

平成16年(行ウ)第20号 ハッ場ダム費用差止等請求事件

原告 柏村忠志 外20名

被告 茨城県知事 外1名

準 備 書 面 (6)

平成18年5月9日

水戸地方裁判所民事第2部 御中

被告兩名訴訟代理人弁護士

伴 義 聖



上記復代理人弁護士

堀 内 徹 也



被告茨城県知事指定代理人

長谷川 浩



緑 川 仁



横 田 喜一郎



住 谷 邦 夫



富 田 佳 之



白 田 良 夫



菅 谷 昌 英



谷 沢 肇



橋 本 則 保



被告茨城県公営企業管理者指定代理人

三 村 信 明



窪 木 達 也



岡 本 茂 晃



川 又 敬 之



原告らの平成17年12月12日付け第1準備書面に対し、当面必要な範囲で反論する。

1 ダム使用权の設定予定者としての地位が「財産」に当たらないこと等

(1) 原告らは、ダム使用权設定前の設定予定者としての地位が地方自治法238条1項7号の「出資による権利」類似の財産である旨主張している。

被告らの答弁書の本案前の答弁第2・1(1)(2,3頁)に述べたとおり、ダム使用权の設定予定者としての地位は財産に当たらないが、この点につきさらに敷衍する。

地方自治法238条1項7号にいう「出資」とは、同法221条3項にいう「出資」と同意義であって、社団法人、株式会社、有限会社等に対する出資や財団法人に対する出損であるとされている(松本英昭「新版逐条地方自治法第3次改訂版」860頁)。また、「出資」とは、事業を営むための資本として金銭その他の財産、信用若しくは労務を組合、法人等に出損し、組合、法人等の財産に対し取得する財産をいうと解されている(吉国一郎外編「法令用語辞典<第8次改訂版>」379頁)。

そして、物権とされるダム使用权は、多目的ダムの建設が完了したときに国土交通大臣によって設定されるものであり(特定多目的ダム法17条)、ダム使用权の設定予定者には、多目的ダムにより一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利(ダム使用权)は発生していない。原告らは、特定多目的ダム法7条を引用して、設定予定者は将来ダム使用权の設定を受ける排他的権利を確保している旨主張するが、同条は、ダム使用权設定予定者が負担すべき建設費について定めているものであって、その負担によってダム使用权の設定予定者が将来ダム使用权の設定を受ける排他的権利を確保する旨の規定ではない。

また、ダム使用权の設定申請の全部若しくは一部の取り下げをし、又は設定申請が却下された場合、特定多目的ダム法では、ダム使用权の設定予定者の

ダム建設事業から撤退し又は参画利水量を減量したことにより、ダム建設事業が縮小され又は基本計画が廃止された場合には、撤退し又は参画規模を縮小したダム使用权の設定予定者は不要支出額等（同法施行令6条の2）を負担することとされており、納付済みの負担金の全額又は一部は返還されないものである（同法施行令14条の2）。

したがって、ダム使用权の設定予定者としての地位は、地方自治法238条1項7号に定める「出資による権利」類似の財産にあたるものではなく、原告らの主張は失当のものである。なお、原告らは、ダム使用权につき、特定多目的ダム法2条2項を引用して「多目的ダムによる一定量の流水の貯留を一定の地位において確保する権利」としているが（2，3頁）、「多目的ダムによる一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利」の誤りである。

- (2) 原告らは、ダム使用权の設定予定者としての地位を「財産」に当たるとし、名古屋高判昭和58年3月30日（判タ502号153頁）を引用している。しかし、同判決は、「本件ゴルフ会員権は、預託金会員組織のもと、豊川市においてその交際手段ないし職員の福利厚生のため本件ゴルフ場施設を優先的に利用することができ、又将来退会等の際はその投下資金を回収する途も保証されているのであるから、それは十分に財産的価値を有するものである」とするものであり、当該のゴルフ場はすでに開設して、実際に優先的に利用できると認められるものである。他方、八ッ場ダムのダム使用权は八ッ場ダムの建設が完了したときに国土交通大臣によって設定されるもので、茨城県には未だ八ッ場ダムによる一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利（ダム使用权）は発生していないから、優先的利用権のある当該ゴルフ会員権とは性質を異にしており、また、ゴルフ会員権はゴルフ場施設利用権、預託金返還請求権のほか、年会費納入等の義務よりなる債権的法律関係であり、ゴルフ会員からの退会により預託金は返還されるが、ダム使用权の設定予定者の場合、上記したとおり、ダム使用权の設定申請の

全部若しくは一部を取り下げ又は却下されたとしても、納付済みの負担金の全額又は一部は返還されないことになるので（同法施行令14条の2）、この点においても性質を異にしている。

したがって、上記裁判例を引用してダム使用権の設定予定者としての地位が「財産」にあたるとする原告の主張は失当である。

(3) 原告らは、ダム使用権の設定予定者としての地位が、用益物権であるダム使用権に近似した法的性質を有し、かつその経済的価値が大きいことから、地方自治法238条1項4号に定める「その他これらに準ずる権利」にあたる旨主張しているようにも窺える。

しかし、「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的権利を有する権利をいうとされており（松本英昭・前掲書859頁）、本件のようにダム使用権の設定予定者の地位にとどまり、一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利（ダム使用権）が未だ発生していないものは、法律上確立した権利とはいえず、したがって、「その他これらに準ずる権利」にあたることもいえない。

(4) さらに、原告らは、ダム使用権設定申請を取り下げる行為が財産管理行為に当たる旨主張しているが、被告らの答弁書の本案前の答弁第2の1(2)(3頁)で述べたとおり、ダム使用権設定申請を取り下げるか否かは利水行政上からする行為（判断）であって、地方自治法242条1項にいう「財産の管理」に当たるものではないことは自明である。

## 2 企業局長が水特法負担金及び基金負担金を支出していること

(1) 原告らは、水特協定書（利根川水系吾妻川八ッ場ダムに係る水源地域整備事業に要する下流受益者負担に関する協定書。乙43号証）及び覚書（利根川水系吾妻川八ッ場ダムに係る水源地域整備事業の実施及び負担金の取扱い等に関する覚書。乙49号証）（以下併せて「水特協定書等」という。）について、それぞれ茨城県知事名義で締結しているから、水特法負担金（水源地域

対策特別措置法に基づく負担金)は茨城県知事が支出すべきと解されると主張し、地方公営企業管理者(企業局長)が当該負担金を支出している根拠について釈明を求めている。

茨城県は、水源地域対策特別措置法12条1項1号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として、水特協定書等に参加しているものであり、茨城県知事が茨城県を代表してその締結をしている。

他方、水特法負担金の支払義務を負うのは茨城県であって、水特法負担金が茨城県の新規水道用水の確保という水道事業会計に関わるものであることから、同会計を所管する地方公営企業管理者(企業局長)が当該負担金に係る予算を執行し、茨城県を代表して支出している(地方公営企業法2条1項1号、8条1項、9条参照)。

水特協定書等の締結を茨城県知事が行っているからといって、当該負担金の支出に関する事務も茨城県知事が行わなければならないというものではない。

(2) また、原告らは、基金負担金(財団法人利根川・荒川水源地域対策基金が実施する事業に対する負担金)についても同様に、基金協定書(利根川水系八ッ場ダム建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源対策基金の事業に要する経費の負担についての協定書。乙48号証)を茨城県知事が締結しているから、茨城県知事が支出すべきであると主張して、釈明を求めている。

茨城県は、八ッ場ダムの受益地域の関係地方公共団体として、基金協定書に参加しているものであり、茨城県知事が茨城県を代表してその締結をしている。

他方、基金負担金の支払義務を負うのは茨城県であって、基金負担金上記同様茨城県の新規水道用水の確保という水道事業会計に関わるものであることから、同会計を所管する地方公営企業管理者(企業局長)が当該負担金に係る予算を執行し、茨城県を代表して支出している。

基金協定書の締結を茨城県知事が行っているからといって、当該負担金の支

出に関する事務も茨城県知事が行わなければならないというものではない。

- (3) 地方自治法242条の2第1項1号の差止請求は、当該の財務会計行為（公金の支出）につき権限を有し、かつ、実際にその行為を行っている「当該執行機関」等を相手に提起すべきものであり、また、同項4号の執行機関等に対する義務付け請求における損害賠償の請求を求める「当該職員」についても同様であって、水特法負担金や基金負担金について公金の支出を現に行っていない茨城県知事を相手とする差止請求及び当該公金の支出に関し当該職員には当たらない橋本昌に損害賠償の請求を求める義務付け請求は、いずれも法の予定しない者に対する訴えとし不適法なものである。

### 3 治水に関する負担金についての原告らの主張の要旨

原告らは、河川法60条1項及び63条1項により、八ッ場ダム建設事業の治水に係る費用の国庫への納付として、国土交通大臣の納付の通知と歳入徴収官の納入の告知により、茨城県知事（専決権者）が行う公金の支出（支出負担行為及び支出命令）は、以下の理由により、国土交通大臣の納付の通知等は違法無効で茨城県知事はその拘束を受けないのみならず、さらに進んで同知事は国庫に納付してはならない義務があるというべきであるから、違法であると主張しているようである。

- ① 国（国土交通大臣）の実施する事業による八ッ場ダムが建設されても、関係都県の治水上の利益はなく、茨城県が著しく利益を受けることはない（地方財政法4条1項違反）。
- ② 八ッ場ダムは、中和生成物の堆砂等により堆砂が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経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である（地方財政法4条1項違反）。
- ③ 国土交通大臣は、八ッ場ダムに関する治水政策を随時適時に再評価し、その評価結果を政策に反映することをしていない（政策評価法違反）。

以下、項を分けて反論する。

4 住民訴訟を借りて国の事業の適否を争う等制度目的を逸脱した濫用の訴訟であること

本件は、住民訴訟の制度目的を逸脱して国の事務を対象にその適否を争う濫用の訴訟であることは明らかであるが(被告らの準備書面(5)の3(9~11頁)),治水に関する負担金(地方負担金)について、以下補足することとする。

(1) ハッ場ダム建設事業についての計画について

ア ハッ場ダム建設事業は、利根川水系吾妻川の群馬県吾妻郡長野原町に多目的ダムを建設することにより、利根川の洪水被害の軽減(治水:洪水調節)、吾妻川の景観に配慮した流量の増加(治水:流水の正常な機能の維持と増進)並びに水道用水及び工業用水の確保(利水:都市用水の補給)を図るものであり、この事業は、これらの河川の河川管理者である国土交通大臣が、ハッ場ダムの建設に関する基本計画を作成し、国(国土交通省)が事業主体となって実施しているものである。

そして、国土交通大臣は、ハッ場ダムの建設に関する基本計画の作成又は変更にあたっては、特定多目的ダム法4条4項の規定に基づき、関係行政機関の長(財務大臣、総務大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣及び経済産業大臣)に協議し、関係都県知事及びダム使用権設定予定者の意見をきいて、作成(昭和61年7月10日)又は変更(平成13年9月27日及び16年9月28日)している。

その基本計画には、特定多目的ダム法4条2項に基づきダム使用権設定予定者や建設に要する費用及びその負担に関する事項などが定められており、河川法59条、60条1項及び63条1項の規定に基づき国並びに群馬県、埼玉県、東京都、千葉県、栃木県及び茨城県の負担額と特定多目的ダム法7条1項の規定に基づくダム使用権設定予定者(群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、藤岡市(群馬県)、北千葉広域水道企業団(千葉県)及び印

旣郡市広域市町村圏事務組合（千葉県）の負担額がそれぞれ定められている。

イ また、八ッ場ダムは、利根川水系の河川管理者である国土交通大臣が、改正前河川法16条1項の規定に基づき定めた利根川水系工事实施基本計画（平成4年4月7日の第5回改定時）において、利根川上流部について八ッ場ダム等を建設し、下流の洪水調節等を図るとともに、各種用水の補給を行うものと位置付けられている。

ウ さらに、八ッ場ダム建設事業は、国土交通大臣（平成13年1月5日以前は内閣総理大臣）が、水資源開発促進法4条の規定に基づき、厚生労働大臣（平成13年1月5日以前は厚生大臣）、農林水産大臣、経済産業大臣（平成13年1月5日以前は通商産業大臣）等に協議し、かつ関係都県知事及び国土審議会の意見を聴いて、閣議決定を経て決定した昭和51年4月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に昭和51年4月に位置付けられている。

## （2）制度目的を逸脱した濫用の訴訟であることについて

ア 上記したとおり、国（国土交通大臣）の実施する八ッ場ダム建設事業は、法令に基づき定められた各計画に位置づけられているものであるが、他方で、原告らが挙げている上記①ないし③の違法事由なるものは、いずれも同事業の計画とその実施に関するものである。

国の事務については住民訴訟のような制度は認められておらず、また、八ッ場ダム建設事業を定めた上記各計画については、これを訴訟の対象とすることは認められていないが、本件は、形式上茨城県知事（専決権者）による治水に関する負担金（地方負担金）の国庫への納付を審判の対象としつつも、実質的には住民訴訟の対象とはならない国の事務、しかも訴訟をもって争うことのできない八ッ場ダム建設に関する上記各計画の適否を争うものであって、明らかに住民訴訟の制度目的を逸脱したものであり、濫用の訴訟であることは明らかである。



イ この点で、本請求のうち治水に関する負担金（地方負担金）の公金の支出に関する請求の部分については、却下又は棄却されて然るべきものである。

## 5 財務会計法規上の義務違反はないこと

### (1) 茨城県の治水に係る負担金（地方負担金）の国庫への納付の手続について

この点は既述したとおりであるが、要点を再度述べると以下のとおりである。

ア ハッ場ダムの建設に関する基本計画のうち、利根川の洪水被害の軽減（治水：洪水調節）及び吾妻川の景観に配慮した流量の増加（治水：流水の正常な機能の維持と増進）を目的とする工事の部分の費用（地方負担金）については、被告らの準備書面（3）の第1・1で述べたとおり、当該工事は国土交通大臣が国土保全上又は国民経済上の見地から行うものであり、河川法59条、60条1項及び63条に定めるところに従って、国及び治水の利益を著しく受ける都府県（群馬県、埼玉県、東京都、千葉県、栃木県及び茨城県）の負担額が定められる。

そして、この地方負担金は、河川法施行令38条1項の規定に基づく国土交通大臣の納付の通知、会計法6条による歳入徴収官の納入の通知により、その指定期日までに国庫に納付しなければならない（河川法64条1項）。この納付の通知は、国土交通大臣が発する具体的な費用負担の命令であり（河川法研究会編著「逐条解説河川法解説」328頁。乙155号証）、上記期日までに納付がない場合には、国土交通大臣は期限を定めて納付を督促する（河川法74条1項）とともに、さらに延滞金をも徴収することができ（同条5項）、同期限までに納付がない場合には、国税滞納処分の例により強制徴収することもできることになっている（同条3項）。

イ なお、河川法63条2項は、国土交通大臣は、同条1項の規定により当該利益を受ける都府県に河川の管理に要する費用の一部を負担させようとするときは、あらかじめ当該都府県知事の意見をきかなければならない旨規定しているが、この規定は、国土交通大臣が当該利益を受ける都府県に費用を負

担させる場合の手続を規定したもので、国土交通大臣は関係都府県知事の意見に法的に拘束されるものではない（前掲書327頁）。また、河川法上、関係都県は、その一方的な意思によって、国（国土交通省）が行う一級河川の管理に要する費用（河川法60条1項及び63条に基づく地方負担金）の負担を免れることはできない。

ウ したがって、茨城県はこの納付の通知等に記載された額を国庫に納付しなければならず、納付しなければ、国税滞納処分の例により強制徴収されるだけである。

また、茨城県を含め関係都県が治水の利益を著しく受けるか否かは、国土交通大臣の上記計画における裁量判断に属するものであるため（茨城県知事等関係都県知事に属していない。）、茨城県知事の判断で同大臣の判断を一方的に覆すことはできない。

## （2）財務会計法規上の義務違反がないことについて

ア 原告らは、上記①ないし③の事由を主張して、国土交通大臣の納付の通知等は違法無効であると主張している。

しかし、およそ処分等が無効であるというためには、当該処分等に重大かつ明白な瑕疵が存することを要し、瑕疵が重大かつ明白であるかどうかは、当該処分等の外形上客観的に一見看取し得るものであるかどうかにより決せられるものである（昭和36年3月7日最高裁判所第三小法廷判決、民集15巻3号381頁、昭和37年7月5日最高裁第一小法廷判決、民集16巻7号1437頁）から、単に、原告ら茨城県民の一部が、上記①ないし③の事由を主張するからといって、上記八ッ場ダム建設事業に関する計画やこれに基づく国土交通大臣の地方負担金の納付の通知等が違法無効とされることはあり得ることではなく、いわんや茨城県知事に納付を拒否しなければならない義務があるなどということもおよそあり得ることではない。

したがって、原告らが主張する納付の通知等が著しく合理性を欠き、これに「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵」が存するというこ

とはできず、茨城県知事は、国土交通大臣の納付の通知等に変更がない限り、同通知等に記載された金額と同額の地方負担金を国庫に納付しなければならないのであり、したがって、上記①ないし③の事由の存否いかんにかかわらず、茨城県知事の地方負担金の国庫への納付は適法であって、財務会計法規上の義務違反が生じる余地はない。

イ また、上記①の関係都県に治水上の利益はなく、茨城県が著しい利益を受けることがない旨の主張は、財務会計法規上の義務に関する主張ではなく、国（国土交通大臣）の実施する八ッ場ダム建設事業についての主張、すなわち非財務会計事項に関する違法事由の主張であり、主張自体失当のものである。なお、原告らは、治水上の利益がない根拠として、カスリーン台風が再来した場合に効果はない、きわめて過大な洪水流量を想定している、河道整備を実施すれば対応可能だ、と主張しているが、治水上より安全側に立ってダムの建設をしたとしても、それをとらえて違法な事業計画とは言い難く（例えば、堤防の高さについて、100年に一度の洪水に対応しうるものとするか、より安全な側に立って200年に一度の洪水に対応しうる高さにするかは、政策上の判断であって当不当の問題はあり得ても、一般にこれを違法ということはできない。）、その意味でこの主張は的確な違法事由の主張とは言い難い。

さらに、原告らの上記②と③の主張については、いずれも財務会計法規上の義務に関するものではなく、上記同様八ッ場ダム建設事業に関する違法事由として主張されているものであるため、非財務会計事項の主張として主張自体失当のものである。特に、②の主張は、本件での茨城県の財産上の損害を無理矢理作るための主張のような印象であるが、その主張が失当であることは、被告らの準備書面（5）の7（25、26頁）に述べたとおりである。

原告らの主張は、このような理由によっても、失当なものである。

## 6 原告らが掲げる法条の趣旨等

### (1) 地方財政法4条1項について

原告らは、国（国土交通大臣）の実施する八ッ場ダム建設事業は、関係都県に治水上の利益がなく、茨城県が著しい利益を受けることもない（上記①）、堆砂が早期に進行する等経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である（上記②）と主張して、これらは地方財政法4条1項に反するとするが、およそ国の実施する事業が地方財政法4条1項に反して違法だなどということはありません。

また、原告らが主張する地方財政法4条1項の趣旨は、被告らの準備書面（5）の6（2）ア（19～23頁）に述べたとおりであり、地方財政法4条1項に関する裁判例は多数あるが、同項は、地方自治法2条14項の規定の趣旨を執行の場面で具体化した規定で、予算執行機関の具体的な予算執行を規律するものであって、最少費用最大効果原則に関する裁量権の行使に著しい濫用や逸脱があった場合に、違法な経費の支出になるとしているものである。地方財政法4条1項が公共事業の必要性という政策判断の当否をチェックする裁判規範として機能しているなどという主張は、全くの的外れである。

加えて、この条項違反は茨城県の被る財産上の損害と因果関係はなく、その意味でも失当の主張である。

### (2) 国土交通大臣の政策再評価・反映義務（政策評価法違反）について

原告らは、国土交通大臣が、政策評価法に基づき、八ッ場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旨主張する。

しかし、このような主張は、およそ国土交通大臣の納付の通知等を違法無効ならしめる事由とはいえ、茨城県知事（専決権者）の治水に関する負担金の国庫への納付の適否を左右するものではないから、その点のみで失当の主張である。また、茨城県の被る財産上の損害との因果関係がないことも明らかである。

なお、以下に述べるとおり、国土交通大臣（国土交通省）は、八ッ場ダム建設事業について、平成15年度に政策評価法に基づき再評価を行い、インターネット上に八ッ場ダム建設事業を継続する旨の再評価結果を公表している。

ア 国土交通大臣は、平成14年3月22日に、政策評価法6条に基づき、国土交通省政策評価基本計画を策定し、平成15年3月27日に改定している（以下、改定後の国土交通省政策評価基本計画を「政策評価基本計画」という。）。

政策評価基本計画では、平成15年度から平成19年度までの計画期間内に、国土交通省所管の公共事業について事業採択後一定期間が経過した事業等を対象に再評価を行うこととされた。また、個別公共事業の再評価の実施にあたっては、各地方整備局に設置された、学識経験者等の第三者から構成される事業評価監視委員会を開催し、意見を聴き、その意見を尊重することとされた。

イ 国土交通大臣は、平成15年3月27日に政策評価法7条に基づき、平成15年度国土交通省事後評価実施計画（以下「事後評価実施計画」という。）を策定した。事後評価実施計画では、政策評価基本計画に定めた対象要件に基づき、平成15年度に再評価を行う個別公共事業を定めており、八ッ場ダム建設事業もその一つとされた。

ウ 個別公共事業の再評価の実施手続等は、国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領に定められている。

八ッ場ダム建設事業は、同実施要領により国土交通省関東地方整備局が行うこととされ、平成15年11月20日に、関東地方整備局に設置された関東地方整備局事業評価監視委員会において審議された。同委員会は、八ッ場ダムの建設に関する基本計画の第2回変更案に基づき、事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業の投資効果（費用対効果分析の原則実施）及び事業の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縮減や代替案立案等の可能性の諸観点から検討を行った結果、八

ッ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、同月21日にこれを公表した。この意見を踏まえ、国土交通省は、平成16年3月29日に政策評価法10条に基づき、八ッ場ダム建設事業を継続する旨の個別公共事業の評価書（平成15年度）を作成し、公表した。

以上のとおり、国土交通大臣は、八ッ場ダム建設事業について再評価を実施しているものであり、この点でも原告らの主張は失当である。

以上