ダムにおける国内希少野生動植物の環境影響評価においては、上記の省令に基づき環境調査が実施され、事業により影響を受けると予測されるものについては、環境保全措置の検討を行い、その対策が実施されている。

また、景観上の問題についても、ダムの建設地が当初計画地より600メートルほど上流へ移動となり、名勝吾妻峡の指定区域約3.5キロメートルのうち、下流側の約4分の3が八ッ場ダム建設後も現況のまま保存されることとなった。なお、現況のまま保存される区域には、名勝吾妻峡のうちでも最も観光客が訪れる鹿飛橋付近も含まれている。

そして、八ッ場ダムが建設されることによって、吾妻川の酸性の度合いが高くなることはないと考えられ、また、吾妻川の水が弱酸性であることから、富栄養化（植物プランクトンの異常増殖など）は生じにくいと考えられている。

以上述べたとおり、原告らの主張は実質的にみても失当である。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (被告管理者が国土交通大臣に対し八ッ場ダム使用权設定申請を取り下げないことは、地方自治法242条の「財産の管理を怠る事実」に該当するか) について

(1)ア 原告らは、ダム使用权設定予定者の地位は、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」であるから、同法237条の「財産」に当たり、ダム使用权設定申請を取り下げないことは同法242条の「財産の管理を怠る事実」に該当すると主張する。

イ しかし、地方自治法238条1項は、『『公有財産』とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち、次に掲げるもの（基金に属するものを除く。）をいう。』として、公有財産の範囲を具体的に定めているところ、これは同じ「財産」の範疇に属する物品、債権及び基金との区分を明確にし、公有財産の管理体制と責任関係を明確にする趣旨であると解される。

そして、同項4号は、公有財産として「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」を掲げているところ、地上権、地役権及び鉱業権は、いずれも用益物権又は用益物権とみなされるものであるから、「その他これらに準ずる権利」とは、法律上確立している用益物権又は用益物権に類する性格を有する権利をいうものと解される。ところで、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暫定的な地位にすぎず（特定多目的ダム法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のであり（同法4条2項5号）、以上のような性格を有するダム使用权の設定予定者たる地位をもって、およそ用益物権又は用益物権に類する性格を有する権利であると解する余地はない。

したがって、ダム使用权設定予定者の地位は、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」には当たらない。

ウ また、地方自治法238条1項7号は、公有財産として「出資による権利」を掲げているところ、確かにダム使用权の設定予定者は多目的ダムの建設費の負担義務を負うが（特定多目的ダム法7条）、その納付先であり、特定多目的ダムの建設主体である、国土交通大臣、すなわち国（同法2条1項）から、その建設費の負担により、利益配当や残余財産の分配を受けることはないから、多目的ダムの建設費の負担を地方自治法238条1項7号所定の「出資」ということはできない。

エ さらに、公有財産は、地方自治法237条2項、238条の4以下において、その貸付け、交換、譲渡等を制限する規定が置かれているが、そもそもダム使用权の設定予定者たる地位について、貸付け、交換、譲渡等の処分がされることはおよそ想定されていないのであって（特定多目的ダム法6条、21条参照）、地方自治法237条2項、238条の4以下の規定を適用する余地もないというべきである。

オ 以上によれば、ダム使用权の設定予定者たる地位は、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」あるいは同項7号の「出資による権利」のいずれにも該当しない。

(2) さらに、原告らは、ダム使用权の設定予定者たる地位は、地方財政法8条の「財産」あるいは地方公営企業法20条及び同法施行令14条の「資産」に該当する旨主張する。

しかしながら、地方自治法237条は、「この法律において『財産』とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。」と明示的に定義しており、したがって、同法242条にいう「財産の管理を怠る事実」の「財産」は、公有財産、物品及び債権並びに基金に限られると解するほかないのであって、

この解釈が地方財政法8条の「財産」あるいは地方公営企業法20条及び同法施行令14条の「資産」という語の解釈に左右される余地はないというべきである。したがって、原告らの上記主張は失当であって、かつその他にダム使用権の設定予定者たる地位が地方自治法237条及び242条の「財産」に該当すると解すべき根拠を見いだすことはできない。

(3) また、ダム使用権設定申請を取り下げるとは、ダム使用権の設定予定者たる地位を放棄することになるものであり、同行為を、その地位の「管理」に当たると解することはできない。したがって、ダム使用権設定申請の取り下げを怠る事実が地方自治法242条の「管理を怠る事実」に当たるともいえない。

(4) 以上によれば、ダム使用権設定予定者の地位は、地方自治法237条の「財産」に該当せず、また、ダム使用権設定申請を取り下げないことは、同法242条の「管理を怠る事実」に該当しない。

したがって、本件訴えのうち、同法242条の2第1項3号に基づき被告管理者が国土交通大臣に対しハッ場ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であることの確認を求める部分は不適法として却下すべきものである。

2 争点(2) (ハッ場ダムに係る建設費負担金、建設事業負担金、水特法負担金、基金負担金及び一般会計繰出金の支出は、地方自治法2条14項、同条16項、同法138条の2、地方財政法4条1項、地方公営企業法17条の2第2項等に反して違法か。) について

(1) 建設費負担金について

ア 建設費負担金の支出の違法性を検討する際の当裁判所の基本的見解

(ア) 特定多目的ダム法7条1項は、ダム使用権の設定予定者は、多目的ダムの建設に要する費用のうち、同項所定の額を勘案して、政令で定めるところにより算出した額の費用を負担しなければならない旨定めており、

基本計画においてダム使用権の設定予定者とされた以上、その者が、建設費負担金を納付する時点において、ダム建設完了後に設定される予定のダム使用権を利用する必要のあることを要件としていない。したがって、群馬県が国土交通大臣の納付通知を受けた時点でダム使用権の設定予定者である以上は、ダム建設完了後、群馬県に設定されることが予定されるダム使用権が群馬県の水道事業に客観的に必要となるか否かにかかわらず、法律上、群馬県は建設費負担金の納付義務を負うのである。したがって、群馬県がダム使用権の設定予定者であり、国土交通大臣の納付通知がある以上、被告管理者は、当該納付通知を尊重し、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るのであるから、被告管理者が、国土交通大臣の納付通知に従って建設費負担金を支出することは、原則として財務会計法規上の義務に違反する違法なものとはいえない。

- (イ) 以上に対し原告らは、ダム使用権の設定予定者は、ダム使用権の設定の申請を自由に取り下げることができるのであり、その場合には建設費負担金納付義務を免れることができるから、被告管理者には、負担金支出に見合う利水上の利益のないことが客観的に認められる場合には、ダム使用権の設定の申請を取り下げて負担金納付義務を回避すべき義務があり、これをせずに漫然と負担金の支払いをすることは、被告管理者が負っている誠実執行義務（地方公営企業法6条、地方自治法138条の2）に反して違法であると主張する。

しかしながら、群馬県においては、直接的には各市町村の水道事業者が水道の供給を行っているが、群馬県自身、水道用水供給事業や工業用水道事業を営んでおり（乙238、258、259等参照。さらに詳しくみると、水道用水供給事業は、県央第一水道、新田山田水道、東部地域水道及び県央第二水道の4つの浄水場から、工業用水道事業は、渋川

工業用水道と東毛工業用水道の2つの浄水場から、それぞれ水道の供給がされている。そして水道法6条2項に基づき、群馬県内38市町村に、33の上水道事業者と197の簡易水道業者が経営をしている。群馬県企業局の4つの水道用水供給事業は、上記の群馬県内の水道事業者の要望を踏まえ、それぞれ計画を策定し実施しているという関係にある。これは、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究極的な目的とする水道法（同法1条）に基づく事業を支えるものであるところ、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、水は貴重な資源であることから（同法2条1項参照）、各水道事業者は、地方公共団体として、当該地域の自然的社会的諸条件に応じて、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の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項、2項）のであって、群馬県が、このような水道事業を安定的かつ適正に運営させ、渇水によって県民の生活が極力影響を受けないように努力する責務を負っていることは明らかである。ダム使用权の設定の申請も、このような責務を果たすためになされるものであるところ、一般に、ダムの建設は、計画から完成に至るまで長期間にわたり多額の費用を要するものであるから、ダム使用权の設定の申請に当たっては、給水義務を全うするため、将来の経済、社会の発展にも対応することができるよう、長期的な給水区域内の水道需要及び供給能力を合理的に予測した上、水道事業の適正かつ能率的な運営の観点から、その可否を慎重に検討、判断した上すべきであり、そのような検討、判断がされた上でダム使用权の設定の申

請がされた以上は、先に述べたとおりダム建設に長い期間と多額の費用を要することに鑑みても、その後が生じた短期的な事情のみからその判断を変更することは原則として想定されていないというべきであり、少なくとも、そのような短期的な事情のみをもってその判断を変更する義務が生ずることは、極めて例外的な事態であるといわなければならない。

また、群馬県民の日常生活に必要な不可欠な良質で低廉な水道用水を安定的に供給する水道事業は、原則として市町村の経営とされているところ（水道法6条2項）、新規に河川等の表流水を開発し、水道施設を整備するには多額の先行投資を必要とし、市町村等が単独で事業を実施するのは不経済であることから、市町村等の水道事業者に対して水道用水を供給する水道用水供給事業（同法3条4項）を、群馬県企業局が主体となり、地方公営企業として実施している。そして、地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮することを経営の基本原則としているところ（地方公営企業法3条）、被告管理者は、水道事業管理者として、地方公営企業法8条1項各号に掲げる事項を除くほか、地方公営企業の業務を遂行し、当該業務の執行に関し当該地方公共団体を代表し（同法8条1項）、予算の原案の作成、決算の調整、当該企業の用に供する資産の取得、管理、処分、契約の締結、料金等の徴収など幅広い事務を担当し（同法9条）、地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については条例又は議会の議決を要しないとされていること（同法40条1項）に鑑みると、企業の経済性を発揮するためには、これらの事務の遂行は、被告管理者の合理的な裁量に委ねられているというべきである。

したがって、被告管理者が、既にしたダム使用权の設定の申請を取り下げるか否かは、上記のように、群馬県に求められている水の安定供給を十全なものとするため、長期的な給水区域内の水道需要及び供給能力

を合理的に予測した上、水道事業の適正かつ能率的な運営の観点から、慎重に判断すべきであって、その判断が合理的な裁量の範囲を逸脱したものであるといえない限り、ダム使用权の設定の申請を取り下げないことが違法であるとはいえず、被告管理者が負っている誠実執行義務（地方公営企業法6条、地方自治法138条の2）に違反することもないというべきである。

そこで、被告管理者がハッ場ダム使用权設定申請を取り下げない判断が、合理的な裁量の範囲を逸脱し違法であるか否かについて、以下検討する。

イ 利水上の必要性について

ア) 群馬県の水需要予測

a. 証拠（甲3、乙17、246、証人中野）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。すなわち、群馬県は、平成12年3月に群馬県総合計画「21世紀プラン」を策定し、その中で、水需要の見通しについて触れている。それによれば、生活用水の見通しについて、平均給水量は、給水人口（人口に水道普及率を乗じたもの）に原単位（一人一日平均給水量）を乗じたもの、需要量（最大取水量）は、平均給水量を利用量率で除し、さらにこれを負荷率で除したものであることを前提とした上で、平成10年の給水人口は、上水道が186万人、簡易水道が14万人であるが、平成22年には、上水道が194万人、簡易水道が13万人と推計されている。また、一人一日平均給水量は、上水道が480リットル、簡易水道が451リットルであるが、平成22年には、上水道が488から518リットル、簡易水道が440から500リットルと見込まれている。そして、1日最大取水量については、平成10年には127万立方メートルであるところ、平成22年には134から143万立方メートルになるとされて

いる。この推計においては、群馬県の総人口が、平成10年においては202万3740人であるのに対し、平成22年には208万5607人になると予測されており、また平成10年には91.7パーセントである上水道の普及率が平成22年には92.9パーセントになると見込まれている。もっとも、群馬県は、公式に水需給計画を策定しているわけではなく、上記の「21世紀のプラン」に記載された「水需要の見通し」は、健全な水循環系の構築を目指し、県民一人一人が毎日の水の使い方を考える契機とすることを目的として作成されたものであるとされる。また群馬県における水需要予測は、現在ではこれが最新のものである。

- b また、証拠（乙246, 248, 249, 証人中野）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。すなわち、群馬県は、国土交通省水資源部からの「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画需給想定調査」に対し、平成19年10月に回答した。これは、国土交通省水資源部が、「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5次フルプラン）」の策定に当たって、独自調査を行うほか、群馬県に調査の依頼を行ったものであり、群馬県は、将来にわたって県民の安全で快適な日常生活の確保と群馬県の産業の発展に必要な水量が確保されているかという観点から、群馬県全体としてのマクロ的な想定と検証を行い回答した。この回答において、平成27年の上水道の需要想定値については、人口を199万6000人、上水道普及率を93.7パーセント、一人一日平均給水量を474リットル、負荷率を81.5パーセント、一日最大給水量を108万立方メートル、一日平均取水量及び一日最大取水量を1秒当たり13.57立方メートルとしている。また、この予測に用いた数値の根拠として、人口については、平成15年12月に公表された国立社会保障

・人口問題研究所による推計値を，水道普及率については5種類のトレンド式による推計値を，一人一日平均給水量については，過去10年の平均値を，負荷率については過去10年の最低値を，利用量率については過去10年の平均値を使用したとされている。

- c 前記aにおいて認定し，また被告ら自身認めているとおり，群馬県は県としては平成12年以降水需要予測を行っていない。これは，被告らが主張し，また，前記ア(イ)において判示したとおり，群馬県においては，直接的には県内各市町村における水道事業者がそれぞれその管轄区域の給水義務を負っているから，水需要予測も各市町村において責任を持って行うべきであるという理由に基づくものとみられるところ，確かに上記のような群馬県における水道事業の構造によれば，第一次的には各市町村において水需要予測を行うべきであるとしても，そのことにより，群馬県が，県全体としての水需要予測をすることが不要となるものではない。

しかしながら，群馬県が水需要予測を行っていないからといって，そのことから直ちにこれまで行われた予測の合理性が認められないことになるわけではないから，以下，前記判示の予測が合理性に欠けるものであるか否かについて判断する。

- d 前記aにおいて認定した群馬県による平成12年当時の水需要予測は，過去10年間の平均値に基づく目標値及び時系列傾向分析により行った予測値が併記されているものであるが，数値に幅があること自体は，県民の節水努力の如何によって水の使用量が変化するということを示しているにすぎないのであるから，これを原告らが主張するようにいい加減あるいはあやふやなものであるなどとして論難するのは妥当でない。また，これまでの傾向を踏まえて，水道普及率や負荷率の向上を織り込んで計算をしているのであって，その過程に格別不合理

な点は見当たらない。

他方、人口については、前記 a においては今後もなお微増するという想定の下で算定がされているが、その後行われた前記 b においては、人口が微減するという想定の下で算定されており、人口の予測については、少なくとも現時点においてはその合理性がいささか低下したものとわざるを得ない。もっとも、両算定における予測人口の差は 5 パーセントに満たない程度であるから、仮に前記 a の予測において人口を前記 b のものとして算定し直しても、その水需要の予測として、平成 10 年よりも平成 22 年の方が若干増加するという結論になる。

以上によれば、前記 a の予測それ自体が著しく不合理であるということとはできない。

e 他方前記 b における算定は、前記 a におけるものと異なっているが、これについては、被告らが主張するように、その算定の趣旨目的が異なるのであって、この点における相違が直ちに水需要予測のずさんさをうかがわせるということとはできない。

f もっとも、以上見てきたとおり、要するに群馬県においては確度の高い水需要予測はされていないのであって、水需要予測に関する主張立証を勘案する限りにおいては、利水上の必要性ないし不要性については未だ判断しがたいといえる。

そこで、更に別個の観点から検討することとする。

(イ) 群馬県の水道の保有水源

a 原告らは、4つの県営水道用水供給事業間で柔軟に水源の振り替えを行い、あるいは、現在の水利権及び暫定水利権を活用・転用すれば、既に十分な水利権が確保されているのであって、これに加えて八ッ場ダムによる水源を確保する必要性はない旨主張する。

b そこで検討すると、まず、証拠（乙 11、29、31、233 から

235まで、238、253（枝番を含む。）、258、259、273（枝番を含む。）及び弁論の全趣旨によれば、①群馬県企業局が行う4つの水道用水供給事業のうち、東部地域水道用水供給事業及び県央第二水道用水供給事業の2つがハッ場ダムを水源の一つとしており、東部地域水道用水供給事業は、1日当たり最大計画給水量が4万750立方メートルで、東部地域の7市町（大田市、館林市、板倉町、明和町、千代田町、大泉町、邑楽町）を対象とし、水源としては1日当たり計画取水量4万4100立方メートルの全量を、かんがい期は広桃用水転用、非かんがい期はハッ場ダムに求めており、県営第二水道用水供給事業は、1日当たり最大計画給水量14万6000立方メートルで、県央地域の6市町村（前橋市、桐生市、伊勢崎市、渋川市、富士見村、玉村町）を対象とし、水源としては1日当たり計画取水量15万9000立方メートルをかんがい期は矢木沢ダム、非かんがい期は奈良俣ダムに、12万9000立方メートルをかんがい期は広桃用水転用、非かんがい期はハッ場ダムに求めているほか、他の2つの水道用水供給事業である県央第一水道用水供給事業と新田山田水道用水供給事業は、それぞれ、矢木沢ダム及び奈良俣ダム、奈良俣ダム及び四万川ダムをその水源としていること、②群馬県企業局が行う2つの工業用水道事業のうち、東毛工業用水供給事業はハッ場ダムを水源の一つとしており、給水能力は1日当たり12万8500立方メートルで、8市町（太田市、館林市、板倉町、明和町、千代田町、大泉町、邑楽町）を対象とし、平成19年度においては89社97工場に対して給水を行っており、水源としては1日当たり計画取水量13万8200立方メートルのうち、5万2000立方メートルを通年で草木ダムに、5万6000立方メートルをかんがい期は広桃用水転用、非かんがい期は奈良俣ダムに、3万200立方メートルをかんがい期は広

桃用水転用，非かんがい期は八ッ場ダムに求めていること，③水道用水供給事業については，群馬県の広域的水道整備計画により利根川地表水の開発（具体的には八ッ場ダムを指す。）により水源を確保することとされていたことから，群馬県知事が建設大臣（当時）に対して八ッ場ダムの使用权の設定を申請し，当初は1日最大26万9000立方メートルをもって参画することとしていたが，その後見直しが行われ，平成16年9月の計画変更に際して参画水量が1日最大17万2800立方メートルに減量されたこと，④工業用水道事業についても同様の経緯により，1日最大3万2000立方メートルをもって八ッ場ダムに参画することとされたこと，⑤上記①②のとおり八ッ場ダムを水源の一部として確保している各水道事業に関し，現在，水道用水供給事業については八ッ場ダムにより確保されている1日当たり17万2800立方メートルのうち8万6000立方メートルを暫定豊水水利権の取得により，工業用水道事業については13万8200立方メートルのうち1万8000立方メートルを暫定豊水水利権の取得により，それぞれ利根川から取水して水の供給を行っていること（なお，暫定豊水水利権とは，水資源開発施設への参画を前提に，河川の流量が基準渇水流量を超える場合に限り取水できるという条件の付された暫定水利権をいう。），⑥上記①②のとおり八ッ場ダムを水源の一部として確保している各水道事業においては，現在水道業者との協定水量ないし契約水量の1日最大給水量から損失水量を考慮してこれに見合う水源の量を算定すると，八ッ場ダムを除いた水源によっては賅いきれない量に達していること，⑦群馬県においては，その主要方針として企業誘致を推進しており，それが実施された場合には，今後新規工業団地への新たな配水も見込まれること，以上の事実が認められる。

これらの事実によれば，各水道用水供給事業及び工業用水道事業に

とって、ハッ場ダムを除いた水源のみによっては現在必要とされている水量を今後も安定的に供給することに困難を来しかねない状況にあるところ、今後企業誘致等により更に必要な水量が増加する可能性もあるものであり、加えて、現時点において必要な水源が確保できているとしても、それはハッ場ダム建設事業へ参画することを前提として付与されている暫定豊水水利権の存在によるところも大きいのであるから、結局のところ、ハッ場ダムからどの程度の水源を確保すべきかという程度問題はあるとしても、ハッ場ダム建設事業に参画することによって安定的な水源を確保する必要性自体は、否定し難いものである。

c 原告らは、証人鳴津の証言あるいはその意見書（甲11, 22, 23）を援用して、群馬県全体における水源量と需要を比較し、水を効率的に運用すれば新たな水源の確保は不要である旨主張しているが、そもそも、各水道用水供給事業あるいは工業用水道事業間における水源の融通が無条件あるいは容易に可能であるとは認められない。また、群馬県においては直接的には各市町村における水道事業者がその管轄区域内の水の安定供給の責務を負っているという構造になっている以上、その各水道事業者がそれぞれ多少の余裕を持った水源の確保を行わざるを得ないのであって、その結果を積み上げれば、実際の需要よりも相応に多い水源の確保が必要になることがあり得るところである。それは上記に述べたような群馬県における水道の供給構造に由来するところであって、原告らの主張は、その前提自体を採用することができないものである。

(ウ) 地下水の利用可能性

原告らは、群馬県には味が良く安全な地下水が豊富にあり、この地下水を十分に活用すれば、十分な水源を確保できるのであって、ハッ場ダム建設事業に参画する必要性はないと主張する。

そこで検討すると、証拠（乙203から205まで、246、248、258、259、269から271まで）及び弁論の全趣旨によれば、①群馬県においては、平成19年10月に国土交通省の調査依頼に対する回答を目的に行った「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画需給想定調査」において、水道用水の安定供給可能想定値（近年20か年で2番目の渇水年において供給可能な水量）毎秒14.845立方メートルのうち、地下水の利用を毎秒4.774立方メートル（供給想定値の約32パーセント）と見込んでいるが、水源に占める地下水依存率の全国平均値20パーセントを大きく上回っていること、②渇水が発生すると急激な地盤沈下が生ずる可能性があること、地盤沈下の多くは、地下水の過剰な採取により地下水位が低下し、粘土層が収縮するために生ずるところ、一度沈下した地盤は元に戻らず、建造物の損壊や洪水時の浸水増大等の被害をもたらす危険があり、そのために地下水の採取規制がされていること、関東平野北部においては地下水の採取による地盤沈下が懸念され、「関東平野北部地盤沈下防止等対策要綱」が策定されており、それによれば、群馬県を含む関係5県の保全地域における地下水採取量を年間4.8億立方メートルにとどめることが目標として掲げられており、この目標年度である平成12年度には目標が達成されていなかったため、その後も上記要綱に基づいた対策を推進することとされていること、ハツ場ダムを水源とする東部地域水道用水供給事業は、これについて地下水から表流水への転換対策を進めるという意味合いもあること、群馬県において、過去地盤沈下により具体的な被害が発生したとの報告は見当たらないが、地盤沈下自体は、以前に比べると沈静化したとはいえ、なお残存、継続している地域も少なからずあり、場所によっては最大で42センチメートルに及ぶ大幅な地盤沈下が見られた地域もあったこと、③地下水は、水温の変化が少なく一般に水質も良

好であるため、水道、農業及び工業等に、貴重な水資源として広く利用されているが、一旦有害物質に汚染されると、その回復は困難で影響が長期間持続するなどの特徴があること、群馬県において全県を4キロメートル四方の151区画に区分し、1区画につき1本の井戸について調査したところ、151本の井戸のうち29本の井戸から環境基準を超過する硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素が検出されたこと、以上の事実が認められる。

以上のとおり、群馬県においては、現在も全国の平均水準と比べても相当量の地下水の利用を行っているところ、他方において現在においても地盤沈下が全く見られないわけではなく、一旦発生した地盤沈下を回復する措置を講ずることは困難であることから、現在でもなお地下水のくみ上げの規制は継続し、地下水の涵養を推進することが要請され、その旨の規制が存するのであって、現在以上の地下水の利用を前提として八ッ場ダムによる水源の確保を不要とする立論は、その前提において採用し難いものである。また、地下水の水質についても、確かに一般論としては良好であるといえるにしても、実際には、有害物質が検出されている井戸も相当数あるのであり、また現在問題のない地下水についても何らかのきっかけで一旦汚染された場合には（そのような原因としては廃棄物の不法投棄や病原菌の混入など様々なものが想定し得る。）、相当長期間使用不可能になるのであるから、清浄な水を安定的に供給する責務を負った群馬県として、このような水源に多くを頼るのは問題なしとしないという見方も一定の合理性を有するものといえる。

したがって、地下水を活用すれば八ッ場ダムの建設は不要であるとする原告らの主張を採用することはできない。

(エ) 渇水の発生

原告らは、群馬県においては過去の渇水において断水にまで至ったこ

とはなく、生活等への実際の影響はほとんどなかったとして、八ッ場ダムが利水上不要である旨主張する。

しかしながら、証拠（乙207, 208, 220の4, 246, 258, 259）及び弁論の全趣旨によれば、平成8年には渇水の影響で大幅な取水制限が行われたことや冬期においても渇水が皆無ではないことが認められるほか、長期的に見ると、年間降水量については、少雨の年と多雨の年の変動幅が拡大傾向にある旨指摘されている。上記のような渇水について、それでも生活は可能であるという見方もあり得ないではないが、他方、やはり生活や産業に大きな影響があるのであり、できる限り避けるべきであるという見方も十分成り立つのであって、渇水に対し慎重に備えるという選択それ自体を不合理であるということはできず、これに、あり得べき気候変動の幅なども加味して考えれば、将来的に発生し得る渇水の対策として八ッ場ダムによる水源の確保が必要であるという見解も、合理性があるといえることができる。

ウ 小括

以上のとおり、群馬県における水需要が、少なくとも現時点においては減少傾向にあることがうかがえるのであり、新たにダムを建設することなく、必要な水を供給することは概ね可能であるとの見解にも理由があるようにも思われるが、いずれにしても、不確実な将来の予測に係る問題であって、八ッ場ダムによる水源確保が必要であるとする被告らの主張が著しく合理性を欠き、その裁量の範囲を逸脱して違法であるといえることはできない。

(2) 建設事業負担金について

ア 建設事業負担金の支出命令の違法性について

(ア) 一般に、先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、それにより直ちにその後の財務会計行為が違法となるわけではなく、原因行

為を前提としてされた当該職員の行為自体が、財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限り、地方自治法242条の2第1項4号に基づく損害賠償の請求を求めることができる」と解される（最高裁昭和61年（行ツ）第133号平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁）。そして、建設事業負担金は、河川法60条1項、64条1項により、国土交通大臣が都府県に負担させることができるとされているものであり、同法施行令38条1項の通知の性格は、国土交通大臣が発する具体的な費用負担の命令であると解すべきであるから、被告知事は、上記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、上記通知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。そうすると、上記のような瑕疵が存する場合でない限り、被告知事がする支出に関する行為は、その職務上負担する財務会計法規上の義務に違反してされる違法なものということとはできないと解するのが相当である。そして、地方自治法242条の2第1項1号に基づく差止請求においても、財務会計行為の違法性に関しては、これと異なる解釈をすべき理由はなく、同様に解すべきである。

- (イ) これに対し原告らは、地方財政法25条3項が、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、地方公共団体は、国に対し、負担金の支出を拒否し、また支出済みの負担金の返還を請求することができる旨定めていることから、被告知事が同条項に基づく支払拒否権を行使しないまま、国からの納付通知に対応して漫然と支出命令をすることは、財務会計法規上の義務に違反すると主張する。

しかしながら、原告らが建設事業負担金について主張するところの實質は、八ッ場ダムが、利根川流域の治水という目的との関連性に乏しく、

ダムサイト周辺の岩盤・地質がダムを建設するための適格性を欠き、ダム湖周辺の地盤が極めて不安定で地すべりの危険があるとの理由で、八ッ場ダムは河川法60条1項が想定する河川の管理には該当しないから、国が群馬県に対し建設事業負担金の納付を命令し、群馬県が国に対し負担金を納付することは違法であるということ、そして、八ッ場ダムは環境保護法令に抵触する事業であるから、そのような事業のために地方公共団体が公金を支出することは、地方自治法2条16項に反するということであると解される。しかしこのような主張は、地方財政法25条3項が予定する、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」ことを主張するものではなく、また、国が群馬県の納付する建設事業負担金を法令の定めるところに従って使用していないことを認めるに足りる証拠はないから、原告らの主張はその前提を欠くものであって、採用できない。

(ウ) そこで、本件における国土交通大臣の河川法施行令38条に基づく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に当たるか否かについてみると、本件において既にされた各通知それ自体に瑕疵があることをうかがわせる証拠は全くなく、今後されるであろう同種の通知についても、それ自体に瑕疵が生ずるであろうことをうかがわせる証拠はない。そして、原告らが本訴において主張するのは、これらの通知のさらに前提となる利根川水系工事実施基本計画及び利根川水系河川整備基本方針（八ッ場ダムの治水対策上の必要性）自体の瑕疵、あるいは、八ッ場ダムの建設に関する基本計画ないしこれらに基づき建設される八ッ場ダムそれ自体（ダムサイトの危険性、地すべりの危険性）の瑕疵なのであるから、結局のところ、これらの瑕疵が重大かつ明白であって、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及び八ッ場ダムの建設に関する

基本計画が無効であるといった特段の事情がない限り、国土交通大臣のする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はいえないと解すべきである。

以上の見地から、以下においてはかかる特段の事情の有無について検討する。

イ ハッ場ダムの治水対策上の必要性について

(ア) 治水対策上の必要性を基礎付ける事実について

証拠（甲B28、B50）及び弁論の全趣旨によれば、利根川上流は大きく分けて、奥利根川流域、吾妻川流域及び烏・神流川流域の3流域に区分されており、このうち吾妻川流域は、利根川上流域の全流域面積の約4分の1を占め、過去に多くの降雨が発生していること、利根川上流で洪水調節機能を持つダムは、奥利根流域に5つ、烏・神流川流域に1つあるが、吾妻川流域にはハッ場ダム以外になく、しかもハッ場ダムの洪水調節流量6500万立方メートルは、利根川水系の既設6ダムの中で最大であり、利根川水系上流の既設6ダムの洪水調節容量全体1億1484万立方メートルの約6割に相当すること、以上の各事実が認められる。

また、証拠（乙221）及び弁論の全趣旨によれば、現在の我が国の治水計画である利根川水系河川整備基本方針（平成18年2月策定）では、基準地点である八斗島（群馬県伊勢崎市）において、基本高水（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）のピーク流量（計画規模の降雨を対象流域に与え、ダム等による洪水調節をせずに洪水を流下させる場合に計画基準点を流れる洪水の最大流量を指す。）毎秒2万2000立方メートルのうち、毎秒5500立方メートルを上流のダム群で調節することとし、ハッ場ダムはその一

翼を担っていること、八斗島における基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルは、昭和22年のカスリーン台風が再来した場合の洪水流量2万2000立方メートルと、1/200確率流量（概ね200年に1度程度の確率で発生する規模の洪水のピーク流量を指す。）毎秒2万1200立方メートルとに基づいて設定されたこと、カスリーン台風が再来した場合の洪水流量2万2000立方メートルは、支川の合流等を考慮して流域をいくつかの小流域に分割し、各支流毎に貯留関数法（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、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もの）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流出計算モデルにより算定されたこと、1/200確率流量毎秒2万1200立方メートルは、総合確率法、すなわち、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、各ケース毎に流出計算を行い、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り算定されたこと、以上の各事実が認められる。

ところで、河川整備基本方針は、水害発生の状況、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に定めなければならない旨定められ（河川法16条2項）、その内容の客観性及び公平性を確保すべく、国土交通大臣が河川整備基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、社会資本整備審議会の意見を聴かなければならない旨定められているところ（同条3項）、証拠（乙224）及び弁論の全趣旨によれば、利根川水系河川整備基本方針は、

平成17年12月19日に社会資本整備審議会河川分科会河川整備基本方針小委員会において審議された上で定められたことが認められる。そして、上記基本方針の策定手続に瑕疵があることをうかがわせる証拠は何ら存在しない。

更に、証拠（乙12，13）及び弁論の全趣旨によれば、国土交通大臣は、ハツ場ダム建設に関する基本計画について、特定多目的ダム法4条4項に基づき、平成13年9月27日、第1回計画変更を告示して、完成予定年度を昭和75年度（平成12年度に相当する。）から平成22年度に変更し、さらに、平成16年9月28日、第2回計画変更を告示して、建設に要する費用の概算額を約2110億円から約4600億円に変更したこと、上記の第2回計画変更に先立ち、国土交通大臣は、平成15年3月27日、行政機関が行う政策の評価に関する法律6条に基づく国土交通省政策評価基本計画（平成14年3月22日策定）を改定して、個別公共事業の再評価の実施に当たっては、各地方整備局に設置された、学識経験者等の第三者で構成される事業評価監視委員会を開催し、その意見を尊重することとし、国土交通省関東地方整備局に設置された同局事業評価監視委員会は、平成15年11月20日、国土交通省所管公共事業の再評価実施要領に基づき、第2回計画変更につき、事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業の投資効果及び事業進捗状況を踏まえた事業の必要性、事業の進捗の見込み、新工法の採用等によるコスト削減や代替案立案等の可能性の諸観点から検討をした結果、ハツ場ダム建設事業に事業の必要性、計画の妥当性が認められたことから、事業の継続を了承し、これを踏まえ、国土交通大臣は、ハツ場ダム建設事業を継続することとし、平成16年3月29日、行政機関が行う政策の評価に関する法律10条に基づき平成15年度評価書を作成したこと、以上の各事実が認められる。

以上の事実を総合すれば、八ッ場ダムは、カスリーン台風と同程度（全く同じ台風という趣旨ではない。この点は後記(ウ)においても触れる。）の規模の降雨が、利根川上流域、特に吾妻川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、群馬県を含め利根川流域で生じる水害の発生を防止するためにその必要性を肯定することができ、そのことは、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の変更手続においてそれぞれ確認されている。

したがって、八ッ場ダム建設事業は、利根川水系河川整備基本方針及び八ッ場ダムの建設に関する基本計画に基づく適法な事業であると認められる。

(イ) 八斗島における基本高水のピーク水量について

a これに対し、原告らは、カスリーン台風の実績洪水流量は、近傍の複数の観測地点の観測値を単純に合算して毎秒1万7000立方メートルと推定されているところ、河道貯留効果を考慮すれば、毎秒1万5000立方メートル程度であったと考えられ、これに八斗島上流部での氾濫流量毎秒1000立方メートルを併せ考慮しても、計画高水流量とほぼ同量の毎秒1万6000立方メートル程度にしかならないのであるから、利根川水系河川整備基本方針において定められた八斗島における基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルは過大であると主張する。

しかし、原告らの上記主張は、以下述べるところにより、採用することができない。すなわち、利根川水系河川整備基本方針に定められた八斗島における基本高水のピーク流量毎秒2万2000立方メートルは、カスリーン台風から30年余りが経過した昭和55年12月の第2回改定後の利根川水系工事实施基本計画（甲B4、乙3）におい

て、昭和24年の利根川改修改訂計画で設定された毎秒1万7000立方メートルを、その後の利根川流域の経済的、社会的発展に鑑み、近時の出水状況から流域の出水特性を検討した上で決定されたものである。敷衍すると、昭和22年9月のカスリーン台風以降、利根川上流域の各支川は、災害復旧工事や改修工事により河川の洪水流下能力が徐々に増大し、それにより従来上流で氾濫していた洪水が河道により多く流入しやすくなり、結果として下流での氾濫の危険性が増大したことや、都市化による流域の開発が上流の中小都市にまで及び、洪水流出量を増大させることになったことなど、昭和24年2月の利根川改修改訂計画から30年が経過して利根川を取り巻く情勢が一変したため、これに対応した治水対策とすべく改訂されたものである。したがって、これはカスリーン台風の実績洪水流量をそのまま基礎とするものではないのであって、カスリーン台風の実績洪水流量と単純に比較する原告らの主張は、採用できないのである。この点原告らは、利根川上流域の状況が、カスリーン台風当時と現在とで大差ないと指摘しており、この指摘が原告らの上記主張の前提となっているとみられるが、この指摘自体、十分に裏付けられているとは認められない。すなわち、原告らが提出する、原告訴訟代理人らが本訴提起後に作成した報告書（甲B54、B67、B68）は、八斗島上流部の全てを網羅的に調査したものではなく、断片的な調査に止まっており、さらに、その限られた調査範囲内においても、堤防の状況等に一切有意な変化がなかったことを示すものとは到底いえない。その他、カスリーン台風以降の利根川流域における経済的、社会的発展による出水状況の変化が八斗島地点の洪水流量を増加させていないことを的確に示す証拠はない。

さらに、原告らが提出する大熊孝作成に係る「利根川治水の変遷と

水害」(昭和56年2月)(甲B56)という論考においても、「利根川上流域は、大小支川が多数合流し、溪谷の狭窄河道が数多く存在し、その水理機構は複雑をきわめている。」「昭和22年9月洪水の利根川上流域の出水記録が同一量水標であるにもかかわらず資料によって異なっていたり、狭窄河道の貯留効果を測定し得るような量水標の配置がとられていないことなどに見られるように、利根川上流域の水理機構の実態は、究明されているとは言い難い状況である」との認識が示されているところ(同号証340頁から341頁まで)、そもそも原告らの主張する毎秒1万5000立方メートルという数値自体、河道貯留効果を前提とした推計値にすぎないのであり、他にカスリーン台風時の八斗島における実測流量が毎秒1万5000立方メートルを超えなかったと認めるに足りる的確な証拠はない。

加えて、カスリーン台風時の八斗島上流部での氾濫流量が毎秒1000立方メートルであるとする点についてみると、原告らの主張及びその根拠とする証拠(甲B56)によれば、同号証の作成者である大熊孝が八斗島上流部の氾濫について現地調査を行った契機は、昭和45年4月に発行された利根川ダム統管理事務所作成の「昭和22年9月洪水氾濫推定図」(甲B58添付の図8-27)に接したことにより、その現地調査は、「ほとんどが現地で、そこに住んでいる人に22年の水害状況がどうであったかを聞いていった」というものであったというのである。したがって、上記調査は、カスリーン台風から20年以上を経過した時点における、住民の記憶や印象に依拠したものであって、そこから信頼性のある客観的な数値を算出することができるかについては疑問があると言わざるを得ない。そして、その他にカスリーン台風時の八斗島上流部での氾濫流量が毎秒1000立方メートルであったと認めるに足りる的確な証拠はない。

付言すると、前掲証拠（甲B56）によれば、カスリーン台風時の八斗島地点最大流量は、吾妻川と烏川のピーク出水がほぼ重なって形成され、奥利根川のピーク流出が相対的に5、6時間遅れていたものであるところ、降雨パターンによっては、奥利根川流域、吾妻川流域及び烏川流域からのピーク出水が全て重なり合うという場合も考えられ、そのような場合には、八斗島地点最大流量が毎秒2万立方メートルを超えることも考えられるとされている（同号証371頁）。これに近時の大雨の発生回数の増加傾向（乙220の4）を加味して考えれば、利根川上流域においてカスリーン台風時の降雨を上回る降雨が発生しないと断定することはできないというべきである。

以上判示したところにより、カスリーン台風時の実績洪水流量を少なく見積もった上での原告らの主張は、採用することができない。

- b また、原告らは、カスリーン台風が再来した場合の洪水流量毎秒2万2000立方メートルの算定に使用した貯留関数法を用いた流出計算モデルと、1/200確率流量毎秒2万1200立方メートルの算定に使用した総合確率法は、いずれも科学的根拠がないと主張するが、原告らの主張は、要するに、①昭和44年ころ貯留関数法を使って八斗島地点における最大流量が毎秒2万6500立方メートルを超えるとする見解が存在していることから、同じ方法を用いて異なる計算結果が出るのは不自然であって、貯留関数法という手法自体の信用性に疑義がある、②したがって、上記の計算過程において数字が意図的に操作された疑いが強いことから原告らがその点を検証しようとしたが、国土交通省関東地方整備局が必要な資料の開示を拒否しているためにこれができず、流出計算モデルの適合度の検証に用いられた昭和33年、34年、57年及び平成10年の実績降雨は、計画降雨量の52から68パーセントに止まるから、計画降雨量にも適合するモデルで

ある保証はない、という趣旨であると解されるところ、いずれも的確な証拠に基づく主張ということはできず、いずれにしても前記(ア)あるいは(イ)aの判断を左右するとはいえない。

c 以上によれば、八斗島地点における基本高水のピーク流量を毎秒2万2000立方メートルとすることが不合理であるとはいえない。

(ウ) ハッ場ダムの治水効果について

原告らは、国土交通省の試算（甲B62）によると、カスリーン台風が再来した場合のハッ場ダムの八斗島地点における治水効果はゼロであり、過去57年間で最大の平成10年9月洪水における実測流量に基づきハッ場ダムの治水効果を試算しても僅かであり（甲B79）、さらに他の大洪水においてもハッ場ダムが治水効果を持つのは極めて稀であること、その計算で使用されたハッ場ダムの洪水計算モデルにおける最大流入量毎秒3900立方メートルは、吾妻川流域の群馬県吾妻郡東吾妻町大字三島地先（岩島地点）での観測流量と比べ極めて過大であることから、ハッ場ダムは、八斗島地点での流量と水位の低減を目的としたダムとしては全く不要であると主張する。

しかしながら、原告らが主張の前提とするカスリーン台風は、吾妻川流域の雨量が少なく、かつ降雨の時間が他の流域とは異なっていたと認められる。他方、利根川上流部の過去の降雨のパターンに照らせば、降雨パターンには様々なものがあることが明らかである。本件で問題とすべきは、「カスリーン台風と同程度の規模の台風」が「利根川上流部のいずれかの地域」を通過した場合におけるハッ場ダムの治水効果の有無であって、進路等を含めてカスリーン台風と同一の台風が襲来した場合の治水効果を問題としているわけではない（そのような極めて限定的な仮定に基づく議論は、様々なケースを幅広く視野に入れて実施すべき災害対策において、意味が乏しい。）。したがって、カスリーン台風そのも

のが再来した場合に八ッ場ダムの治水効果がゼロであったとしても、そのことから直ちに八ッ場ダムが治水上不要であると結論付けることはできない。そして、降雨のパターンによっては、八ッ場ダムに治水効果が認められることが、原告らが引用する前記の国土交通省の試算によって明らかであり、原告らの上記主張は採用できない。

さらに付言すると、原告ら提出の甲B56号証によれば、カスリーン台風時の出水状況を例に検討した場合、「吾妻川の八ッ場ダムに関して言うならば…ダム地点ピーク時刻は、烏川合流点ピーク時刻より約2時間早く、その調節効果はあるものと思われる。しかし、吾妻川の出水の特徴として吾妻渓谷より上流の出水が下流の最高水位にあまり影響をもたない現象があり、また、前橋～上福島狭窄部の調節効果があることから、烏川合流点の最大流量低減にどの程度の効果を発揮できるものなのか、疑問が残る。ただし、八ッ場ダムの洪水調節方式は…洪水の立ち上がる部分を大幅にカットし、前半部分で200 m³/sしか放流しない方式が計画されており、吾妻川の水理機構を考慮したものとして評価できる。」(同号証の373頁)とされており、八ッ場ダムに一定の治水効果があることが認められる。また、原告らの主張を前提としても、昭和34年9月洪水に基づく計算値では、八ッ場ダムの治水効果は毎秒1369立方メートルと算定されているのであるから、八ッ場ダムが治水効果に乏しいといえないことは明らかである。

加えて、八ッ場ダム地点の洪水計算モデルの係数は、吾妻川の群馬県渋川市村上地先での、昭和34年8月、昭和56年8月、昭和57年8月及び同年9月の各洪水時における流量の観測値等により検証されている(甲B62)のであるから、昭和56年から観測が開始されたに止まる岩島地点での観測流量のみから、直ちに上記計算モデルにおける最大流入量毎秒3900立方メートルとの算定が過大であるということでは

きない。

以上判示したとおり、原告らの主張はいずれも採用できず、他にハッ場ダムが、八斗島地点における流量と水位の低減を目的としたダムとして不要であることを認めるに足りる証拠はない。

(エ) 小括

以上のとおり、ハッ場ダムについて治水上の必要性がないとする原告らの主張はいずれも採用することができず、他にハッ場ダムが群馬県内の利根川流域で生じる水害の発生を防止するという目的に照らして不必要であることをうかがわせる証拠はない。したがって、群馬県がハッ場ダムの治水上の利益を受けることがないとする原告らの主張は採用できない。

将来起こり得る水害に対し、どの程度まで備えておくかということは、災害の防止と必要経費との比較考量に基づくすぐれて政策的な判断であるが、昭和22年9月のカスリーン台風により大きな損害を被った群馬県として、起こり得る大規模な洪水に万全の備えをするという判断も十分ありうるものであり、少なくともこれを著しく不合理であって違法であるということとはできない。

ウ ダムの危険性について

原告らは、ハッ場ダムは、基礎岩盤に多くの問題を抱えており、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など、種々の問題が生じる可能性を包含する欠陥だらけの危険物であり（ダムサイトの危険性）、また、貯水池の湖岸斜面の少なくとも4箇所で湛水地すべりの危険が現在し、このまま工事を続行すれば、重大な瑕疵を持った構造物となる危険性が高いから（貯水池周辺の地すべりの危険性）、このようなダムを作るために公金を支出することは許されないと主張する。

しかしながら、前記アにおいて判示したとおり、建設事業負担金の支出

が違法となるのは、国土交通大臣のする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あって、具体的には、八ッ場ダム建設に関する基本計画あるいはこれらに基づき建設される八ッ場ダムそれ自体の瑕疵が重大かつ明白であって、八ッ場ダム建設に関する基本計画が無効であるなどの特段の事情がある場合に限られると解される。そして、仮に八ッ場ダムが原告らの主張するような重大な危険性を内在するものであれば、その危険がひとたび顕在化した場合には住民の生命に著しい脅威となるおそれがあり、回復不能な損害をもたらす可能性のあるものであるから、そのような危険性が具体的なものとして存在しているか否かについては、慎重に検討することが必要である。

そこで、以下においては、上記の見地に立ち、ダムサイトの危険性及び地すべりの危険性について、上記「特段の事情」が認められるか否かについて検討する。

(ア) ダムサイトの危険性について

a 国土交通省の検討・対応状況について

証拠（甲D1から4まで、乙214（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、八ッ場ダムのダムサイトの安全性については、事業主体である国土交通省が、昭和60年度から平成15年度にかけて、さらに平成16年度以降も必要に応じて地質調査を実施し、ダム設計に反映させ、学識経験者等からなる八ッ場ダム・湯西川ダムコスト縮減技術委員会にも諮った上で、ダムサイトに関する技術的な問題については対応可能としていることが認められる。

b 基礎岩盤の脆弱性について

証拠（甲D1から3まで）及び弁論の全趣旨によれば、国土交通省は、八ッ場ダムサイトの岩級区分を、岩塊の硬軟、割れ目間隔及び割

れ目性状という3つの要素の組み合わせにより、良好な順にB級、CH級、CM級、CL級、D級と分類し、そのうちD級をダム基礎岩盤には適さない岩盤と判断しているところ、基礎岩盤は、全体としてはB級岩盤を基礎とし、地表に近づくに従いCH級、CM級、CL級岩盤からなり、ダム高が最も高くなり、最も大きなせん断強度（物体をずらすように作用する力に対する強度）が必要となる溪谷中央部の河床から兩岸の斜面にかけては、施工時に掘削除去されるべき地表から概ね5ないし10メートルの範囲にCM級岩盤がみられるが、その下部のダム基礎となる部分はB級を主体としていると判断していることが認められる。

この点について、原告らは、平成15年3月に応用地質株式会社が作成した「H14ダムサイト地質解析業務報告書」（以下「H14報告書」という。）（甲D1）の56頁から64頁までを引用して、河床標高より深部でさえも多数の開口割れ目の存在が確認されていると主張する。しかしながら、B級には割れ目間隔が50センチメートル以上のものが、CH級には割れ目間隔が最小で5センチメートル以上のものが、それぞれ含まれ得るところ、上記報告書はその91頁において、原告らの主張する割れ目の存在を前提として織り込んだ上で、基礎岩盤は全体としてB級岩盤を主体とし、また、溪谷中央部のダム基礎となる部分はCH級及びB級からなることを明らかにしているのであるから、原告らが主張する上記の点をもって、国土交通省による上記判断が不合理であるとはいえない。

また、原告らは、岩級区分がB級あるいはCH級と評価されている部分であっても、その少なからぬ箇所においては、平成19年3月の応用地質株式会社が作成した「H17川原畑地区他地質調査報告書」（以下「H17報告書」という。）添付の岩盤の透水性を評価したル

ジオンマップにおいて、ルジオン値（岩盤の透水性を示す数値で、ボーリング孔1メートルに水を1平方センチメートル当たり10 kilogramsの圧力で注入して、毎分1リットルの水が注入される時、これを1ルジオンとする。）が20以上とされているから、これらの箇所の岩級区分はCL級と見直すべきである旨主張する。しかし、前記認定のとおり、ハッ場ダムサイトにおける岩級区分は、岩塊の硬軟、割れ目間隔及び割れ目性状から定められているものであって、ルジオン値をその基準とするものではなく、そのことはB級の説明として「ルジオン値は『概ね』2未満である」、あるいはCL級の説明として「ルジオン値は20以上を『主体とする』」といった幅のある表現しかされておらず、またCM級やD級においてはルジオン値に基づく説明がされていないこと（甲D1）からも明らかであるといえる。そして、このような岩級区分の方法が不合理であると認めるに足りる証拠はない。もっとも、上記の表現からは、岩級区分とルジオン値との間に、一定の相関関係があることは否定できないと思われるから、ルジオン値が比較的高いにもかかわらず岩級区分としては良好と評価していることにつき、より詳細な説明が必要とも思われる。しかしながら同時に、ルジオン値が20以上であることから直ちに岩級区分をCL級に見直さないことが不合理であるとする具体的根拠も見当たらないのであって、原告らの主張を採用することはできない。

さらに原告らは、H14報告書において「擾乱帯」と呼ばれた、左岸河床の河道の-1軸から2軸（ダム軸（ダムの位置を示す基本線であり、重力式コンクリートダムにおいてはダム天端上流面を通る河川横断線）の上流側40メートルないし下流側80メートル）まで連続する、やや脆弱で鏡肌を伴うやや破碎質な部分は、断層破碎帯（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）の要件を十分

備えている上、河床中央のボーリングで採取された岩体の一部が赤色変質していることや、「擾乱帯」の延長線上の右岸側に10を超えるルジオン値を示す部分があることから、「擾乱帯」がダムサイト直下に延長している可能性があり、ダム底の岩盤のせん断抵抗に大きな影響を与えると主張する。しかしながら、前記のボーリング結果からは断層の存在は認められていない。加えて、原告らの主張は、要するに「擾乱帯」がダムサイトの直下まで延長している可能性を排斥できない旨指摘しているに止まるものであって、そのような事実があると認めるに足りる具体的な証拠は存在しない。

以上によれば、基礎岩盤は全体にB級岩盤を主体とし、地表に近づくに従い、CH級、CM級、CL級岩盤からなり、渓谷中央部の河床から両岸の斜面にかけての下部のダム基礎となる部分はB級を主体としているという国土交通省の判断を不合理であるとするまでの根拠はなく、このほか、八ッ場ダムのダムサイトの基礎地盤がダム建設に不適格な脆弱なものであることを認めるに足りる的確な証拠は、少なくとも現時点においては無い。

c 基礎岩盤の透水性について

原告らは、八ッ場ダムのダムサイトは、河床直下、左岸側、右岸側のいずれも透水性が高い脆弱な岩盤であり、グラウチング工法（セメントミルク注入）をもってしても対処することは不可能であると主張する。

しかしながら、まず、証拠（乙214の2添付図-10、図15から17まで）に照らしてみると、確かに部分的には透水性の高い部分があり得ることは否めないが、全体としてみれば、なお、国土交通省が、河床付近の基礎岩盤及び左岸の地下水位以深ではルジオン値が小さいと評価していることについて、明らかに不合理であるとまではい

えない。

次に、証拠（乙214（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。すなわち、現在のグラウチング技術指針は、旧グラウチング技術指針（昭和58年6月30日付け建設省河川局開発課長通達）制定後、約20年が経過し、その間に数多くの施工データや知見が蓄積される一方、複雑な地質を有する基礎地盤を対象とする工事が増えたことから、平成15年に、ダム安全性を損なわないことを前提に改定されたものである。具体的には、従来グラウチングの分類として、ダムの基礎地盤及びリム部（ダム軸の左右岸部分）において、浸透路長が短い部分と貯水池外への水みちとなるおそれのある高透水部の遮水性の改良を目的として行われる、孔長の比較的長いカーテングラウチング、コンクリートダムの着岸部付近において施工されるコンソリデーショングラウチング等に大別されていたもののうち、コンソリデーショングラウチングにつき、遮水性の改良を目的とするものと、断層・破碎帯等の弱部の補強を目的とするものとに細分類した。その上で、カーテングラウチングについては、改良目標値を、従来ダム形式により一律に定めていたのを、深度が最大ダム高の2分の1までは2ないし5Lu（ルジオン値）、最大ダム高5ないし10Luを標準と改める代わりに、透水性の改良が難しい地盤では浅部の複数列化によって厚みのある遮水ゾーンを形成する等の対応をとることとした。また、遮水性の改良目的のコンソリデーショングラウチングについては、水理地質構造等を適切に勘案して適切に設定し、硬岩からなる亀裂性の地盤の場合は5Lu程度とし、また弱部の補強目的のコンソリデーショングラウチングでは、ルジオン値で設定する場合は10Lu以下、単位セメント量で設定する場合は地盤の性状、注入圧力に応じて適切な値を設定することとし、また、施工途中において

も「施工データの分析→計画の検証・見直し→施工」をルーティン化して行うことを義務付け、施工状況に応じた合理的なグラウチングを行うこととされた。以上の事実が認められるところ、改定後のグラウチング技術指針の内容が不合理であることをうかがわせる具体的な根拠は見当たらない。そして、証拠（乙214（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、国土交通省は、現在のグラウチング技術指針に基づき、ハッ場ダムにおけるグラウチングを設計・施工することとし、既に判明している左岸の高透水部に対してはカーテングラウチングの施工範囲を拡大する変更をしたことが認められる。したがって、国土交通省は、現在既に判明している問題については、現在執り得る適切な対処をするとともに、さらに将来において新たな問題点が発見された場合には、計画の検証や見直しをした上で、その後の施工をするものであり、またそのような処置が可能であると推認できる。そして、透水性の高い部分にグラウチング工法で対処することがおよそ不可能であることをうかがわせる的確な証拠はない。現在の知見及び技術に照らせば安全性が肯定できる状況において、将来問題点があるとの一事をもって、直ちにその事業の遂行が許されないとする理由はないというべきである（もっとも、将来において、現時点では予測し得ない問題点が発見され、他方でそれに対する適切な対処法が存在しないという事情が新たに生ずれば、それは別論である。）。

d 熱水変質帯の分布について

原告らは、ハッ場ダムのダムサイトは、熱水変質帯が広く分布する地域であり、ダム軸が位置する場所もまた、当然熱水変質帯の中にあることを前提として考えなければならないところ、熱水変質帯に属する岩盤は、風化・劣化して強度が低下しており、仮に現在熱水変質が及んでいないか又は強度低下が僅かであったとしても、熱水変質は進

行し、ダム完成後の水位の著しい変動により変質が加速されることから、このような熱水変質帯が広く分布する場所にダムを建設すること自体が誤りであると主張する。

しかしながら、証拠（甲D1、乙214（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、H14報告書においては、ダム基礎岩盤の安全性に関して着目すべき中性の熱水変質は、ダムサイト右岸、上流部など広い変質帯の中心部に分布し、-5軸（当初のダム軸から200メートル上流部）を中心に脈状に広がるが、-1軸（当初のダム軸から40メートル上流部）では、中変質（W2）と強変質（W1）が局所的に分布する程度となり、0軸（当初のダム軸）では変質がみられなかったことから、経済性を重視して、確実に変質帯を避けるように河川にやや斜交して設定された当初のダム軸の右岸側を上流に移動させる場合に、-1軸のW1及びW2の変質帯の延びの方向を明らかにするような調査を行うことが望ましいと指摘されたこと、そこで、国土交通省において更に地質調査を行い、変質帯の分布状況を把握したが、それによれば、熱水変質によるCL、CM級岩盤は、ダムサイト付近ではほとんど分布がみられず、ダムサイト近傍の熱水変質帯の先端部分は強度低下が生じていないか極めて僅かで、従来想定されていたよりも良好な岩盤であることが判明したことから、堤体基礎が変質帯にかからない範囲で、ダム軸の右岸側を上流側に20メートル移動させた上で、新たに設定したダム軸を基に堤体の設計を進めることとした事実が認められる（この点について、新たな調査によって従前よりも条件が良いことが判明したこと自体が不自然であるということができないことは当然である。これらによれば、原告らが指摘する熱水変質帯に関する問題は、現時点では解決しているというべきである。他方、新たに設定されたダム軸が熱水変質帯の中にあることや、変更後のダ

ム軸に建設されたダムが将来の熱水変質の進行による悪影響を受けることを認めるに足りる証拠はない。

e. 断層の存在について

原告らは、八ッ場ダムのダムサイト周辺には、この地域で最も大きな親断層が存在し、それがダム軸の右袖部を通過しているか、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伴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、基礎地盤のせん断抵抗力を極めて脆弱にしていると主張する。

しかしながら、証拠（甲D1）によれば、H14報告書では、右岸高標高部の小規模な数箇所を除き、地質学的及び工学的に際立った断層は認められないと判断されている事実が認められる。また、原告らの指摘する群馬県表層地質図（甲D5の2）は、その記載から明らかのように広範囲を対象とした大まかなものであり、原告らの主張する親断層の記載が、八ッ場ダムのダム軸に交差するか、あるいは少なくともダムの安全性に影響するような近距離を通過することが明らかであるとはいえない。さらに、昭和45年1月に株式会社応用地質調査事務所が作成した利根川水系吾妻川八ッ場ダム・ダムサイト地表地質調査報告書（甲D17）の6、7頁においては、ダムサイトの下流の2本の断層の存在が指摘されてはいるものの、結論としては、「…ダム建設に大きな問題となる規模のものは認められなかった。しかし、今回の調査では、断層破碎帯の大規模なものは認められなかったが、調査地右岸に分布する段丘面下には、断層通過の可能性が地形的にあり調査の必要がある。」とするに止まっており、ダム建設に支障となる断層があると結論付けるものではない。そして、上記2本の断層は、同報告書第1図の左側に実線（「断層（破碎帯（50～100cm）」）、破線（「断層（伏在）」）で記載されているところ、このうち

の吾妻川に近い断層は、上流のダムサイトに向かって延びるものの、ダムサイトに達する前に消滅している上、その後の調査において、地表部を除いては脆弱部が存在しないことが確認されており（乙214の2の図20、21）、もう1本の断層はダムサイトに向かうことなく南方に延びており、原告らの主張によれば、後者の断層がその主張する親断層であるというのであるから、同報告書の記載によっても、原告ら主張の親断層がハッ場ダムのダム軸に交差するか、あるいはダムの安全性に影響するような近距離を通過するとは認められないものである。原告らは、実際に大きな断層の露頭が確認されており、群馬県表層地質図に示された親断層は、上記2本の断層の中間の断崖と貫入岩脈を結んだ線上に存在する可能性が考えられ、その場合はダムの堤体の右袖を親断層が通過することになるとも主張するが、原告らの主張する大きな断層の露頭は、ダムサイトから離れた下流に存在しているのであって（甲D18）、原告らの主張によっても、ダムの堤体の右袖を親断層が通過する可能性が考えられないではないというに止まっており、上記断層の存在を具体的にうかがわせる証拠はないから、原告らの上記主張は採用できない。

以上検討したほかに、ダムサイト周辺において、ダムの安全性に影響を与える断層が存在することを認めるに足りる証拠はない。

f 小括

以上検討したところによれば、ダムサイトの安全性（ないし危険性）について、原告らの主張したところを踏まえてみてもなお、原告らの指摘はせいぜいあり得る危険性を指摘するに止まるものであって、ハッ場ダムの建設に関する基本計画あるいはこれらに基づき建設されるハッ場ダムそれ自体の瑕疵が重大かつ明白であって、ハッ場ダムの建設に関する基本計画が無効であるなどの特段の事情があると認める

ことはできない。

(イ) 貯水池周辺の地すべりの危険性について

a 国土交通省の検討、対応状況について

証拠（甲D9から12まで、乙216（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、国土交通省は、ハッ場ダムの貯水池周辺の地すべりの検討に当たり、平成8年度から平成12年度までの間、ハッ場ダム貯水池周辺地盤安定検討委員会を設けて、地すべりの専門家の助言を受けながら、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（別紙抽出地すべり位置図（22箇所））、これらについて現地調査により詳細な地形状況、岩盤の風化・緩み状況等の確認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、当該箇所の地すべりの可能性が高い5箇所（川原畑地区二社平（同別紙③）、横壁地区白岩沢（同別紙⑭）、林地区久森2箇所、林地区勝沼（同別紙⑰））と、湛水による地すべりの可能性が低い17箇所（横壁地区西久保（同別紙⑮）等）に分類し、その後林地区勝沼を2箇所（同別紙⑰-1, 2）に分割したこと、国土交通省は、上記の湛水による地すべり発生の可能性が高い合計6箇所について、更に現地におけるボーリング調査、動態観測及び詳細な踏査を実施し、地すべり地形の有無、地すべり面の有無及び深度、地すべり規模の特定をし、地すべり対策の必要性を検討した結果、川原畑地区二社平と林地区勝沼2箇所については、家屋、道路、鉄道等の保全対象物があることから地すべり対策が必要であると判断して、押え盛土による対策工事（地すべりの末端部に擁壁と盛土を施工して末端部の抵抗を付加し、地すべり地全体の安定化を図るもの）を行うこととする一方、横壁地区白岩沢については、地すべりによる貯水池への影響

が軽微であり、貯水池周辺の保全対象物へは影響が及ばないことから、地すべり対策の必要はないと判断したこと、また、国土交通省は、貯水池周辺の保全対象物の規模や位置が平成12年度までの検討で想定していた計画と変わってきていることから、ダム完成後の湛水に当たり万全を期すため、貯水池全域の斜面を対象に地すべり対策を再検討して修正することを予定しているが、技術的に十分対応可能であると判断していること、以上の各事実が認められる。

以上のとおり、貯水池周辺の地すべり対策は、これまでの調査に基づき、地すべり発生の可能性が高く、かつ地すべり対策の必要があると判断された箇所限定して、具体的な対策工事を計画しているものであり、さらに、現時点で具体的な対策工事が予定されていない箇所についても今後およそ対策工事をしないとするものではないことが明らかである。したがって、現時点において、完成後のダムが危険であるというためには、①危険性のある地すべりが発生する可能性の高い箇所について、現時点における対策工事が不十分であるか、②そのような箇所について、そもそも現時点においては対策工事が不可能であるか、③そのような箇所について、現時点において対策工事を行わないことと確定しているか、いずれかに該当することが示されなければならない。

b 川原畑地区二社平について

原告らは、国土交通省が、川原畑地区二社平における押え盛土による対策工事を安価にするため、前提となるすべり面を、地すべり地の頭部の急崖、その下部にあるドーム状の岩塊及び同岩塊直下の空洞のある岩盤を含まず、同岩塊の下方から設定し、地すべり区域がドーム状の岩塊及びその直下の空洞のある岩盤を含めた場合と比べ半分程度となっているから、対策工事として不十分であり、安全性の確保がで

きていない（前記 a①の事由）と主張する。

しかしながら、証拠（乙216（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、斜面での土塊（岩塊）の移動は、地すべりと崩壊の2つに大別され、地すべりは、地下水を大きな誘因として、主として粘性土をすべり面として滑動し、継続的であって再発性があり、規模が大きいのに対し、崩壊は、特に降雨強度を誘因として、粘質土をすべり面とすることは少なく、突発的であり、一般に規模が小さい（地すべり性崩壊では規模が大きい場合がある。）とされていること、また、対策工事のうち、押え盛土工事は、確実な工法であるが土量に比較して効果が低く、土量が大きければ貯水池の容量に影響を及ぼすという難点もあるのに対し、排土工事は、地すべり頭部の土塊を排除して安定化を図る工法で、最も確実な対策工事の1つであるとされていること、川原畑地区二社平の地すべりは、硬質な八ッ場安山岩類の下位の変質帯が地すべり面となって地すべりが発生し、この地すべりに伴って変質帯の上部に分布する硬質な八ッ場安山岩類は緩みが進行し、崩落に至ったものと推認されていること、国土交通省は、この変質帯を地すべり面と想定して押え盛土工事を計画しているほか、排土工事等の対策工事を施すことにより、技術的には対応可能と判断していること、以上の各事実が認められる。

これによれば、国土交通省は、押え盛土工事の難点を踏まえ、再発性のある地すべりに対しては押え盛土工事を予定し、地すべりの上部で突発的に生じる可能性のある崩落に対しては、別途排土工事等の対策工事を検討しているというのであるから、国土交通省の対応に格別不合理な点を見出すことはできず、他に対策工事として不十分な点があることをうかがわせる証拠もないから、原告らの主張は採用できない。

c 林勝沼地区について

原告らは、林勝沼地区には、幅、奥行が約400メートルに及ぶ大きな地すべり域（別紙抽出地すべり位置図（22箇所）⑩）があるのに、国土交通省は、上流側と下流側の小さな地すべり（同別紙⑩-1, 2）だけを想定した対策工事を予定するのみで、より大きな地すべりの危険を放置している（前記a①ないし③の事由）と主張する。

しかしながら、証拠（乙216（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、国土交通省は、平成12年度までに行われた調査の結果、大きな地すべりの存否については、地すべり面が確認されておらず、河岸近くの林層に堅硬な溶岩が深部まで連続して分布し、この林層を切って地すべり面が形成されるとは考えにくいと判断し、滑動する可能性は極めて小さいと判断する一方、上流側と下流側の2つの地すべりの存否については、応桑岩屑流堆積物の下の林層内部に変質した弱層があり、これが地すべり面となって過去に地すべりを起こしたものと判断し、これらの判断を前提とした対策工事をすることとしているが、同時に、当該地区の周辺整備の状況に合わせ、今後地すべり対策の再検討を行い修正を加えることを予定していることが認められる。

したがって、国土交通省は、現段階における地すべり発生の高い箇所について合理的な対策を講じるとともに、今後状況の変化に応じた追加の対策も考慮に入れているのであるから、この対応を林勝沼地区における大きな地すべりの危険を放置しているものと評価することはできず、原告らの主張は採用できない。

d 横壁地区白岩沢について

原告らは、国土交通省は、7つに分割したブロックのうち、白岩沢右岸の吾妻川寄りの1つは湛水により不安定化するとみており、同ブロックが地すべりを起こせば、その崩壊が上流側や山側の他のブロッ

クに連鎖するおそれがあるのに、それが放置されていると主張する（前記 a ③の事由）。

しかしながら、証拠（乙 2 1 6（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、国土交通省は、平成 1 2 年度までに、詳細踏査、ボーリング調査及び動態調査を実施した結果、地すべり地が 7 つのブロックに分割され、このうち 2 つは推定される地すべり土塊の全てが貯水池の常時満水位より高い位置にあり、湛水の影響を受けず、残りの 5 ブロックについて湛水の影響を考慮した地すべり土塊の安定計算を行ったところ、そのうち 1 つのブロックは不安定との結果になったが、同ブロックの地すべり土塊は全てが湛水区域内にあって、地すべりによる貯水池への影響が軽微であり、貯水池周辺の保全対象物へは影響が及ばないことから、地すべり対策の必要性はないと判断したが、他方でダム完成後の湛水に当たり万全を期すために再検討を行い、今後も実施される地すべり調査等により地すべり対策に修正を加えることを予定していることが認められる。

以上によれば、国土交通省の対応は、現状の危険性の把握について格別不合理とみられる点はなく、さらに、必要に応じて今後の対応も執る用意があるというのであるから、横壁地区白岩沢において地すべりの危険を放置していると評価することはできない。

e 横壁地区西久保について

原告らは、国土交通省が、横壁地区西久保の地層に堆積する林層が変質して土砂化あるいは粘土化しているとの認識を有していたにもかかわらず、平成 1 0 年に横壁地区西久保の地すべり調査の対象区域に含まれる同地区小倉で発生した地すべりを予測できず、同地すべり後も、地すべり部分では対策を講じたものの、その上下流は放置していると主張する（前記 a ②及び③の事由）。

確かに、上記地すべりの発生が具体的に予期されていたものとは認められず、この事実は、現在の知見においては、必ずしも全ての地すべりの発生を具体的に予想することまではできないとの原告らの主張をある面では裏書きするものであるし、また、今後も継続的な地すべり発生の予測や実際に地すべりが発生した際の不断の再検討が必要であることを示唆しているともいえる。しかしながらまた、証拠（乙216（枝番を含む。））及び弁論の全趣旨によれば、国土交通省は、上記地すべりの発生後、横壁地区西久保を、湛水による地すべりの可能性があり精査が必要な箇所に加えた上、同地区小倉の地すべり地に、恒久対策として貯水池完成後の湛水による影響も考慮した対策工事を既に実施し、試験湛水時に斜面の安定性を再確認することとしているほか、ダム完成後の湛水に当たり、万全を期すために、貯水池全域の斜面を対象に再検討を行うことを予定していることが認められる。

これによれば、国土交通省は、発生した地すべりに対して新たな対策を講じ、さらに将来起こり得る事態に対する対応策も講じているのであって、今後地すべりが起こる可能性、危険性が完全に排斥されているわけではないものの、その危険性を許容され得る程度までは低減させていると評価することができるから、横壁地区西久保における地すべりの危険が違法に放置されているとまではいうことができず、やはり原告らの主張は採用できない。

f 小括

以上検討してきたとおり、現時点において、①危険性のある地すべりが発生する可能性の高い箇所について、現時点における対策工事が不十分であるか、②そのような箇所について、そもそも現時点においては対策工事が不可能であるか、③そのような箇所について、現時点において対策工事を行わないことと確定しているといういずれかに該

当する事情は認められず、その他、八ッ場ダムの貯水池周辺における地すべりの発生を理由として、八ッ場ダムが許されない危険な事業であることをうかがわせるに足りる証拠はない。

(ウ) ダムの危険性についてのまとめ

以上のとおり、ダムの危険性が顕在化した場合の被害の大きさに鑑み、原告らの指摘する諸点を検討しても、なお、八ッ場ダムの危険性に関する原告らの主張を採用することはできず、その他に、八ッ場ダムの建設に関する基本計画あるいはこれらに基づき建設される八ッ場ダムそれ自体の瑕疵が重大かつ明白であって、八ッ場ダムの建設に関する基本計画が無効であるなどの特段の事情を認めるに足りる証拠はない。

エ 八ッ場ダムの建設と周辺環境の関係について

原告らは、八ッ場ダム建設事業が、条理法上の環境影響評価義務、生物の多様性に関する条約及び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抵触し違法であるから、このような事業のために地方公共団体が公金を支出することは地方自治法2条16項に反し許されない旨主張する。

ところで、地方自治法2条16項は、地方公共団体は、法令に反してその事務を処理してはならない旨定めているものである。しかるに、八ッ場ダム建設事業自体は群馬県の手続ではないし、また、被告知事の支出命令等が環境影響評価義務等に違反するとみることもできない。したがって、この点に関する原告らの主張は、その内容について検討するまでもなく、その前提において既に失当であるといわざるを得ない。また、原告らが指摘する様々な条約、法律、条理等は、その内容に照らし、本件のような事業を行うに当たって直接何らかの具体的な義務を発生させるものということとはできない。

確かに、一般論として、環境保全が重要であること、公共事業を実施す

るに当たっても中立的かつ真摯な環境影響評価のされることが望ましいことであり、また、ハッ場ダムの建設予定地は、吾妻溪谷等豊かな自然と美しい景観に恵まれているものであるが（当裁判所は、平成20年11月4日、現地における進行協議期日においてこれを確認した。）、しかし、政策上の提言としてはともかく、地方自治法2条16項に違反して違法であるということとはできず、原告らの主張を採用することはできない。

オ 建設事業負担金に関するまとめ

以上によれば、国土交通大臣のする建設事業負担金の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に当たるとまではいえないから、被告知事は、上記通知を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を執るべき法律上の義務があり、これを拒むことは許されない。したがって、被告知事がする支出等が、その職務上負担する財務会計法規上の義務に違反してされる違法なものということとはできない。

(3) 水特法負担金及び基金負担金について

原告らは、水特法負担金及び基金負担金の支出等の違法性として、群馬県がハッ場ダムにより利水上も治水上も利益を受けないにもかかわらず、負担金の支出を内容とする合意をすることは、公序良俗に反し（民法90条）又は群馬県にとって不必要な事業であることを当事者双方が認識した上でした心裡留保（同法93条）に基づくものであって無効である、あるいは、本件水特法経費負担協定及び本件基金経費負担協定が許容している毎年度の協議拒否権を行使しないまま漫然と負担金を支出することは違法であると主張する。

しかし、被告管理者によるハッ場ダムによる水源の確保が群馬県にとって必要であるとの判断が、未だ合理的な裁量の範囲を逸脱して違法であるとまではいえないことは前記(1)において判示したとおりであり、その他に、群馬

県が八ッ場ダムによる利水上の利益を受けないと認めるに足りる証拠もない。また、群馬県が八ッ場ダムによる治水上の利益を受けることがないとはいえないことは前記(2)イにおいて判示したとおりである。したがって、原告らの主張はその前提を欠き、採用の限りでなく、他に水特法負担金及び基金負担金の支出等が違法であると認めるに足りる証拠もない。

(4) 一般会計繰出金について

原告らは、群馬県が八ッ場ダムにより有意な利水上の利益を受けないことを前提として一般会計繰出金の支出等の違法性を主張していると解されるところ、前記(1)及び(3)において認定説示したとおり、群馬県が八ッ場ダムの建設によって利水上の利益を受けないと認めるには足りないのであるから、原告らの主張はその前提を欠き失当であるというほかはない。

(5) まとめ

以上判示したところによれば、本件各負担金の支出等を違法であるということとはできない。

- 3 以上によれば、被告管理者が国土交通大臣に対し八ッ場ダム使用权設定申請を取り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ことを求める部分は、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、訴訟費用の負担について、行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、65条1項本文を適用して、主文のとおり判決する。

前橋地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官

松丸伸一郎

裁判官 熊代 雅音

裁判官 佐田 崇雄

代理人目録

原告ら訴訟代理人弁護士

野上恭道 樋口和彦 吉野晶 福田寿男 金井厚二 嶋田久夫 赤石あゆ子
飯野春正 出牛徹郎 柿沼祐三郎 斉藤匠 大川隆司 廣田次男 大木一俊
須藤博 高橋信正 山口益弘 五來則男 谷萩陽一 坂本博之 川井理砂子
小林哲彦 南雲芳夫 野本夏生 有坂修一 中丸素明 植竹和弘 及川智志
菅野泰 廣瀬理夫 朝倉淳也 佐和洋亮 高橋利明 只野靖 谷合周三 田見高秀
松田耕平 土橋実 中野直樹 羽倉佐知子

原告ら訴訟復代理人弁護士

西島和 山口仁

被告群馬県知事指定代理人

戸神博樹 村上行正 本木秀典 奥野幸二 萩原美紀 宮田嗣実 中山勝
浅田正人 若田部純一 後藤剛 桐生利一 田部井宏明

被告群馬県企業管理者指定代理人

小倉豊人 葉葺孝 内田徹 内山倫秀

抽出地すべり位置図(22箇所)

