

平成21年(行コ)第269号

ハツ場ダム費用支出差止等請求住民訴訟控訴事件

控訴人 柏村 忠志 外19名

被控訴人 茨城県知事 外1名

控訴人準備書面(7)

2012(平成24)年2月21日

東京高等裁判所 第10民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 谷 萩 陽 一

同 五 來 則 男

同 坂 本 博 之

同 廣 田 次 男

同 丸 山 幸 司

同 長 瀬 佑 志

外

控訴人らは、利水の問題について以下のとおり補足する。

1 現状でも水は十分足りていること

本準備書面別表1は、茨城県保健福祉部発行の「茨城の水道」をもとに、茨城県の市町村の平成21年度水需給状況と水利権との関係について整理したものである。

同表は、鹿行、県南、県西、中央、県北の各広域水道ごとに、それぞれ平成21年度の給水実績、さらには各自治体ごとの給水実績も記載したものである。このような市町村ごとの給水実績と、既存の水利権により確保される水源及び認可された地下水等の市町村水源とを対比すると、八ッ場ダム開発によって新たに水を供給する県南、県西の各広域水道供給事業管内の水需要は十分充足できていることがわかる。

県南広域水道用水供給事業は、土浦市、つくば市、守谷市、利根町、美浦村、阿見町、河内町、稲敷市などを対象とする事業であり、平成20年度の給水実績は24万9091 m^3 /日、平成21年度の給水実績は、25万2733 m^3 /日である。これに対し、既存水利権は24万6870 m^3 であるが、市町村水源として認可された地下水2万3848 m^3 /日を含めると、需要を満たすことができる。

県西広域水道用水供給事業は、五霞町、古河市、結城市、下妻市、常総市、筑西市、坂東市、桜川市、筑波「未来土」、八千代町、境町、土浦市の一部、石岡市の一部、かすみがうら市の一部を対象とする広域水道事業である。

同事業の給水実績は、平成20年度20万7407 m^3 /日、平成21年度20万6087 m^3 /日で、安定水利権6万8952 m^3 /日を大幅に超過している。しかしながら、同事業内の市町村水源は、地表水5万9270 m^3 /日、地下水13万3397 m^3 /日もあり、これらを含めると前記給水実績を十分にまかなって余る状況である。

このように、ハッ場ダム開発の目的の1つである利水が茨城県にとって必要か否かを判断する上で注目すべき必要があるのは、各市町村が独自に認可を受け保有する市町村水源である。これら市町村水源の大部分は地下水によるものであるが、上記のとおり、県南広域水道用水供給事業管内では2万3848 m^3 /日、県西広域水道用水供給事業管内では19万2667 m^3 /日（うち地表水5万9270 m^3 /日、地下水13万3397 m^3 /日）もの独自水源が存在し、同事業管内においては、平成21年度供給実績の実に93%にも及ぶ水量となっているのである。

このような豊富な市町村水源を加えるならば、現在のところ水需要は十分充足できており、新たな水源開発は不要ということである。

2 水道料金の過大な負担という被害を押しつける裁量はない

以上のような水需給の実態のもと、各自治体が茨城県公営企業管理者企業局長との間で締結している契約水量は、実際に茨城県から給水してもらう必要のある水量よりもはるかに多く、そのことが水道料金の値上がりによる市民生活の圧迫につながる事態に立ち至っている。

ハッ場ダム、思川開発（南摩ダム）、湯西川ダムは、建設事業のほかにその関連事業として水源地域整備事業と水源地域対策基金事業が行われているものであるが、別表2は、これら全事業費の6都県別の負担額である。驚くべきは、茨城県がこれら4事業全てに参加することとなっており、その負担額も6都県の中で千葉に続く2番目の高額となっていることである。その結果として、県民1人当たりの負担額は4万2835円と群を抜いて重いものとなっている。

こうした県民負担は、結果的に高額な水道料金負担という形で跳ね返ってくる。別表3の1及び2は、地方財務協会「平成21年度地方公営企業年鑑」をもとに6都県における各水道事業体の平均水道料金を比較したものである。

これによると、茨城県の水道料金は、1 m^3 あたり221円から240円までの範

囲にピークが存在することが見て取れ、6都県中最も高いクラスであることは明らかである。

個別の地方自治体ではこうした高い水道料金を何とかして欲しいという具体的な動きも起きている。土浦市では、平成15年12月に市議会に「水道料金の引き下げを求める請願書」が市民1万672筆の署名とともに提出され（市議会では請願を否決、甲32）、こうした市民の動きを受けた平成19年の第二回定例議会では「水道用水契約水量（一日最大給水量）の変更を求める意見書」が採択され、県知事に提出される動きとなっている（甲35）。

高い水道料金は、庶民の生計を圧迫し、とりわけ母子家庭、年金暮らしの高齢者世帯、非正規雇用労働者、失業者などの低所得階層の家計を厳しく直撃するものである。こうした現実に照らすならば、原判決の容認したような広い行政裁量は、いかような理由であれ認めるわけにはいかないものである。

3 県南・県西の給水人口は現在がピークで今後減少すること

原判決は、「茨城県南部や西部においては、平成17年8月につくば市と都心を直結するつくばエクスプレスが開通し、今後首都圏中央連絡自動車道の全線開通が予定され、人口や産業の集積が進んでおり、将来つくばエクスプレス関連等の新たな開発による人口増加や新たな企業立地等による需要の増加が生じる可能性もあると考えられ」などと判示している。

この点について、原審の口頭弁論が終結した翌月に発表された国立社会保障・人口問題研究所人口構造研究部による「日本の市区町村別将来推計人口」をもとに検証してみることとする。同統計では、茨城県内の各市区町村別人口の推計を行っているが、これをもとに、県南・県西の広域水道用水供給事業の対象地域にある市町村の人口合計が、将来どのように変動すると予測されるのか、下記表に整理してみた。

表1 県南広域水道用水供給事業管内の人口予測

	総人口(人)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
茨城県	2,975,167	2,935,109	2,872,914	2,789,693	2,690,090	2,576,750	2,450,609
土浦市	144,060	142,534	140,070	136,432	131,833	126,403	120,353
石岡市	81,887	79,998	77,649	74,781	71,576	68,175	64,556
龍ヶ崎市	78,950	79,947	79,996	79,311	77,888	75,806	73,160
取手市	111,327	106,780	102,365	97,009	90,630	83,432	75,976
牛久市	77,223	79,669	80,714	80,921	80,198	78,544	76,223
つくば市	200,528	206,227	209,741	211,933	212,711	211,916	209,505
守谷市	53,700	56,006	57,285	57,986	58,107	57,601	56,453
稲敷市	49,689	47,629	45,391	42,931	40,371	37,756	34,979
美浦村	18,118	17,764	17,260	16,633	15,911	15,138	14,311
阿見町	47,994	48,375	48,202	47,644	46,699	45,368	43,714
河内町	10,959	10,418	9,832	9,192	8,550	7,932	7,293
利根町	18,024	17,026	16,090	15,039	13,844	12,488	11,078
合計	892,459	892,373	884,595	869,812	848,318	820,559	787,601

表2 県西広域水道用水供給事業管内の人口予測

	総人口(人)						
	2005年	2010年	2015年	2020年	2025年	2030年	2035年
茨城県	2,975,167	2,935,109	2,872,914	2,789,693	2,690,090	2,576,750	2,450,609

土浦市	144,060	142,534	140,070	136,432	131,833	126,403	120,353
古河市	145,265	142,612	139,232	134,694	129,205	122,953	116,021
石岡市	81,887	79,998	77,649	74,781	71,576	68,175	64,556
結城市	52,460	51,486	50,189	48,559	46,638	44,446	41,980
下妻市	46,435	45,755	44,798	43,596	42,256	40,773	39,046
常総市	66,536	65,944	64,860	63,380	61,594	59,508	57,046
筑西市	112,581	108,235	103,727	98,636	93,278	87,626	81,544
坂東市	57,516	55,734	53,777	51,559	49,116	46,479	43,544
かすみがうら市	44,603	43,515	42,243	40,724	39,030	37,133	34,998
桜川市	48,400	46,168	43,911	41,509	39,102	36,700	34,189
つくばみらい市	40,174	41,520	40,434	39,046	37,380	35,418	33,271
八千代町	23,609	22,659	21,691	20,656	19,595	18,508	17,320
五霞町	9,873	9,448	9,020	8,566	8,077	7,551	6,980
境町	26,468	25,555	24,617	23,541	22,388	21,177	19,848
合計	899,867	881,163	856,218	825,679	791,068	752,850	710,696

なお、これら表1及び2の作成にあたっては、同一の市町村内で異なる広域水道事業から供給を受けている場合もあり、そうした自治体については当該市町村全体の予測人口等データを加える形で算出している。例えば、表1及び2のいずれにも土浦市が記載されているが、旧新治村は県西の広域水道事業から給水を受けているので、県南県西いずれにも土浦市全体の人口予測の数値を加える形で表を作成しているのである。

これによると、5年ごとの推計では、県南広域水道用水供給事業管内の人口は、2010年89万2459人をピークとして漸減し、減少傾向は2035年の78

万7601人にまで至るとされている。

また、県西広域水道用水供給事業管内の人口は、やはり2010年の89万9867人がピークで、その後2025年の79万1068人にまで落ち込むと予想されている。

つまり、前記研究所の見解では、県南・県西広域水道用水供給事業管内の給水人口は現在がピークで、今後減少傾向をたどるとされているのである。

4 つくば市は人口が増えているが水需要は増えないこと

さらに、国立社会保障・人口問題研究所の前記の報告で、2025年まで人口増が続くと予測されているつくば市についても検討してみる。

つくば市は、現在に至るまで、鉄道開通と沿線開発で人口が大幅に増加してきた。それにもなって、当然、1日最大給水量も増加が見込まれていたところであろうが、実際のところは横ばい傾向が続いている（表3参照）。1日最大給水量は、近年も平成14年の水準を超えてはいないのである。

表3 つくば市の人口と給水量の推移

	人口	日最大	1人1日最大	1人1日最大 生活用
平成8年	85,662	59,620	643	
平成9年	88,660	60,455	627	
平成10年	116,243	66,225	570	312
平成11年	119,259	66,152	555	299
平成12年	121,098	67,933	561	360
平成13年	122,626	72,933	595	320
平成14年	126,528	73,548	581	307
平成15年	131,318	69,615	530	279

平成 16 年	135, 272	72, 705	537	289
平成 17 年	138, 707	70, 704	510	272
平成 18 年	144, 407	70, 564	489	270
平成 19 年	151, 646	71, 108	469	267
平成 20 年	156, 806	70, 195	448	
平成 21 年	162, 136	68, 980	425	

その原因は、節水機器の普及などにより、1人1日最大給水量が減少したことにある。実際に、つくば市では1人1日最大給水量が大きく減少する傾向にあり、平成18年は10年前の平成8年と比較して76%にまで減少している。

節水機器の普及がどの程度使用水量を減少させるかという点に関しては、既に控訴理由書20頁以下でも述べたところであるが、国土交通省内に設置されている「気候変動等によるリスクを踏まえた総合的な水資源管理のあり方について」研究会の第3回会合で配布された資料「総合的な水資源マネジメントの推進について」(甲68)の中にも、同様の事実が示されている。

同研究会は、近年の気候変動による水資源への影響懸念の中で、水利用の安全性を確保するため、「需要側と供給側の両方からの、総合的な水資源管理」のあり方を検討することを目的としたものである。

前記甲68の4頁(5枚目)では、節水型社会の現状として、まずトイレの年代別使用水量の変化が示されている。現在のトイレの使用水量は、1950年代の3分の1、1975年代の2分の1に削減されているということで、控訴人らが控訴理由書で主張したところと同一である。

全自動洗濯機については、昭和63年から平成7年にかけての約7年ほどの間に洗濯物1キログラム当たりの使用水量が6割も減少し、風呂の残り湯利用の機種に

至っては、さらにその10分の1程度の水量で足りることが示されている（甲68の5頁）。

食器洗い乾燥機は、1回の使用水量が15リットルで、手洗いの場合よりも約77%水量を削減できるが、普及率が未だ約26%にとどまり、今後の普及も見込めること、さらには水栓についても、節水型のものを使用することで最大30%も使用水量を削減できると報告されている（甲68の6頁）。

このように、近年の節水技術の進歩はめざましく、新たに建設され、または今後建設される戸建住宅、マンション等に設置される設備、家電製品等にそうした技術を取り入れた製品が多く採用されているのは疑いのないところである。従って、つくば市において一定の人口増が見込まれるとしても、大幅な水需要を見込めるわけではないのである。

5 震災後の人口減少という新たな事情

こうした事情に加え、さらに茨城県は震災後の人口減少にも見舞われている。

県は本年1月30日、今年1月1日現在の県内推計人口を発表したが、それによると、県内人口は昨年同時点より1万4444人減の295万4126人となり、8年連続で減少し、減少数は1965年以降最多となったと報じられた（甲69）。

県南・県西地域でも、つくば市が1180人、牛久市が644人、守谷市が379人、つくばみらい市が708人増加している以外は軒並み減少という状況で、県南広域水道用水供給事業管内の自治体合計でみると1748人の減少、県西広域水道用水供給事業管内の自治体合計でみると5190人の減少という事態に立ち至っている。

震災・とりわけ原発事故の影響による人口流出については実に憂慮すべき深刻な問題であるが、少なくとも水需要予測をさらに下方修正すべき情勢になってきていることは間違いないところである。

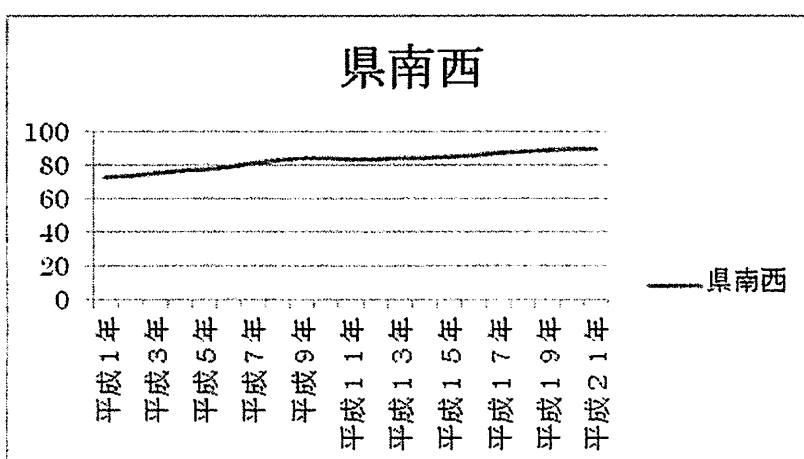
6 自家用併用井戸から水道用水への転換の現実的可能性はないこと

一審判決は、新プランによる推計が明らかに不合理であると言えない理由の1つとして、「自家用併用井戸の廃止については、県南西地域及び鹿行地域の水道普及率がそれぞれ88.0%、79.5%と相対的に低いことから今後併用井戸から水道用水への転換が進む一般的可能性が認められること」を挙げている。

ここで、仮に上水道とともに井戸を併用している家庭で井戸を廃止しても水道普及率は上昇しないことに照らせば、判決の趣旨は判然としないところがある。しかし、その点をおくとしても、以下のような事情に照らせば、判決のいう「一般的可能性」は決して「現実的可能性」であるとはいえない。従って、そのような「非現実的可能性」を考慮して水需要予測を行っている新プランの誤りは明らかといわねばなるまい。

まず、茨城県保健福祉部発行の「茨城の水道」をもとに、県南西地域の上水道加入率の推移を表にしてみた。

表3 県南西地域の上水道加入率の推移



数値で見るとよりはっきりするが、約20年前には県南西の上水道加入率は約1%ほどは増加するような傾向があったが、ここ10年は伸び率は1%を切る状況

がほぼ常態化し、最近では年0.3%の伸び率にとどまっている。こうした近年の傾向に照らすならば、井戸水を専用井戸として使用している家庭において、水道用水への転換が急激に進んで水道普及率が上昇し、水需要が増加するということは考えがたい。しかも、茨城県全体の上水道加入率は、平成21年の平均で92.3%であるから、県南、県西地域の加入率が県平均より低いとはいってもわずか5%程度の差にすぎないし、県南、県西地域の上水道が100%普及となるまで残り約12%であるから、仮に100%普及へ向けて上昇していったとしても、水需要増にも限りがある。

また、自家用併用井戸の廃止といっても、そもそも井戸の他に飲料水を得る手段を有している家庭においては、井戸水を飲用以外の用途に用い、かつ井戸水の費用負担が少ないところにメリットを感じていると考えられるから、井戸を廃止する動機を想定することはできず、経験則上も自家用併用井戸廃止の「一般的可能性」を肯定することはできない。

むしろ、次に述べるとおり、昨年3月11日の東日本大震災以降、井戸水の高まっており、自家用併用井戸の廃止の可能性は極めて乏しい情勢である。

甲第70号証は、茨城県企業局がまとめた東日本大震災による水道用水供給事業における被災・復旧状況についての一覧である。

これによると、東日本大震災にあたっては、県南、県西地域においても、霞ヶ浦浄水場で管路が20箇所、浄水場15箇所が被災したのを始め、各浄水場で少なくない被害を受け、時間を要した県西地域では、送水再開まで1週間を要した地域も存在した。

こうした中、給水車などによる行政の対応は極めて不十分で、例えば全域が断水したつくば市についての3月14日午前10時現在の報告では、人口約20万人のところ給水車6台という有様であったもので（甲71）、わずか数日間であれ、市

民は大変な不便を強いられたと想像される。同様の事態はつくば市以外の市町村でも存在し、被災した県民の多くが頼ったのは、ほかでもない井戸水であった。

こうした教訓をふまえ、日立市では民間の井戸を活用した震災への備えを計画し（甲72）、県南の龍ヶ崎市でも市内13のコミュニティーセンターごとに井戸を掘ることにしたという（甲73）。報道によると、震災で龍ヶ崎市内在が2、3日間断水した際、旧市内では井戸が生きていたため、給水に頼るケースは比較的少なかったものの、井戸が少なかった地区では市の給水を利用するケースが多かったということで、震災の際には井戸が役立つと再認識されているのである。

このように、原判決以後、東日本大震災が発生したことにより、防災時の飲料水確保の方策が見直されるなど、水需要に対する社会的意識も大きく変化している。これら原判決以後の事情をふまえると、原判決の前記判示は妥当性を失っていると言わざるを得ず、「併用井戸から水道用水への転換が進む一般的可能性」を考慮している新プランは明らかに合理性を欠いているものである。

別表1

市町村の平成21年度水需給状況と水利権

	給水実績 (平成20年 度)	給水実績 (平成21年 度)①	認可計回(市町村水源)		限水必要 量③	限との契約 水量(22 年度)④	最終水量	契約余剰 水量 ④-②	余剰資本 負担(千 円)⑤	水利権					
			地表水 ②	地下水 ②						安定 ⑥	暫定	計	安定・暫定水源	次期事業も含めた 新規水利権⑦	
東行	鹿嶋市(鹿嶋)	18,425	17,371	0	2,700	14,671	23,500	25,800	8,829	158,922	92,930	0	92,930	霞ヶ浦開発92,930	
	鹿嶋市(大野)	2,045	2,080	0	940	1,140	2,150	4,300	1,010	18,180					
	神栖市	37,982	35,776	0	0	35,776	43,150	47,500	7,374	132,732					
	行方市	10,922	10,389	0	8,050	2,339	4,550	9,100	2,211	39,798					
	銚田市(旭)	1,961	1,811	0	0	1,811	1,750	3,500	△ 61	△ 1,098					
	銚田市(銚田)	3,571	3,451	0	2,950	501	3,600	7,200	3,099	55,782					
	銚田市(大洋)	1,418	1,446	0	0	1,446	2,700	5,400	1,254	22,572					
	潮来市	10,544	9,992	11,300	1,100	0	2,600	5,200	2,600	46,800					
	小計	86,848	82,316	11,300	15,740	55,276	84,000	108,000	28,724	517,032					
東南	土浦市(土浦)	45,374	46,314	0	0	46,314	56,700	64,100	10,386	160,775	246,120	47,197	293,317	(安定)	霞ヶ浦自決8,460 霞ヶ浦開発194,040 渡良瀬遊水池43,600 霞ヶ浦導水37,000
	つくば市	70,195	68,980	0	3,755	65,225	70,000	100,000	4,775	73,917					
	守谷市	18,454	18,350	0	6,510	12,840	18,000	14,000	3,160	48,917					
	利根町	6,164	6,112	0	5,525	587	4,175	3,175	3,588	55,542					
	県南水辺企業団	72,520	74,572	0	0	74,572	88,700	95,000	14,128	218,701					
	茨城村	9,394	9,287	0	0	9,287	11,000	6,000	1,733	28,827					
	阿見町	12,425	13,936	0	3,900	10,036	11,800	11,800	1,764	27,307					
	河内町	3,400	3,308	0	330	2,978	4,000	4,000	1,022	15,821					
	稲敷市	11,165	10,894	0	3,828	7,066	10,400	8,000	3,334	51,610					
	小計	249,091	252,733	0	23,848	228,885	272,775	308,075	43,890	679,417				246,870	
東西	五霞町	7,384	5,862	8,640	0	0	0	0	0	0	65,410	17,830	83,240	(安) 藤原後(暫) 足川	(暫定) 足川開発 思川開発55,000 湖西川17,400 ハッ場ダム14,000 霞ヶ浦導水43,000 (安定) 霞ヶ浦開発49,940 藤原後ダム15,470 湖西川ダム14,710 ハッ場ダム3,120
	古河市(古河)	23,749	50,705	50,830	11,417	0	2,600	2,600	2,600	57,720					
	古河市(総和)	15,486													
	古河市(三和)	10,160													
	結城市	18,141	17,335	0	19,400	0	6,200	6,200	6,200	137,640					
	下妻市	10,256	10,914	0	13,310	0	4,800	4,800	4,800	106,560					
	常総市	16,978	18,131	0	11,200	6,931	11,100	11,100	4,169	92,552					
	筑西市(下館)	19,888	27,473	0	22,461	5,012	11,800	12,000	6,788	150,694					
	筑西市(園城)	3,202													
	筑西市(明野)	3,410													
	筑西市(協和)	1,975													
	坂東市	16,557	16,348	0	11,540	4,808	8,400	8,400	3,594	79,787					
	桜川市	12,688	12,065	0	6,715	5,350	9,500	9,500	4,150	92,130					
	つくばみらい市	14,066	14,339	0	8,020	6,319	9,700	9,700	3,381	75,058					
	八千代町	4,479	4,504	0	5,100	0	1,700	1,700	1,700	37,740					
	境町	9,158	8,681	0	5,290	3,391	6,200	6,200	2,809	62,360					
	土浦市(新治)	2,850	2,960	0	4,100	0	1,900	1,900	1,900	42,180					
	石岡市(八郷)	8,411	8,412	0	8,604	0	1,500	1,500	1,500	33,300					
	かずみがうら市(千代田)	8,569	8,360	0	6,240	2,120	4,600	4,600	2,480	55,056					
	小計	207,407	206,087	59,270	133,397	13,420	80,000	80,000	66,580	1,478,076				68,952	
中央	水戸市	109,939	107,888	137,100	10,510	0	4,742	30,400	4,742	137,708	241,616	28,620	270,236	(安定)	市町村水源209,216 飯田ダム25,920 那珂工水接続6,480 霞ヶ浦導水210,000 (暫定) 霞ヶ浦導水28,620
	笠間市(笠間)	7,284	8,100	0	1,462	6,638	14,500	28,438	1,569	45,273					
	笠間市(友部)	11,747	11,969	0	7,120	4,849									
	笠間市(岩間)	5,554	5,654	0	4,200	1,454									
	ひたちなか市	58,011	58,694	38,100	0	20,594	10,949	69,400	0	0					
	常陸大宮市	10,746	10,672	7,776	565	2,331	2,000	8,200	0	0					
	那珂市	17,910	17,608	9,059	1,755	6,795	4,804	11,500	0	0					
	かずみがうら市	5,924	5,660	0	5,690	0	1,400	6,700	1,400	40,656					
	小美玉市(小川)	7,502	14,650	0	16,839	0	200	600	200	5,808					
	小美玉市(美野里)	7,353													
	茨城町	11,257	11,129	0	17,184	0	1,000	3,400	1,000	29,040					
	大洗町	13,000	12,818	0	2,000	10,818	4,016	30,300	0	0					
	取海村	13,534	13,803	10,250	0	3,353	3,600	12,262	247	7,173					
	湖北企業団	25,000	23,600	0	16,100	7,500	8,760	38,800	1,260	36,590					
	小計	305,761	302,046	202,285	63,425	64,332	55,971	240,000	10,408	302,248				241,616	
東北	小計	139,242	137,877	210,713	28,615	0	0	0	0	190,924	1,545	192,469	(安定) 市町村水源190,924	0	
合計	988,349	981,059	483,568	285,025	361,913	492,746	734,075	149,602	2,976,774	852,610	138,824	991,434		449,400	

別表 2

建設事業、水源地域整備事業、水源地域対策基金事業の総費用の県民負担額
(特記ない限り単位は億円)

	ハツ場ダム	思川開発	湯西川ダム	霞ヶ浦 導水事業	計	人口(2010年 10月)(千人)	一人当たり 負担額(円)
全事業費	5,846	2,101	2,147	1,900	11,994		
群馬県	234	---	---	---	234	2,008	11,653
栃木県	10	297	189	---	496	2,008	24,720
茨城県	262	139	276	595	1,272	2,970	42,835
埼玉県	804	177	---	33	1,014	7,195	14,092
千葉県	505	174	535	114	1,327	6,216	21,349
東京都	850	105	---	66	1,021	13,159	7,756
6都県	2,664	892	1,000	808	5,364	33,556	15,986

別表3

平均水道料金＝給水収益／有収水量（地方財務協会「平成21年度地方公営企業年鑑」より）

