

平成22年7月14日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 白倉 弘

平成16年(行ウ)第47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22年3月31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 本件各訴えのうち、被告埼玉県公営企業管理者が国土交通大臣に対し、群馬県吾妻郡長野原町に建設予定のダム「通称八ッ場ダム」にかかる使用権設定申請を取り下げる権限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を却下する。
- 2 原告らの被告らに対する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 被告埼玉県公営企業管理者は、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) 水源地域対策特別措置法12条1項2号に基づく水源地域整備事業の経費負担金
- 2 被告埼玉県公営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限の行使を怠る事実が違法であることを確認する。
- 3 被告埼玉県知事は、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63条に基づく受益者負担金

- (2) 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
- (3) 被告埼玉県公営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埼玉県水道用水供給事業会計に対する繰出金
- 4 被告埼玉県県土整備部河川砂防課長は、埼玉県を代表して、上田清司に対し、67億7762万1058円及び内金7億3336万5101円に対する平成16年9月10日から、内金60億4425万5957円に対する平成21年11月30日から各支払済みまで年5分の割合による遅延損害金を支払うよう請求せよ。
- 5 被告埼玉県企画財政部土地水政策課長は、埼玉県を代表して、上田清司に対し、11億5186万6986円及び内金8349万2401円に対する平成16年9月10日から、内金10億6837万4585円に対する平成21年11月30日から各支払済みまで年5分の割合による遅延損害金を支払うよう請求せよ。
- 6 被告埼玉県企画財政部財政課長は、埼玉県を代表して、上田清司に対し、98億4895万1374円及び内金11億2911万2000円に対する平成16年9月10日から、内金87億1983万9374円に対する平成21年11月30日から各支払済みまで年5分の割合による遅延損害金を支払うよう請求せよ。
- 7 被告埼玉県公営企業管理者は、埼玉県を代表して、田村健次に対し、7億3806万1000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を支払うよう請求せよ。

なお、原告らは、平成22年3月31日付け「請求の趣旨の変更申立書」において、請求の趣旨を変更したが、その趣旨は、これまでの訴訟の経緯及び同書面の変更の理由の記載に照らすと、損害賠償請求にかかる賠償額を変更するものと認められるので上記のとおり記載した。

## 第2 事案の概要等

### 1 事案の概要

本件は、埼玉県に住する原告らが、国が群馬県吾妻郡長野原町の利根川水系吾妻川に建設予定のダム（ハッ場ダム）は利水上及び治水上の必要性がないのに建設されるものである等と主張して、(1)地方自治法242条の2第1項1号に基づき、①被告埼玉県公営企業管理者に対し、特定多目的ダム法（特ダム法）7条に基づく建設費負担金（特ダム法負担金）、水源地域対策特別措置法（水特法）12条1項1号及び2号に基づく水源地域整備事業の経費負担金（これらの負担金を併せて「水特法負担金」という。）、②同埼玉県知事に対し、河川法63条に基づく受益者負担金（河川法負担金）、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（対策基金負担金）、特ダム法負担金及び水特法負担金の一般会計から埼玉県水道用水供給事業会計（水道事業特別会計）への繰出金の各支出の差止め（以上の各負担金を「本件各負担金」と、同各負担金及び繰出金を「本件各負担金等」という。）、(2)地方自治法242条の2第1項3号に基づき、同埼玉県公営企業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限の行使を怠る事実の違法確認、(3)同条第1項4号本文に基づき、同埼玉県公営企業管理者に対し、田村健次に対する損害賠償の請求並びに同埼玉県土木整備部河川砂防課長（同埼玉県河川砂防課長）、同埼玉県企画財政部土地水政策課長（同埼玉県土地水政策課長）及び同埼玉県企画財政部財政課長（同埼玉県財政課長）に対し、上田清司に対する損害賠償の請求を求める事案である。

### 2 法令の定め

別紙法令の定めのとおり

### 3 争いのない事実等（証拠により容易に認定できる事実は、かっこ内に証拠を示す。）

#### (1) 当事者等

ア 原告らは、埼玉県に住民である。

イ 被告埼玉県知事は、河川法負担金及び対策基金負担金の支出をする権限並びに一般会計から水道事業特別会計への繰り出しの権限を有する者である。

ウ 被告埼玉県公営企業管理者は、特ダム法負担金及び水特法負担金の支出をする権限を有する者である。

エ 被告埼玉県知事は、同埼玉県河川砂防課長に河川法負担金に関する債権管理事務権限を、同埼玉県土地水政策課長に対策基金負担金に関する債権管理事務権限を、同埼玉県財政課長に、一般会計から水道事業特別会計への繰出金(特ダム法負担金及び水特法負担金)に関する債権管理事務権限をそれぞれ委任している。

オ 田村健次は、平成15年9月10日から同17年3月31日までの間被告埼玉県公営企業管理者の地位にあり、上田清司は、同15年9月10日から現在に至るまで被告埼玉県知事の地位にある。

## (2) ハッ場ダム建設事業の概要等

### ア ハッ場ダム建設事業の概要

特ダム法4条に基づく平成20年9月12日付けの第3回変更後のハッ場ダムの建設に関する基本計画(国土交通省告示第1121号。以下、「平成20年基本計画」という。)によると、現時点におけるハッ場ダム建設事業の概要は以下のとおりである(乙123)。

#### (ア) 目的

##### a 洪水調節

ハッ場ダム建設地点における計画高水流量毎秒3900立方メートルのうち毎秒2400立方メートルの洪水調整を行う。

##### b 流水の正常な機能の維持

吾妻川における流水の正常な機能の維持と増進を図る。

c 水道

埼玉県に対し、別途手当てされる農業用水の合理化により行われるかんがい期における用水の確保（別途手当）とあわせて、新たに1日最大85万7100立方メートルの水道用水の取水を可能ならしめるほか、群馬県、藤岡市、東京都、千葉県、北千葉広域水道企業団、印旛郡市広域市町村圏事務組合、茨城県に対しても、それぞれ新たに一定量の水道用水の取水を可能ならしめる。

d 工業用水道

群馬県及び千葉県に対し、新たに一定量の工業用水の取水を可能ならしめる。

e 発電

八ッ場ダムの建設に伴って新設される八ッ場発電所において発電を行う。

(イ) 位置 利根川水系吾妻川

右岸：群馬県吾妻郡長野原町大字川原湯字金花山

左岸：同町大字川原畑字八ッ場

(ウ) 規模 堤高（基礎地盤から堤頂まで）116.0メートル

(エ) 型式 重力式コンクリートダム

(オ) 貯留量、取水量及び放流量並びに貯留量の用途別配分に関する事項

- a 総貯留量 1億0750万立方メートル（標高583.0メートル）  
有効貯留量 9000万立方メートル（標高583.0メートルから標高536.3メートルまで）

- b 洪水調節は、洪水期（毎年7月1日から10月5日までの間）において、標高583.0メートルから標高555.2メートルまでの容量最大6500万立方メートルを利用して行う。

- c 流水の正常な機能の維持と増進を図るための貯留量は、洪水期にお

いては最大131万3000立方メートルとし、それ以外の期間においては最大402万2000立方メートルとする。

d 水道

埼玉県の水道用水として、利根大堰地点下流において、新たに1日最大5万7900立方メートル及びこのほか別途手当と合わせて通年取水を可能とするため、毎年10月1日から翌年3月31日までの間において新たに1日最大79万9200立方メートル、毎年4月1日から4月10日までの間において新たに1日最大64万3800立方メートル、毎年4月11日から4月15日までの間において新たに最大32万立方メートルの取水を可能ならしめる。

埼玉県の水道用水のための貯留量は、洪水期においては最大118万立方メートル、非洪水期においては最大305万8000立方メートルとし、このほか別途手当と合わせて通年取水を可能とするための貯留量として、洪水期においては最大653万3000立方メートル、非洪水期においては最大3093万5000立方メートルとする。

(カ) ダム使用権の設定予定者

a 水道 群馬県、藤岡市、埼玉県、東京都、千葉県、北千葉広域水道企業団、印旛郡市広域市町村圏事務組合、茨城県

b 工業用水道 群馬県、千葉県

c 発電 群馬県

(キ) 建設に要する費用の概算額 約4600億円

(ク) 建設に要する費用の負担者及び負担額

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

建設に要する費用の額から群馬県（発電）の負担額（建設に要する費用の額に1000分の1を乗じて得た額）を減じた額に1000分

の546を乗じて得た額

b 特ダム法7条1項に基づく埼玉県(水道)の負担額は、建設に要する費用の額から上記群馬県(発電)の負担額を減じた額に1000分の168を乗じて得た額

㌾ 工期 昭和42年度から平成27年度までの予定

イ ハッ場ダム建設事業の関係法令上の計画における位置づけ及び埼玉県のハッ場ダムについてのダム使用権設定申請について

㌿ 治水に関する法令上の計画における位置づけ

建設大臣(現在の国土交通大臣。以下、「国土交通大臣」という。同様に、当時の建設省を含めて、「国土交通省」という。)は、平成9年法律第69号による改正前の河川法(旧河川法)16条に基づいて、昭和40年4月に利根川水系工事实施基本計画(基本計画)を定め、その中で、利根川の基準地点である八斗島における基本高水のピーク流量を毎秒1万7000立方メートルとし、このうち上流のダム群で毎秒3000立方メートルを調整して、河道への配分流量を毎秒1万4000立方メートルとすることとした。その後、昭和55年12月に、その後の利根川流域の経済的、社会的発展にかんがみ、近年の出水状況から流域の出水特性を検討して、利根川の基準地点である八斗島における基準高水のピーク流量を毎秒2万2000立方メートルとし、上流のダム群で毎秒6000立方メートルを調整して、河道への配分水量を毎秒1万6000立方メートルとする旨、基本計画を改定した。(乙10、11)

平成4年4月に基本計画が改定され、同基本計画において、ハッ場ダムは、下流の洪水を洪水調節により軽減すると共に、各種用水の補給及び発電を行う多目的ダムとして新たに建設するダムの一つとして位置づけられた。上記改正後の河川法(河川法)16条に基づいて平成18年2月に定められた利根川水系河川整備基本方針においても、ハッ場ダム

は、洪水調節と利水を目的としたダムとして位置づけられている。(甲 B 5, B 6, 乙 6)

(イ) 利水に関する法令上の計画における位置づけ

利根川水系は、昭和37年4月27日の閣議決定を受けて、水資源開発促進法1条及び3条に基づき水資源開発水系の指定を受け(乙13)、同年8月17日の閣議決定により、同水系における水資源開発基本計画が定められた(乙14)。そして、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4月21日総理府告示第19号、フルプラン)において、八ッ場ダム建設事業がその計画における事業の一つとして位置づけられ、その目的は、洪水調節を図るとともに、群馬県及び下流地域の都市用水等を確保するものとし、事業主体は当時の建設省、河川名は吾妻川、新規利水容量(有効貯水容量)は約9000万立方メートルと定められた(乙7)。その後、昭和63年2月2日に閣議決定された上記水資源開発基本計画の全部変更において、八ッ場ダム建設事業は、洪水調整を図るとともに、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県及び東京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を目的とすることとされた(乙16)。

上記水資源開発基本計画は、その後も何度か変更され、平成20年7月4日に閣議決定をされた基本計画(第5次フルプラン)において、利根川水系及び荒川水系の供給の目標として従前のフルプランで定められていた利水安全度(少雨等により、確率的に何年に1回発生する渇水まで水を安定供給できるかを示す水供給の安定性の指標)を5分の1から10分の1に変更した(乙105, 108)。

(ウ) 特ダム法上の位置づけ及び埼玉県の八ッ場ダムについてのダム使用権設定申請

国土交通大臣は、上記昭和51年の水資源開発基本計画を踏まえて、



昭和61年7月10日、八ッ場ダムの建設に関する基本計画(昭和61年7月10日建設省告示第1284号)を告示した。これによると、八ッ場ダム建設の目的は、洪水調整及び水道用水・工業用水の確保とされ、型式は重力式コンクリートダムが採用され、ダム使用権(水道)設定予定者には埼玉県も含まれていて、建設に要する費用の概算額は約2110億円、同法7条1項に基づく埼玉県の負担額は、建設に要する費用の額に1000分の1.68を乗じて得た額、工期は昭和42年度から昭和75年度までの予定とされた(乙8)。

その後、上記基本計画は、平成13年9月27日、平成16年9月28日及び平成20年9月12日に変更され、現在の基本計画の内容は前記平成20年基本計画のとおりである(乙20, 123)。

なお、埼玉県は、昭和60年11月9日、平成11年法律第160号による改正前の特ダム法(改正前特ダム法)15条に基づき、国土交通大臣に八ッ場ダムについてダム使用権の設定を申請した。その後、その後上記平成16年に変更された基本計画(国土交通省告示第1164号)においてダム使用権の設定について変更が生じたため、再度八ッ場ダムについて同法15条に基づきダム使用権の設定を申請した(乙20, 83, 84, 弁論の全趣旨)。

### (3) 埼玉県の負担する負担金及びその支出

#### ア 特ダム法負担金

特ダム法7条は、ダム使用権の設定予定者は、多目的ダム建設に要する費用のうち同法施行令で定める方法により算定された額の費用を負担しなければならないと定めている。八ッ場ダム建設費用のうち、同条に基づいて埼玉県が負担すべき費用は、前記(2)ア(ク)bのとおりである。

#### イ 河川法負担金

河川法59条は、1級河川の管理に要する費用は原則として国が負担す

るとしているが、同法60条1項は、その例外として、都道府県は、区域内の1級河川の管理に要する費用の一定割合を負担するものとし、同法63条は、同法60条1項により当該管理に要する費用の一部を負担する都道府県以外の都道府県が著しく利益を受ける場合は、国土交通大臣は、その受益の限度において、当該都道府県が負担すべき費用の一部を利益を受ける都道府県に負担させることができるとしている。

ハッ場ダム建設費用のうち、同法60条1項、63条に基づいて埼玉県が国、東京都及びその他の県と共に負担すべき費用は、前記(2)ア(ク)aのとおりである。

#### ウ 水特法負担金

水特法に基づく水源地域整備事業においては、事業の費用の一部を利水予定区域や治水効果を享受する区域を含む地方公共団体に負担させることができる(同法12条)。

ハッ場ダムは、昭和61年3月に水特法の対象ダムに指定され、平成7年12月に同法4条に基づく水源地域整備計画が公示された。埼玉県は、同法12条により下流受益者として整備事業に要する経費の一部を負担することとなり、群馬県、茨城県、千葉県、東京都と共に、平成8年2月22日付けで水源地域整備事業に関する費用の負担割合に係る協定を締結した。整備事業に要する経費491億4778万9000円のうち埼玉県を含む下流受益者が負担する経費は403億0506万9000円(全体の0.8201)であり、下流受益者が負担する経費のうち埼玉県が負担する割合は0.3537である。(乙33、弁論の全趣旨)

#### エ 対策基金負担金

水特法に基づく事業を補完し、水没地域の関係住民の生活再建等の一層の充実を図るという目的で、昭和51年12月に、対策基金が設立された。埼玉県は、群馬県、茨城県、千葉県、東京都及び対策基金と共に、平成2

年8月1日付けで、対策基金の実施する事業に要する経費の負担割合に関する協定を締結し、埼玉県負担割合は1000分の368と定められた。

(乙34、弁論の全趣旨)

オ 本件各負担金等の支出

(ア) 特ダム負担金の支出

平成15年9月10日から同16年9月9日までの間に、国土交通大臣からの特ダム法施行令11条の3の定める納付通知（建設費負担金納付通知）を受け、田村健次が支出し、埼玉県が負担した特ダム負担金の額は3億8830万円である。

(イ) 河川法負担金の支出

河川法施行令38条1項の定める受益者負担金納付通知（受益者負担金納付通知）を受け上田清司が支出した河川法負担金の額は、平成15年9月10日から平成16年9月9日までの間が7億3336万5101円、同月10日から平成21年11月30日までの間が60億4425万5957円である。

(ウ) 水特法負担金

平成15年9月10日から同16年9月9日までの間に、前記協定に基づき田村健次が支出し、埼玉県が負担した水特法負担金の額は3億4976万1000円である。

(エ) 対策基金負担金

上田清司が、前記協定に基づいて支出し、埼玉県が負担した対策基金負担金は、平成15年9月10日から平成16年9月9日までの間が8349万2401円、同月10日から平成21年11月30日までの間が10億6837万4585円である。

(オ) 一般会計からの繰出金

上田清司は、特ダム法負担金については地方公営企業法17条の2に

基づく一般会計からの出資金として、水特法負担金については同法17条の3に基づき一般会計からの補助金として、平成15年9月10日から平成16年9月9日までの間に合計11億2911万2000円（特ダム法負担金が11億0430万円、水特法負担金が2481万2000円）、同月10日から平成21年11月30日までの間に合計87億1983万9374円（特ダム法負担金が86億1157万7374円、水特法負担金が1億0826万2000円）を支出した。

(4) 原告らの各監査請求及び本件各訴えの提起

原告らは、平成16年9月10日、埼玉県監査委員に対し、ハッ場ダムは利水上、治水上の必要性がないのに建設されるものであり、本件各負担金等の支出は違法である等と主張して、埼玉県水道事業管理者（被告埼玉県公営企業管理者を指すと認められる。）及び被告埼玉県知事に対し、本件各負担金等に関しては支出の差止め及び損害賠償の請求並びにハッ場ダムについてのダム使用権設定申請の取下げを行うよう勧告することを求めて、監査請求を行ったが（本件各監査請求）、埼玉県監査委員が同年10月7日付けで、本件各監査請求は、財務会計上の行為である本件各負担金等の支出等の違法性ではなく、原因行為の違法性を主張しているにすぎず、地方自治法242条1項所定の要件を具備していない不適法なものであるとして却下したため、同年11月4日本件各訴えを提起した。

4 争点

【本案前における争点】

- (1) ハッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることの違法確認を求める訴えの適法性
- (2) 本件各訴えは適法に監査請求を経ているか

【本案における争点】

- (3) 本件各負担金等の支出は、地方財政法等に違反し違法か

- (4) 被告埼玉県公営企業管理者が八ッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることは、地方財政法 8 条に違反し違法となるか

5 争点に対する当事者の主張

- (1) 争点(1) (八ッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることの違法確認を求める訴えの適法性) について

(原告らの主張)

ア 被告埼玉県公営企業管理者の八ッ場ダムについてのダム使用権設定申請を取り下げる権限について

被告埼玉県公営企業管理者は、八ッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限を有するのであるから、同権限の行使を怠ることの違法確認を求める訴えの被告適格を有する。

地方公営企業法 8 条 1 項は、地方公営企業の業務執行権及び代表権を管理者に与える一方で、地方公共団体の長の権限を限定しており、このことを前提として、同法 9 条は管理者による事務の担任につき規定したのであるから、同条各号は、例示列举と解すべきであり、ダム使用権の設定申請及びその取下げは、当然に地方公営企業管理者が担任する事務というべきである。また、ダム使用権の取得は、地方公営企業法 9 条 7 号に規定する資産の取得に該当し、法文上も公営企業管理者の担当事務としているのであり、この点からもダム使用権の設定申請及びその取下げを行うことは被告埼玉県公営企業管理者の担任する事務である。したがって、被告埼玉県公営企業管理者は、ダム使用権設定申請を取り下げる権限を有する。

イ 被告埼玉県公営企業管理者が八ッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限を行使しないことは、財産の管理を怠る事実にあたるかについて

地方自治法 238 条 1 項 4 号は、「地上権、地役権、鉱業権その他これに準ずる権利」を公有財産の一つとして規定しており、「その他これに準

ずる権利」は用益物権としての性格を備えた権利を意味すると解されるところ、ダム使用权設定予定者の地位は、その地位にあれば将来ダムの使用を排他的に確実に確保でき、かつ許可を受けさえすれば実際にダムによる流水を特定用途に供することができるのであるから、用益物権類似の権利であるといえ、公有財産に含まれる。また、ダム使用权予定者は、ダムの建設費用を負担することで前記の地位を取得し、ダム使用权設定申請を取り下げることによりダム事業から撤退をする場合には、それまで納付していた建設費負担金はダム使用权設定予定者のもとに還付されるため、同条同項7号の「出資による権利」にも当たる。

被告がこれまで支出してきた負担金は、被告が作成する水道用水供給事業貸借対照表や総勘定元帳内訳簿において、有形固定資産の中の建設仮勘定の一つとして計上され、ダムが完成すると、無形固定資産の中のダム使用权という勘定科目に振り替えられる。このような会計処理がなされるのは、ダム使用权設定予定者の地位に財産的価値があり、かつ、その価値の実質は、ダム完成後のダム使用权と異ならないからといえる。

したがって、ダム使用权設定予定者の地位は地方自治法242条の財産に当たり、八ッ場ダムについてのダム使用权設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることの違法の確認を求める訴えは適法である。

(被告埼玉県公営企業管理者の主張)

ア 被告埼玉県公営企業管理者の八ッ場ダムについてのダム使用权設定申請を取り下げる権限について

被告埼玉県公営企業管理者は、八ッ場ダムについてのダム使用权設定申請を取り下げる権限を有しないから、当該権限の行使を怠ることの違法確認を求める訴えについて被告適格はなく、却下されるべきである。

埼玉県を代表してダム使用权設定申請を行ったのは、被告埼玉県公営企業管理者ではなく、被告埼玉県知事である。

地方公営企業法 8 条によれば、被告埼玉県公営企業管理者は、埼玉県の地方公営企業の業務を執行し、当該業務の執行に関し埼玉県を代表するが、同法 9 条 1 4 号により、当該地方公営企業に係る行政庁の処分のうち、政令で定めるもの以外の処分を受ける事務は担当せず、当該事務処理をする権限を有しない。そして、特ダム法 1 5 条に基づき、ダム使用権設定申請は国土交通大臣に対して行い、ダム使用権の設定は国土交通大臣が行うものであり、国土交通大臣によるダム使用権の設定は地方公営企業法 9 条 1 4 号の規定する政令で定めるもの以外の行政庁の処分に該当すると解されることから、被告埼玉県公営企業管理者は、ダム使用権の設定という処分を受ける事務を担当しないものであり、当該処分を受ける権限を有せず、ダム使用権設定の申請及びこれを取り下げる権限も有しない。

イ 被告埼玉県公営企業管理者がハッ場ダムについてのダム使用権設定申請を取り下げる権限を行使しないことは、財産の管理を怠る事実にあたるかについて

原告らの主張するダム使用権の設定予定者の地位は、地方自治法 2 4 2 条で規定する財産に該当しないのであるから、ハッ場ダムについてのダム使用権設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることの違法確認を求める訴えは不適法であり、却下されるべきである。

ダム使用権は確かに物権とみなされるが、この権利は国土交通大臣がダム使用権の設定予定者にその設定をしたときに発生するものであって、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を負担をしなければならないなどの義務を負担するものの、いまだダム使用権は発生しておらず、将来ダム使用権の設定を受ける排他的権利を確保しているものでもない。したがって、原告らの主張するダム使用権設定予定者の地位は、地方自治法 2 3 8 条 1 項 4 号の「その他これらに準ずる権利」にも、同条同項 7 号の「出資による権利」にも該当せず、公有財産には含まれない。

また、ダム建設のための負担金が会計処理上、有形固定資産の中の建設仮勘定に計上されていることを理由に、ダム使用权設定予定者の地位が地方自治法上の財産に当たるといふことはできない。

よって、ダム使用权設定予定者の地位は同法242条の財産には当たらない。

(2) 争点(2) (本件各訴えは適法に監査請求を経ているか) について

(原告らの主張)

本件各訴えは適法に監査請求を経ているから適法である。

原告らは、本件訴訟の提起にあたり、本件各監査請求を行っているが、本件各監査請求の段階においても、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者が財務会計行為をなすに当たって遵守すべき法規範（地方自治法2条14項、138条の2、地方財政法4条等）を挙げ、前記被告らが八ッ場ダム建設事業に本件各負担金等の支出等を行うこと等がこれらの法規範に違反することを具体的に指摘しているのであり、本件各監査請求を却下した埼玉県監査委員の判断に誤りがあることは明白である。

(被告らの主張)

本件各訴えは、適法な監査請求を経していない以上、不適法であり却下されるべきである。

本件各監査請求において、原告らは、八ッ場ダムは不要であるということのみを主張し、被告埼玉県知事等の本件各負担金等の支出等について、また、その手続等について、いかなる違法があるのか具体的に提示していないため、本件各監査請求は具体的な審査に入ることなく却下されている。

(3) 争点(3) (本件各負担金等の支出は、地方財政法等に違反し違法か) について

(原告らの主張)

ア 八ッ場ダムの利水上の必要性



埼玉県には、水道事業者として、水道水を安定的に供給すべき責務とともに、県民に対して低廉な価格で水道水を供給すべき義務があるところ、埼玉県は既に保有する水源をもって、予想される水道用水（生活用水と都市活動用水を包括するもので、以下、利水上の必要性に関する争点では単に「水」ということがある。）の需要に十分対応できるのであり、八ッ場ダムの建設に利水上の必要性はない。

(ア) 埼玉県の平成15年12月における長期水需給の見通し（平成15年予測）について

a 平成15年予測における水需要の予測は、以下の点から不合理である。

- ① 近年の埼玉県の水需要は減少傾向にあり、この傾向が今後も続くことを考慮すると、平成15年度の1人1日当たり最大給水量（1年の内1人1日当たりの使用水量の最も多いものを表した数値）の実績値396リットルに平成27年度の埼玉県内の給水人口として予測される727万人を乗じた約286万立方メートルが同年度の水需要の合理的な予測である。しかしながら、平成15年予測は、近年の水需要の実績値が減少傾向にあることを無視している。
- ② また、負荷率（過去10年の実績から想定した1日最大給水量に対する1日平均給水量の割合を示した数値）及び有収率（過去10年の実績から想定した1日平均給水量に対する料金収入のある水量である有収水量の割合を示した数値で、水道事業者が送り出す水道水量から漏水等のロスを考慮したもの）の設定が不当に低い。埼玉県は、平成27年度の有収率については91.4パーセントと設定しているが、同県の各水道においても配水管の補修・取替え等の漏水対策を行えば、有収率を95パーセント程度まで高めることができ、また実績も漸増傾向にある。また、負荷率についても、埼玉県

は82.4パーセントと設定しているが、負荷率は漸増傾向を示しており、最近5年間の負荷率の実績値の平均は約86パーセントであるから、控えめに見てもこの数値を用いるべきである。

③ そのほか、少子高齢化に伴う給水人口増加の鈍化傾向、節水機器の普及と市民の節水意識の高揚に伴う生活用水の減少、企業のコスト意識の高揚と企業活動の低迷に起因する都市活動用水の減少といった諸要因を軽視している。

b 平成15年予測における埼玉県保有水源の評価は、以下の点から不合理である。

① 埼玉県は、農業用水転用水利権を有しているところ、同水利権も河川管理者から許可を受けた水利権である以上、水利権として存在するところ、河川流量が一定量以上ある場合にのみ取水が可能である旨の豊水条件が定められているにもかかわらず必要な水の供給を受けてきたのであり、冬季の渇水があった場合にも農業用水転用水利権に基づく取水が停止されたことはない。また、農業用水転用水利権について、現在の水利使用規則には非かんがい期における水源措置を行う旨の水源措置条件は付されていない。

以上によれば、農業用水転用水利権について、埼玉県は過小評価している。

② 埼玉県の地盤沈下は、平成9年度以降ほとんど見られなくなっており、また地下水位が埼玉県では上昇しているおり、このような現状をふまえれば水道用の地下水について同年度の水道用の地下水の最大取水量である約8.3立方メートル毎秒を水源とすべきである。埼玉県は水道用の地下水の揚水限度量を過小評価している。

③ 平成15年予測において、用いられているロス率（表流水や地下水を飲料水にするために、取水地点から浄水場に至るまでの導水施

設、浄水施設において漏水や維持管理上必要となる作業揚水など、浄水場を出るまでの過程で生じるロスを考慮した数値)及び利用率(ロス率を考慮して給水量を取水量で除した数値)の数値は実績値を無視して不当に設定された数値である。

- ④ 非かんがい期の濁水は、平成8年と同9年に生じたのみであって、いずれも節水広報で対応できる軽微なものであったことから、他の代替水源の確保を考える必要はなかった。そうであれば、八ッ場ダム建設によって非かんがい期の水源を新たに確保する必要性がないことは明らかである。

(イ) 埼玉県の前成19年12月における長期水需給の見通し(前成19年予測)について

- a 前成19年予測における水需要の予測は以下の点から不合理である。
- ① 埼玉県の水道の1日最大給水量(1年の内1日の使用水量の最も多いものを表した数値)の実績値は、継続的に漸減傾向にあるのだから、少なくとも前成17年度の1日最大給水量の実績値約273万立方メートルに近い数値を予測値としなければならないところ、同22年度の1日最大給水量を約286万立方メートルとするのは過大である。
- ② 有収率及び負荷率については、それぞれ実績値を無視して設定されている。
- b 前成19年予測における埼玉県の保有水源の評価の前提となっている、利水安全度を10分の1とすると、利根川水系からの取水量は21.4パーセント、荒川水系からの取水量は28.2パーセント減少することになるという国土交通省の計算は、以下の点から不合理である。

- ① 昭和62年度の栗橋地点の上流ダム群の貯水量の減少量について国土交通省の計算結果と実績値が乖離しており、このような乖離が生じるのは、栗橋地点における確保流量を実際の流量を無視して恣意的に設定しているからである。
- ② 栗橋地点の上流の用水の大半は利根川に還流しているにもかかわらず、計算上は一部の還元しか見込んでいないため、栗橋地点の上流ダム群から過大な放水が行われることになっている。
- ③ 栗橋地点より利根川下流で合流する鬼怒川と小貝川からの流入量を無視して栗橋地点の確保流量を設定している。

#### イ ハッ場ダムの治水上の必要性

以下の点からすれば、ハッ場ダム建設に治水上の必要性がないことは明らかである。

#### (ア) 八斗島地点における基本高水のピーク流量について

- a カスリーン台風が発生した際の八斗島地点の基本高水のピーク流量（治水計画で対象としている洪水で想定される最大流量）は、河道貯留効果（複数の河川が合流すると洪水同士がぶつかり合って洪水ピーク流量の緩和が生じる現象）による10パーセント程度の減少を考慮に入れて、利根川、烏川、神流川という3河川の実測値をもとに計算された1万7000立方メートル毎秒から推算すると、1万5000立方メートル毎秒程度と見るべきである。
- b 基本高水のピーク流量を2万2000立方メートル毎秒とする国土交通省の計算は、八斗島地点上流部では7000立方メートル毎秒（1万7000立方メートル毎秒を前提としても5000立方メートル毎秒）の氾濫を見込んでいることになるが、八斗島地点上流部では、河道は谷筋を走っており、氾濫する割合は極めて少なく、仮に氾濫しても氾濫流が湛水することなく谷筋に戻ってくるので、上記の氾濫が生

じることはいえない。

- c 国土交通省は、貯留関数法（流域内に降った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手法で、支川の合流などを考慮して流域を幾つかの小流域に分割し、各小流域ごとに貯留関数法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。）による流出計算について、昭和33年9月と同34年8月の洪水の実測値を用いてモデル適合度の検証を行った上での計算結果は、洪水の実測値を良く再現しているとするが、両洪水とも、貯留関数法で計算した総流出量は、実測値の1.3から1.5倍にもなっており、最大流量も同年8月の洪水では実測値よりも13パーセントも多くなっている、貯留関数法による計算は実測値と大きく異なる。したがって同方法の計算結果は信頼性がない。

また、総合確率法（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て、それぞれのケースごとに流出計算を行い、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）は科学的根拠が不明である上、同方法を用いた年超過確率200分の1の規模（200年に1回の規模を意味する。）の洪水が発生した場合の最大流量の推算では、その中に年超過確率200分の1以上の降雨・洪水を多数含むため、洪水規模が非常に大きくなってしまふ。このような年超過確率200分の1以上の降雨を対象として計算を行っている総合確率法を用いた最大流量の推算は、基本高水のピーク流量の策定作業としては信頼性を欠くものである。

さらに、50年以上の降雨量と洪水ピーク流量の関係を分析するこ

とにより、降雨と洪水の一般的関係、その変化の有無、特異データの抽出を行うことは可能であるところ、八斗島地点上流域の平均3日雨量（あるいは24時間平均雨量）と同地点の洪水ピーク流量の発現との関係を分析すると、カスリーン台風時の洪水ピーク流量は他の洪水と比較して著しく大きな値となっており、このことは、昭和20年代の森林の保水力が低下していたことを示しており、現在では森林の保水力は向上してきているのであるから、カスリーン台風があった当時と同じような降雨があってもカスリーン台風があった際のように異常に大きい洪水流量にならないことは明らかである。したがって、2万2000立方メートル毎秒という数値は科学的根拠に乏しく国土交通省の計算には欠陥がある。

(イ) ハッ場ダムの治水効果について

- a カスリーン台風について、国土交通省が行った既設6ダムとハッ場ダムのそれぞれの治水効果を推算したデータによると、カスリーン台風時には吾妻川上流の雨量は少なく、また吾妻川上流の降雨時刻が八斗島地点と約9時間ずれていたことから、同様の洪水を想定した場合、八斗島地点の洪水流量のピーク時におけるハッ場ダムの治水効果はゼロである。

また、カスリーン台風の実績洪水流量は毎秒1万5000立方メートル程度であるが、現在の計画高水流量は1万6500立方メートル毎秒と予定されていること、八斗島上流部には6つのダムが存在することからすると、カスリーン台風と同程度の台風がきたとしても、ハッ場ダムを建設しなくとも十分対応することができ、治水対策としての同ダムの建設は不要である。

- b なお、国土交通省は、ハッ場ダムの建設により、八斗島地点での洪水ピーク流量を平均で約600立方メートル毎秒削減する効果がある

としているが、この計算には、国土交通省の河川砂防技術基準が引き伸ばし率は約2倍程度に止めるのが望ましいとしているにもかかわらず、基本高水のピーク流量を算出する際に用いた31洪水の半数以上について2倍以上の引き伸ばし計算を行っているという問題点がある。

- c ハッ場ダムの建設予定地である吾妻川は、兩岸の山が接近した狭窄部が約2キロメートル続く地形となっており、洪水はこの狭窄部に遮られ上流の河道に一時貯留される。ハッ場ダム下流で吾妻溪谷に最も近い郷原地点では、洪水位のピーク発生時刻が下流の青山、村上各地点よりも遅く、また、洪水位の変化もなだらかであるが、これは吾妻溪谷による自然の洪水調節作用が働いている結果である。国土交通省は、ハッ場ダムの治水効果を計算する際、吾妻溪谷がもつ自然の洪水調節機能を全く考慮していないが、仮にこの点を考慮するならば、ハッ場ダムの治水効果はさらに小さなものとなる。

ウ ハッ場ダムのダムサイト地盤の適格性、貯水池地域の地滑りの危険性及び環境への影響

以下の点から、ハッ場ダムのダムサイト（本件ダムサイト）にダムサイトとしての適格性がないこと、貯水池地域の地すべりの危険性があること及び適正な環境影響評価が行われていないことは明らかである。

(ア) 本件ダムサイトの適格性

本件ダムサイトの基礎岩盤は脆弱であり、コンクリートダムの巨大なダム堤体や膨大な量の水をため込む構築物を建設するには不適格である。すなわち、

- a 本件ダムサイトの基礎岩盤には、ダムの堤体の滑動に対する安全が確保されない擾乱帯というCL級岩盤が存在し、また断層、その中には本件ダムサイトの直下を走る断層もあるのであるから、このような

脆弱な基礎岩盤の上にダムの堤体を建築するべきではない。

- b ダムは貯水施設であるから、本件ダムサイトの基礎岩盤は難透水性でなければならないところ、本件ダムサイト及びその左右両岸には、無数の低角度・高角度の亀裂が存在し、高透水帯が広がっている。そのため、岩盤の剪断抵抗力を弱めるだけでなく、ダムの自重に反対する浮力が生じることになり、ダムを不安定にする。
- c 本件ダムサイト周辺には広い範囲で熱水変質帯が分布していることからすると、八ツ場ダムのダム軸が位置する場所にも分布している可能性が高く、変質のため岩盤の強度が脆弱なものとなっているといわざるを得ない。
- d 本件ダムサイトの右岸ダム堤体の袖部から堤体直下を斜めに横断する断層が存在する可能性は極めて高い。
- e 本件ダムサイトの地層は、安山岩火砕岩を主体とする陸成であり、大きなダムの基礎地盤としての強度と遮水性の点で問題となることが多いのであるから、本件ダムサイトに八ツ場ダムを建設するべきではない。

(イ) 貯水池地域の地滑りの危険性

a 川原畑地区二社平

川原畑地区二社平の八ツ場層は、温井層の貫入を受けて変質・粘土化・軟質化しているのであり、国土交通省の想定地すべり面だけが弱線となっているのではない。したがって、地下水位の上昇で不安定化する土塊は、既存の地すべり面に規制されるとは限らない。地すべり面は流動的であるから、浸水すれば現在の地すべり土塊が常に一体として移動する保証はどこにもない。かかる状況では、想定した地すべり土塊のつま先だけを押し盛り土工法で固めても地すべりの進行が止まることはないはずであり、また、地すべり地の尾根筋に存する巨岩



・巨礫の崩落を止めることはできない。

b 林地区勝沼

林地区勝沼は、未固結である上に、不動岩岩体の貫入を受け、風化や熱水変質をこうむり、軟質脆弱化している。そのため、保水しやすい性状の林層安山岩類の斜面の過半が湛水すれば、その不安定化は一層高まり、貯水池地すべりの典型となるおそれが高く、適切な抑制策を立てることなく危険が放置されている。

c 横壁地区西久保

横壁地区西久保は、未固結で変質した林層の上に段丘堆積物と土石流堆積物がのるという地質構造になっているところ、この林層自体に地すべりが起きる可能性が高い。また、この地区では、湛水後、夏季の貯水位の昇降によって段丘堆積物の細粒分の流出が起こり、段丘堆積層の崩壊、その上位の代替地の崩壊が進行する危険性もある。

d 横壁地区白岩沢

横壁地区白岩沢の林層は、変質して原岩の組織が認められず土砂化あるいは粘土化した状態となっているところや、クラックが発達し、軟質化・粘土化・脆弱化しているところがある等の点から、湛水により地下水位が上昇すれば、林層自体がいつ滑ってもおかしくない状況にある。

(ウ) ハッ場ダム の環境への影響

国土交通大臣は、ハッ場ダム建設に当たって、条理上、ハッ場ダム建設事業の実施が環境に及ぼす影響について、調査、予測及び評価を行い、環境保全のための措置を行う等環境について適正に配慮する義務があるにもかかわらず、同事業が地元住民の生活環境、自然環境に及ぼす影響についての十分な調査、予測及び評価、環境保全のための措置が行われておらず、この義務を著しく怠っているのであるから、同事業は違法な



事業である。

エ 本件各負担金等の支出の違法性

(ア) 地方財政法 25 条 3 項は、地方公共団体が自ら支出した負担金が国によって違法に使用されたと判断した場合、同項に基づいて、国に対し負担金の既払分の返還、今後の負担金の支出拒否をなしうる権限を与えたと解すべきである。

(イ) 特ダム法負担金について

特ダム法 12 条のダム使用権設定申請及び同申請を取り下げる権限については、申請者が自由にこれを行行使することができる。したがって、ダム使用権設定申請をした者も、ダム使用権設定予定者たる地位を維持することが、それに伴う負担金の支出を継続すること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、申請を取り下げることで負担金の支出を回避すべきであり、これを怠り漫然と被告埼玉県公営企業管理者が負担金の支出をなすことは、地方財政法 4 条、3 条 2 項、地方公営企業法 17 条の 2 第 2 項に違反する行為であって、同被告の財務会計法規上の義務である地方自治法 138 条の 2 が規定する誠実執行義務にも違反する。

また、特ダム法負担金は、負担金納付通知によって納付義務が発生するものであるが、八ッ場ダムが利水上の効用を有しない事実は客観的に明白であるから、負担金納付通知は無効であり、被告埼玉県公営企業管理者はその拘束を受けない。したがって、被告埼玉県公営企業管理者による負担金の支出は、地方財政法 4 条及び同法 3 条 2 項に違反する。

(ウ) 河川法負担金について

八ッ場ダムが河川法 60 条の予定する河川管理施設に該当しない場合、被告埼玉県知事は、地方財政法 25 条 3 項に基づく負担金支出拒否権を行行使すべき義務がある。したがって、被告埼玉県知事がこの支払拒

否権を行使しないままに国土交通大臣からの埼玉県に対する負担金納付通知に従い、漫然と負担金の支出を行うことは地方財政法4条に違反し、財務会計法規上の義務である地方自治法138条の2に違反する。

また、八ッ場ダムが治水上の効用を有しない事実は客観的に明白であるから、負担金納付通知は無効であり、被告埼玉県知事はその拘束を受けないのであるから、同被告による負担金の支出は、地方財政法4条に違反する。

(エ) 水特法負担金及び対策基金負担金について

埼玉県が八ッ場ダムにより治水上も利水上も利益を受けないにもかかわらず、水特法負担金及び対策基金負担金の支出を内容とする協定を締結することは、公序良俗に違反し、又は埼玉県にとって必要のない事業であることを協定の当事者がいずれも認識した上で行った心裡留保に基づくものであるから、無効であり、無効の支出負担行為に基づく水特法負担金及び対策基金負担金の支出は違法である。仮に、上記協定が無効でないとしても、八ッ場ダムによる受益が存在しないにもかかわらず、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者が地方財政法25条3項に基づく負担金の支出拒否権を行使しないまま、漫然と水特法負担金及び対策基金負担金を支出することは、違法と評価される。

(オ) 一般会計からの繰出金について

被告埼玉県知事による一般会計からの繰出金の支出は、既に述べたところから特ダム法負担金についての支出部分は地方財政法4条に違反し、水特法負担金についての支出部分は支出の根拠となる協定が無効であることからすれば、いずれも違法である。

(カ) よって、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者による本件各負担金等の支出は違法であり、違法な支出をしたことにつき各支出をした者に故意、過失があることは明らかである。

(被告らの主張)

ア ハッ場ダムの利水上の必要性

(ア) 平成15年予測について

- a 別紙1「人口及び1人1日当たり使用量・1日最大給水量の予測」のとおり、水需要のピーク年度である平成27年度における1日最大給水量は312万立方メートルとなる。
- b 平成15年予測における確保すべき水源については別紙2の1「埼玉県の水源地内訳（水源の種類別）」のとおりであり、これは1日最大給水量312万立方メートルに、地下水汚染や近年の少雨化傾向を考慮した渇水時などの予測し得ない事態に必要となる水量として約13万立方メートルを計上して、合わせて約325万立方メートルの供給を確保することが必要となるところ、浄水場内における浄水や各種ポンプの冷却水に使用する際の浄水及び送水ロスを考慮して、確保すべき水源を1日約338万立方メートルとしたものである。このうち、平成21年4月1日時点で確保済みの水源は、別紙2の2「埼玉県の確保済み水源」のとおり、日量約301万立方メートルである。

(イ) 平成19年予測について

- a 確保すべき供給量については、別紙3「人口及び1人1日当たり使用量・1日最大給水量の予測」のとおり、水需要のピーク年度である平成22年度における1日最大給水量は約286万立方メートルであり、これに浄水ロス及び送水ロスを考慮すると日量約295万立方メートルの供給を確保する必要がある。
- b 確保すべき水源については、別紙4「将来の保有水源量の再評価」のとおりである。これは、第5次フルプランの改定に伴い、埼玉県は、関東1都5県が関係する利根川・荒川水系のフルプラン区域のため利水安全度10分の1に対応できる水源の確保を目標とし、近年の少雨

化傾向も考慮すると、埼玉県が保有している水源量は10年に1回の確率で発生する渇水時（昭和62年度を想定）には、利根川水系からの取水量は21.4パーセント減少し、荒川水系からの取水量は28.2パーセント減少することが予測され、これを前提に別紙4「将来の保有水源量の再評価」のとおり水源内訳を再評価したものである。

- (ウ) そして、埼玉県が平成21年4月1日時点で確保済みの水源は、別紙2の2「埼玉県の確保済み水源」のとおりである。非かんがい期における水源として農業用水合理化事業による転用水利権に日量約61万立方メートルと多くを依存しているため、八ッ場ダムからの供給によって、非かんがい期における安定的な水源を確保することが必要不可欠である。

したがって、八ッ場ダムには利水上の必要性がある。

#### イ 八ッ場ダムの治水上の必要性

- (ア) 八斗島地点における基本高水のピーク流量が2万2000立方メートル毎秒であることについて

昭和55年の利根川水系工事实施基本計画においては、昭和22年以降の利根川上流部の河川改修、開発等により、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、下流での氾濫の危険が高まっていること、利根川上流域の現状を考慮して、貯留関数法を用いてカスリーン台風が再来したと仮定した場合の八斗島地点における基本高水のピーク流量を、2万2000立方メートル毎秒と算出した。

そして、200分の1の確率流量（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）について総合確率法を用いたところ、2万1300立方メートル毎秒となったことから、2万2000立方メートル毎秒を基本高水のピーク流量とした。

カスリーン台風による八斗島地点の基本高水のピーク流量1万700

0立方メートル毎秒という数値は、実際に観測されていた地点の実測値からの推算流量で、上流域で相当量の氾濫が生じていた状態での流量という性格を持っている。

(イ) ハッ場ダムの治水効果について

カスリーン台風では、吾妻川流域の降雨量が他の流域に比べて少なかったため、ハッ場ダムの効果は大きくは期待できないが、過去の洪水では様々な地域に降雨が偏るパターンが多くあったのであり、他の降雨パターンではハッ場ダムによって大きな治水効果が見込まれる。治水効果の算定に当たっては、流域平均3日雨量が100ミリメートル以上の洪水を対象に、各時間降雨を2倍以上増加させているが、これは利根川上流域は広大であり、降雨の地域的な偏りが様々な洪水を用いて治水効果を算出することが合理的であると考えたためである。

吾妻渓谷を流れる吾妻川は、縦断的に急勾配であり、洪水時には大きな流速となることが考えられることから、吾妻渓谷が狭窄であることによる洪水流出の抑制効果に大きく期待することはできず、そもそもハッ場ダムによる洪水調節機能は下流の河川状況を勘案したダム操作を行うことにより放流量を調節するものであって、こうしたきめ細かい治水対応を吾妻渓谷の洪水調節機能に代替させることはできない。

(ウ) 以上のおりであるから、ハッ場ダムには治水上の必要性がある。

ウ ハッ場ダムのダムサイト地盤の適格性、貯水池地域地滑りの危険性及び環境への影響

(ア) 本件ダムサイトの適格性

- a 本件ダムサイトの地盤は、全体にB級岩盤を主体とし、地表に近くに従いCH級、CM級、CL級岩盤からなっている。ダム高が最も高くなり、最も大きな剪断強度（ある面に平行な方向に働き、ずれの変形を生じさせる剪断力に抵抗する強度）が必要となる渓谷中央部の

河床から両岸の斜面にかけては、地表から概ね5～10メートルの掘削除去される範囲にCM級岩盤が見られるが、その下部のダム基礎地盤（岩盤基礎、土質基礎を問わず、ダムの堤体を通じて伝えられる外力に対して、工学的な抗力が生じ、かつ工学上必要な水密性を得なければならないと考えられるダム堤体の直下及びその付近の地盤。）となる部分はB級を主体とした十分な剪断強度を有する岩盤となっている。

- b 本件ダムサイトの左岸は、平成14年度のダムサイト地質解析業務報告書においては、2条の断層とそれらで挟まれた層がすべてCL級岩盤であるとの評価をしたが、その後の調査ではCM級岩盤が主体であり、両端の非常に狭い断層部分だけがCL級岩盤であることが確認されており、本件ダムサイトの基礎地盤として強度が不足しているとはいえない。
- c 上記の平成14年度報告書の作成以降に追加調査を実施した結果、熱水変質によるCL、CM級岩盤は本件ダムサイト付近では見られなくなり、良好な岩盤となっている。
- d 本件ダムサイトにおいて、遮水性の不足する箇所については、カーテングラウチング工事（ダム堤体直下及び左右岸の地盤内にセメントミルクを注入し、ダム堤体上流端において鉛直方向にカーテン状の遮水壁を設ける工事。）、コンソリデーショングラウチング工事（ダム堤体の直下の地盤の5～10メートルの浅い範囲に平面的にセメントミルクを注入する工事。）を行うことで十分対策が可能である。
- e 国土交通省が本件ダムサイトの地質調査を継続的に行ったところによると、本件ダムサイトの両岸の低角度の割れ目は岩盤を分断し、ブロック化させるような性状のものではなく、ダムの基礎地盤として問題のある断層破碎帯も存在しないことから基礎地盤が一体性を損ね

て、剪断強度が大幅に低下しているとは考えられない。

f 以上によれば、本件ダムサイトがダムサイトとしての適格性に欠けるということはない。

(イ) 貯水池地域の地すべりの危険性

本件では、平成12年度までに実施した調査・検討の結果に基づき、地すべり地の可能性があり、湛水の影響を受ける箇所として別紙5「抽出地すべり位置図」のとおり22か所を抽出し、精査を行った結果、川原畑地区二社平の1箇所、林地区勝沼の2箇所の合計3箇所(別紙5「抽出地すべり位置図」の③、⑱-1、⑱-2)が地すべり地であり、地すべり対策を必要であるとし、現地で盛り土材を確保でき、盛り土を施工する場所も確保できたことから、この3か所に押え盛り土工を行うことを選定した。そして、今後も、地すべりの可能性のある地区の周辺整備の状況に合わせ、地すべり対策の再検討を行い、修正が加えられていくことになる。

以上によれば、八ッ場ダムの貯水池地域に地すべりの危険性はない。

(ウ) 八ッ場ダムの環境への影響

昭和60年までに行われた環境影響評価の結果を八ッ場ダム環境影響評価書としてまとめ、それ以降も環境調査は継続して実施し、平成9年6月13日に公布された環境影響評価法に基づき新たにダム事業の環境影響評価項目とされたものについても環境調査が追加されており、八ッ場ダム建設事業の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、既にその一部は対策が実施されている。したがって、八ッ場ダム建設事業が環境影響評価義務に違反し違法となることはない。

エ 本件各負担金等の支出が違法となるか

以下のとおり、本件各負担金等の支出は違法とはならない。



(ア) 地方自治法 242 条第 1 項 4 号の規定に基づき、当該職員の財務会計上の行為をとらえて当該職員に対し損害賠償責任を問うことができるのは、これ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前記原因行為を前提としてな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場合に限られる。これは同項 1 号の差止訴訟にも妥当し、原因行為と財務会計行為の権限が別個独立の機関に属する場合について、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者には、原因行為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、原因行為を尊重してその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務がある。

原告らの主張する地方財政法 25 条 3 項は、負担金を他の用途に使用することを想定した規定であり、本件各負担金等は国が八ッ場ダム建設のために使用するものであるから、同項は本件において適用されず、また地方公共団体相互間の負担金の支出にも適用される余地はない。

(イ) 特ダム法負担金について

この負担金は、国土交通大臣が発する建設費負担金納付通知に基づき、支出されるものであるところ、本件における負担金に係る負担金納付通知は、国土交通大臣が法令の定めに従って発したものであり、被告埼玉県公益企業管理者にそれを是正する権限がないことはいうまでもない。また、八ッ場ダムに治水・利水上の効用が認められる以上、八ッ場ダム建設事業の前提となる計画に重大かつ明白な瑕疵はないことから、負担金納付通知が著しく合理性を欠き、そのため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はいえない。さらに、国土交通大臣は、当該負担金が納入されないときは、延滞金を徴収するとともに、国税滞納処分の例により強制徴収することができるのであるから（特ダム法 36 条）、現に負担金納付通知がなされている以上、被告埼玉県公営

企業管理者にはこれに伴う所要の財務会計上の措置を採るべき義務があり、この義務を履行するために同被告がなした負担金の支出が財務会計法規上の義務に違反した違法なものであるということとはできない。

(ウ) 河川法負担金について

この負担金は、負担金納付通知によって納付義務が生じ、河川法63条2項の規定に基づくその負担についての県の意見は、国土交通大臣を法的に拘束するものではないから、当該意見のいかんにかかわらず、県は国土交通大臣が決定した負担金を支出する義務を負い、国土交通大臣は、当該負担金が納入されないときは、延滞金を徴収するとともに、国税滞納処分の例により強制徴収することができるのである（同法74条）。このように、被告埼玉県知事は、原因行為である負担金納付通知を是正する権限を有しないのであるから、これを前提として所要の財務会計上の措置を採るべき義務がある。したがって、被告埼玉県知事の負担金の支出は、財務会計法規上の義務に違反してなされた違法なものには当たらない。

(エ) 水特法負担金及び対策基金負担金について

八ッ場ダムは、国土交通大臣からの特ダム法負担金及び河川法負担金の各納付通知により費用負担を求められているダムであり、そのダムが建設される以上、水特法負担金について応分の負担義務に応じることが違法とされる理由はない。同様に、対策基金負担金も違法とされる理由はない。

原告らの主張する、協定の当事者は八ッ場ダムが埼玉県にとって治水上、利水上必要がないことを当然知っているなどということはどこにも根拠がなく、原告らの全く勝手な意見にすぎず、地方公共団体が締結する協定が真意でないことを知って締結されているとか、公序良俗に反するというのは主張自体失当である。

以上によれば、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者による水特法負担金及び対策基金負担金の支出が財務会計法規上の義務に違反し、違法であることということはない。

(オ) 一般会計からの繰出金について

原告らの主張は争う。

(4) 争点(4) (被告埼玉県公営企業管理者が八ッ場ダムについてかかるダム使用権設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることは、地方財政法8条に違反し違法となるか) について

(原告らの主張)

八ッ場ダムに利水上の必要性がない以上、ダム使用権設定申請を取り下げることにより埼玉県の利益を実現することが、被告埼玉県公営企業管理者の埼玉県に対する忠実義務を全うする所以である。したがって、被告埼玉県公営企業管理者が、八ッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることは、地方財政法8条に違反し違法である。

(被告埼玉県公営企業管理者の主張)

地方財政法8条における「その所有の目的に応じて最も効率的に」運用するというのは、その財産の用途に適応して最も効果あるごとく運用すべきことを意味するものであり、ダム使用権の設定予定者たる地位を保有する目的はダム使用権を取得することであるから、その目的に応じて運用するというのは、その地位を喪失しないように保持するということであり、同条の規定からその地位を放棄しなければならないという義務が生ずることはありえない。よって、原告らの主張は失当である。

### 第3 争点に対する判断

1 争点(1) (八ッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることの違法確認を求める訴えの適法性) について

(1) 原告らは、被告埼玉県公営企業管理者に、八ッ場ダムにかかるダム使用権

設定の申請及びこれを取り下げる権限がある旨主張するので検討する。

地方公営企業法8条1項は、1号ないし4号に定める事項及び法令に特別の定めがある場合を除き、地方公営企業の管理者は、当該地方公営企業の業務を執行し、当該業務の執行に関し当該地方公共団体を代表すると規定し、同法9条は、同法8条に基づいて地方公営企業管理者が担当する地方公営企業の業務について定めている。そして、同法9条14号及び同法施行令8条の3によると、当該地方公営企業に係る処分のうち国の地方支分部局の長又は地方公共団体の長が行う処分を受けることが、地方公営企業管理者の担当事務とされていることからすれば、これらを除く処分については、その性質上、地方公共団体の経営する企業の管理者に過ぎない地方公営企業管理者が地方公共団体の代表者として処分を受けることは適当とはいえないから、これを地方公営企業管理者の権限から除外する趣旨であると解することができる。したがって、その趣旨では、同法9条14号及び同法施行令8条の3は、同法8条1項ただし書きにいう法令の特別の定めにと解することができる。

以上によると、特ダム法15条1項に基づくダム使用権の設定は国土交通大臣が行う処分であるから、ダム使用権の設定処分を受けることは地方公営企業管理者の権限に属さず、ダム使用権の設定申請を行う権限はダム使用権の設定処分を受ける者に帰属すると解すべきであるから、ダム使用権の設定申請を行う権限及びこれを前提とする同申請を取り下げる権限も地方公営企業管理者には属しないと解すべきである。

- (2) 原告らは、① 地方公営企業法9条は地方公営企業管理者の担任する事務を例示列挙したものに過ぎず、地方公営企業管理者は地方公営企業の業務執行権及び代表権の行使に必要とされる広範な事務を担当するのであり、ダム使用権の設定申請を行うことは上記の事務に含まれること、② ダム使用権設定予定者の地位を取得することは、同法9条7号の資産の取得に当たるこ

とから、八ッ場ダムについてのダム使用权の設定申請及びこれを前提とする同申請を取り下げる権限は被告埼玉県地方公営企業管理者に属すると主張する。

しかしながら、確かに、同法9条は地方公営企業管理者の担当する事務を例示列挙したものと解されるが、地方公営企業管理者は、法令に特別の定めがある場合には、地方公営企業の業務の執行及び業務の執行についての代表権が制限されるのであり、上記のとおり、同法9条14号及び同法施行令8条の3が法令の特別の定めにあたると解される以上、国土交通大臣によるダム使用权の設定処分を受けることは、地方公営企業管理者の権限に属さないというほかない。

- (3) 以上によれば、被告埼玉県公営企業管理者にはダム使用权設定申請を行う権限及びこれを前提とする同申請を取り下げる権限もないというほかなく、本件各訴えのうち、同被告に対しダム使用权設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることの違法の確認を求める訴えは不適法である（したがって、争点(2)以降は、ダム使用权設定申請を取り下げる権限の行使を怠ることの違法の確認を求める訴えを除いて論ずる。）。

## 2 争点(2)（本件各訴えは適法に監査請求を経ているか）について

原告らは、平成16年9月10日、本件各監査請求を行ったが、埼玉県監査委員は、同年10月7日付けで、地方自治法242条1項所定の要件を具備していない請求であるとして、これを却下している。

しかし、本件各監査請求において、原告らは、八ッ場ダム建設事業は、利水上も治水上も必要性がないものであり、また、ダム建設予定地の地質が脆弱であるため災害を誘発する危険や環境破壊等の問題があり、ダムを建設することは有害でもあることから、このような事業のために本件各負担金を支出することは、地方自治法2条14項、同法138条の2及び地方財政法4条1項に違反すること、埼玉県が八ッ場ダム建設事業により治水上著しく利益を受けるこ

とはないから、河川法負担金を支出することは河川法63条に違反すること、一般会計から水道事業特別会計に出資金・貸付金その他の名目で繰出金を支出することは、地方公営企業法17条の2に違反すること、ダム使用权設定申請の取下げを怠ることはダム使用权設定予定者の地位という債権の管理を怠ることになること等を理由として、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者に対し、本件各負担金等の支出の差止め、八ッ場ダムの使用权設定申請の取下げ、並びに既に支出した分について、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者の地位にある個人に対して損害賠償の請求を行うよう勧告することを求めていることが認められる(甲1)。これによると、原告らは、本件各監査請求において、原因行為である八ッ場ダム建設事業が違法なものであるということを根拠として、被告埼玉県知事及び同埼玉県公営企業管理者による本件各負担金等の支出という財務会計行為並びにダム使用权設定申請の取下げ等を怠ることが前記の各法令に違反し違法であると主張していると解することができる。

埼玉県監査委員は、本件各監査請求を却下しているものの、その理由は、原告らは、本件各監査請求において原因行為の違法性を主張していると解されるどころ、原因行為に重大かつ明白な違法があるという点について具体的な主張を行っていないというものであり、実質的には本件各監査請求の内容について判断しているといえる。したがって、本件各監査請求は、監査請求前置の要件は具備されているというべきである。

よって、本件各訴えが適法な監査請求を経ていないとの被告らの主張は採用できない。

### 3 争点(3) (本件各負担金等の支出は、地方財政法等に違反し違法か) について

#### (1) 財務会計上の義務について

地方自治法242条の2第1項4号の訴訟は、財務会計上の行為を行う権限を有する当該職員に対し、職務上の義務に違反する財務会計上の行為による当該職員の個人としての損害賠償義務の履行を求めるものであるから、当

該職員の財務会計上の行為がこれに先行する原因行為を前提として行われた場合であっても、当該職員の行為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は、上記の規定に基づく損害賠償責任を当該職員に問うことができるかと解するのが相当である（最高裁昭和61年（行ツ）第133号平成4年12月15日第3小法廷判決・民集46巻9号2753頁参照）。また、同法242条の2第1項1号の規定に基づく差止訴訟も、財務会計上の行為を行う権限を有する当該職員に対し、職務上の義務に違反する財務会計上の行為の差止めを求めるものであるから、上記の理は、同法242条の2第1項1号の訴訟についても同様に当てはまるところである。

ところで、本件は、八ツ場ダムにかかる本件各負担金等の支出を問題とするものであるところ、八ツ場ダムは、国が策定した基本計画（乙6ないし8）に基づき建設を予定されているダムである。しかし、本件各負担金等は、同ダムの建設等につき埼玉県として支出するものであり、当該職員は財務会計法規上の義務を有していることに変わりはなく、当該財務会計上の行為に先行する行為が国が策定した計画に基づくものであっても、当該職員は同義務に基づいて職務を行うべき義務を負っているのである。したがって、その限りで当該職員について財務会計法規上の義務の違反について検討すべきことになる。

(2)ア 特ダム法負担金の支出について

特ダム法負担金の支出を行う被告埼玉県公営企業管理者の財務会計法規上の義務について検討する。

特ダム法は、同法4条の基本計画においてダム使用权の設定予定者として定められ、流水を特定用途の使用に供しようとするとして申請をした者で、同法15条2項の定めるダム使用权設定の要件に合致する者が、設定予定者となると規定している。本件ではこの設定予定者である埼玉県に対し、国土交通大臣が、特ダム負担金の額を決定して負担金納付通知を行い、

これにより被告埼玉県公営企業管理者は具体的な負担金納付義務を負い、その履行として負担金を支出することとなった。なお、特ダム法12条は、ダム使用权の設定申請が取り下げられれば、負担金は還付されると規定していることに照らすと、負担金納付通知があった場合でも、ダム使用权設定申請を取り下げれば、負担金の支出を止めることができると解されるが、前記のとおり、被告埼玉県公営企業管理者にはダム使用权設定申請を取り下げる権限はなく、国土交通大臣の発する負担金納付通知に基づき負担金を支出する権限を有するに過ぎない。

したがって、被告埼玉県公営企業管理者は、原則として負担金納付通知を尊重し、その内容に応じた措置をとることが財務会計法規上義務づけられているが、同被告もまた埼玉県の執行機関であるから（地方公営企業法7条）、その事務を誠実に管理し執行する義務を負うというべきである（地方自治法138条の2）。そうすると、国土交通大臣によりなされた負担金納付通知が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵を有するといった例外的な場合に、同被告が同納付通知に従って漫然と負担金を支出することが、財務会計法規上の義務に違反し、違法となると解すべきである。

そこで、負担金納付通知が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵を有するかどうかを検討する。検討にあたって、水道が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ができないものであることからすれば、利水上の必要性から多目的ダムによって水源を確保するかどうかの判断及びその前提をなす水の需要の予測が必要であり、さらに供給能力を評価するに当たっては、渇水の発生や予測を上回る給水人口の増加等の事態が発生しても水の安定的な供給を行えるよう、ダム使用权設定申請時以降の水の需要及び供給能力の実績値の変化や傾向だけではなく、将来の人口、経済の状況、現有水源の状況、渇水発生の状



況等といった専門技術的で将来の予測の困難な事情をも考慮する必要がある。また、多目的ダムの建設が計画から完成に至るまで長期間を要することからすれば、長期にわたる見通しをもって行われるものであることをふまえる必要がある。さらに治水上の必要性から多目的ダムとして治水効果を検討するに当たっては、当該河川の流量、当該河川自体の洪水調節機能、他の洪水調節施設の有無、当該ダムの洪水調節機能の程度等の事情を考慮する必要がある。

これに対し、原告らは、地方財政法25条3項に基づき、被告埼玉県公営企業管理者は負担金の支出を拒否できる旨主張するところ、同項は、国が同条1項に反し、法令の定めるところに従って地方公共団体の負担金を使用しなかった場合について規定したものであり、同条1項にいう法令とは、同法1条が、同法が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ものであると定めていることに照らせば、財政の運営に関する法令であると解され、同法25条3項を根拠とする原告らの主張は理由がない。

また、原告らが本件各訴えにおいて違法性の根拠として主張する地方財政法3条2項、同4条1項、地方自治法138条の2は、いずれも国の行為にまで適用されるとは解されず、また埼玉県が本件各負担金等を財政の運営に関する法令に従って使用をしなかったことを認めるに足りる証拠もない。したがって、原告らの上記主張は採用できない。

#### イ 河川法負担金の支出について

河川法9条は1級河川（ダム等の河川管理施設を含む。）の管理を国土交通大臣が行うと規定しており、同法16条、同法施行令10条、10条の2及び10条の3によれば、河川整備基本方針、河川整備計画を河川管理者である国土交通大臣が定めることとされており、これらの方針・計画を前提として国土交通大臣が河川管理に要する費用を負担させるため負担

金納付通知を発し、これに基づく具体的な負担金納付義務の履行として負担金が支出されることとなる。

したがって、被告埼玉県知事は、原則として負担金納付通知を尊重し、その内容に応じた措置をとることが財務会計法規上の義務というべきであるが、同被告も執行機関としてその事務を誠実に執行する義務がある以上、国土交通大臣によりなされる負担金納付通知が著しく合理性を欠いていて、予算執行の適正の見地から看過し得ない瑕疵を有している場合に、漫然と負担金納付通知に従い河川法負担金を支出することは、財務会計法規上の義務に違反し違法となると解すべきである。

ウ 水特法負担金、対策基金負担金及び繰出金の支出について

(ア) 水特法負担金及び対策基金負担金の支出について検討するに、水特法負担金は、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に基づき、対策基金負担金は、利根川水系八ッ場ダム建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業に要する経費の負担に関する協定及びこれを前提とした年度ごとの関係地方公共団体の負担額を定める細目協定に基づき、それぞれ支出することとなっている。

ところで、水特法負担金及び対策基金負担金はいずれも、上記各協定に基づく義務の履行として支出がなされるものであるから、上記各協定が違法であることから直ちに、上記各負担金の支出が違法となるものではなく、上記各協定が無効であるか違法であり、当該協定を取り消す又は解除する権限を有しているがその権限を行使することなく、又は、上記各協定が著しく合理性を欠きそのためその締結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し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が上記各協定を解消することができる特殊な事情があるときに、上記各負担金の支出を漫然と行った場合には、財務会計法規上の義

務に違反し違法となるというべきである。

(イ) そして、繰出金の支出についても、一般会計から水道事業特別会計に振り替えられているものの、その根拠は特ダム法負担金又は水特法負担金と同様であるから、同様に判断すべきことになる。

(3) そこで、以下に、上記各納付通知等が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵を有するか否かにつき、順次検討する。

ア 利水について

(ア) 平成15年予測について

a 埼玉県の水需要予測について

① 埼玉県は、平成15年予測において、別紙1「人口及び1人1日当たり使用量・1日最大給水量の予測」のとおり、埼玉県の行政区域内の人口及び水道用水の需要量は今後増加し、平成27年度には人口は約728万人、給水人口で約727万人（水道普及率99.9パーセント）に達し、1日最大給水量は約312万立方メートルとなる、他方近年の少雨化傾向による利水安全度の低下等予測し得ない事態に対応するための水量として約13万立方メートル（約4パーセント）を計上し、全体として確保すべき供給量を1日最大約325万立方メートルと予測した。そして、取水から給水までのロスを見込んで、1日約338万立方メートルの取水を確保する必要があると判断した。

（乙26，50ないし52，115，120，証人齋藤弘，弁論の全趣旨）

② これに対し、原告らは、平成15年予測について、i 近年埼玉県の水需要が減少傾向にありこれが今後も続くことを考慮すると、平成15年度の1人当たり1日最大給水量の実績値396リットルに平成27年度の給水人口として予測される727万人を乗じた約

286万立方メートルが同年度の1日最大給水量の合理的な予測といふべきところ、平成15年予測は、近年の水需要の減少傾向を無視して水の需要が上昇傾向にあるとしている、ii 同年度における負荷率及び有収率の各設定も不合理である、iii 少子高齢化に伴う給水人口の鈍化傾向、節水意識の高揚に伴う生活用水の減少、企業のコスト意識の高揚と企業活動の低迷に起因する都市活動用水の減少を軽視していると主張し、甲A1002及び原告嶋津はこれに沿う記載ないし供述をする（甲3 17～19頁、甲24、原告嶋津1-6～1-7、1-11～1-12）。

そこで、iの主張について検討するに、原告らは1人1日当たり最大給水量は減少傾向にあり、その原因として節水機器の普及等を指摘するが、これにも限界はあり、平成15年予測の当時において今後の経済状況や人口の推移等といった他の水需要の減少要因（乙26 2頁によれば景気の低迷による都市活動用水の減少が挙げられており、景気が回復すれば都市活動用水の減少に歯止めがかかる可能性がある。）及び水需要の増加要因の変化により、原告らが前提とするように、水需要が長期にわたり増加することがないと断定できたわけではない。また、1日当たり最大及び平均給水量並びに1人1日当たり最大及び平均の使用量が平成4年度を境に漸減ないし横ばい傾向にあるところ、このことは埼玉県も平成15年予測においてある程度考慮にいられたのであって、無視しているともいえない（乙26 2頁）。さらに、安定的な水の供給を確保するという見地からすれば、平成15年予測の当時において今後給水人口が予想外に増加した場合や災害が発生したにも給水に支障が生じることのないよう、実績値よりも余裕をもった上記程度の水需要の予測を行うことが、直ちに不合理となるともいえない。

したがって、平成15年予測の当時において今後も水需要が漸減ないし横ばい傾向ないし減少傾向が継続することを前提とする予測を行わなかったことから、直ちに水需要の予測が不合理であるということとはできない。

次に、iiについて、原告らは埼玉県の前年度における有収率を95パーセントまで高めることが可能であることからすれば、91.4パーセントという数値は不合理であると主張するが、埼玉県における有収率の目標値をどのように設定するかは、漏水防止対策に要する時間、費用などを考慮して定めなければならないものである。そして、原告らが指摘する福岡市の有収率が平成17年度に約97パーセントに達していること、昭和31年度から平成17年度に同市が漏水防止対策に要した費用が約134億円であることが認められるとしても（甲A1005）、埼玉県では平成6年度から平成15年度までの10年間に強度の弱い石綿セメント管や老朽管の布設替えに1839億円費やしたのに対して、有収率は1.2パーセント高くなったのみであり（乙61）、原告らの主張するように有収率を5パーセント向上させるためには単純に計算しても約7600億円の費用を要するといえることに照らせば、福岡市と埼玉県を同列に論ずることができるわけではなく、埼玉県の有収率の設定が不合理であると直ちにいえるわけではない（乙61）。原告らは、漏水防止対策は給水管を中心に行われるのであるから、被告らの指摘する石綿セメント管などの配水管の取替えは漏水防止対策の中心にならないと主張するが、そのように評価すべき根拠は不明であって原告らの同主張を採用することはできない。

また、負荷率については、原告らは、近年では埼玉県の負荷率が冷房設備の完備等から増加傾向にあることから、平成27年度の負

荷率について過去5年間の実績値の平均である86パーセントの数値を採用すべきであり、82.4パーセントという数値は不合理であると主張する。

この点について、原告嶋津は、大阪府が負荷率増加の原因として分析した屋内プールの増加、屋外プールの減少、洗濯乾燥機の普及、空調機器の普及といった事情が埼玉県にも仮に当てはまるとしても、天気や気温といった気象条件等の変動により負荷率が減少することはありうると供述するのであって、負荷率が今後も上昇し続けるとの前提に立脚しないことが直ちに不合理となるわけではない。さらに、淀川水系又は筑後川水系における負荷率が、高いところで大阪府で83.0パーセント、兵庫県で84.4パーセント、福岡県で82.1パーセントとなっていること（乙115 12頁）に照らせば、他の県の負荷率と比較して埼玉県の負荷率が低いと評価することもできず、以上の点をふまえると、原告らの主張するように負荷率を不当に設定したと認めることはできない。

③については、原告らの主張するこれらの事情は、予測として考慮すべきとしても、その傾向が上記予測を不合理と評価させるほどの事情ともいえない。

したがって、原告らの上記各主張は採用することができない。

b 埼玉県の保有水源について

埼玉県は、平成15年予測における前記の確保すべき供給量1日325万立方メートルにロスを考慮して約338万立方メートルの水源を手当することとし、その内訳については、別紙2の1「埼玉県の水源内訳（水源の種類別）」のとおりである。このうち、平成21年4月1日時点で埼玉県が確保している水源は、別紙2の2「埼玉県の確保済み水源」のとおり日量約301万立方メートルであると評価して

いる。

(乙115, 120, 証人齋藤弘 2-5~2-11, 弁論の全趣旨)。

これに対し、原告らは、過去に生じた非かんがい期の渇水は、いずれも節水広報で対応できる軽微なものであり、他の代替水源の確保を考える必要はなかったといえるから、八ッ場ダム建設によって非かんがい期の水源を新たに確保する必要性がない旨、また農業用水転用水利権、水道用水用の地下水の揚水限度量を過小評価している旨、さらにロス率及び利用率を不当に設定している旨それぞれ主張するので、以下に検討する。

① 非かんがい期における渇水について

原告らは、非かんがい期の渇水は、節水広報で対応できる軽微なものでありから、八ッ場ダム建設によって非かんがい期の水源を新たに取得する必要性がない旨主張し、原告嶋津もこれと同旨の供述をする(甲3 27~33頁, 甲24, 原告嶋津 3-5~3-8)。

しかしながら、埼玉県では、平成8年1月12日から同年3月27日、平成9年2月1日から同年3月25日に渇水となったため、最大10パーセントの取水制限を行っており(乙76, 77, 110 2頁, 乙118, 119, 原告嶋津)、非かんがい期とされる10月から翌年4月ころまでの間に発生する渇水により今後県民に負担が生じる可能性を考慮することは水の安定的な供給の確保という見地から当然であり、八ッ場ダム建設によって10月から翌年4月ころまでの水源を確保する必要性がないということはできない。したがって、原告らの主張は採用できない。

② 農業用水転用水利権について

埼玉県では、八ッ場ダムに関して、以下のiないしivの農業用

水合理化事業(農業用水の必要量を減じ、水道用水に転用することを目的として水路等の整備を行う事業、本件合理化事業)を行っており、これによって水利権を取得した(乙26 5・6頁, 乙11 5 14・25～30頁, 証人齋藤弘 2-6, 弁論の全趣旨)。

- i 中川水系農業水利合理化事業 (乙35)
- ii 農業用水合理化対策事業 (乙35)
- iii 埼玉合口2期事業 (乙36)
- iv 利根中央用水事業・利根中央農業水利事業 (乙37, 38)

なお本件合理化事業により農業用水から水道用水に転用された前記の各水利権についての現在の水利使用規則においては、河川流量が一定量以上ある場合にのみ取水が可能である(豊水条件)、河川法の規定に基づく水利使用の許可が許可期限が到来したときに失効する旨の定め(失効条件)が各水利使用規則に置かれている(i, iii及びivの事業につき乙27, i, ii及びivの事業につき乙30, iの事業につき乙31。)

そして、国土交通省は、水利権の許可については、取水しようとする流水が安定的に確保されて初めて許可するとしながら、安定的な水源が確保されない場合でも、前記のような水源措置条件、豊水条件、失効条件が付されている水利権を「暫定水利権」ないし「暫定豊水水利権」と称して、水需要が増大し緊急に取水することが要請される場合には許可を与えることとしていた(乙67, 97)。

このような国土交通省の水利権の許可の運用及び本件合理化事業により転用された水利権の水利使用規則上の制約にかんがみれば、本件合理化事業による転用元の農業水利権は非かんがい期に安定的な水源として機能していなかったことから、水利使用の許可はなされたものの、水利使用規則によって上記の制限が付されたという



ことができる。そして、本件合理化事業により転用された各水利権は、かつては水源措置条件が定められていたものの、水源措置条件が付されることのなくなった現在においても失効条件や豊水条件といった水利使用規則上の条件がそのまま定められており、本件合理化事業に基づく各転用水利権による取水部分のうち10月から翌年の4月ころまでの水源を八ッ場ダムからの供給によって手当することが予定されているといえることができる。

これに対し、原告らは、i 長期間にわたり豊水条件が付されている場合でも給水がなされてきたこと、ii 水源措置条件は現在の水利使用規則に付されておらず、長年取水が制限されたことはないのであるから、本件合理化事業に基づく各転用水利権は安定した水源として位置づけるべきであり、埼玉県は過小評価をしている旨主張し、原告嶋津はこれに沿う供述をする（甲3 27～34頁，甲24，原告嶋津3-11～4-2）。

iについては、本件合理化事業で得られた各転用水利権については、失効条件の定める期限が経過しても取水は継続され（証人齋藤弘 5-2～5-4）、豊水条件の定める河川流量を下回る渇水の際に河川管理者である国土交通省と、利害関係者である経済産業省、農林水産省、独立行政法人水資源機構及び1都5県で構成される利根川水系渇水対策連絡協議会で行われる協議においても、取水が中止されるに至ったことがないことについては当事者に争いがなく、その意味では、水利使用規則によって水利権の内容を定めるという水利権について本来予定されている取扱いと実態との間に乖離が生じていることは否定できない。しかしながら、河川法23条に基づく許可を得て河川の流水を占有する権利である許可水利権の内容は水利使用規則によって定められるべきであることに照らせば、水利

使用規則による規律を無視して水源としての評価を行うことできない。

ii については、現在水源措置条件が付されていないとしても、失効条件や豊水条件が付されていることには変わりがなく、このような水利使用規則の定めを前提とすれば、水利権の存続という点からして安定性に問題がないということとはできない。原告らは、埼玉県は本件合理化事業により転用された各水利権につき、豊水条件や失効条件を外すよう国土交通大臣に働きかけるべきであるとも主張するが、政策論であって採用の限りではない。

以上の事実に前記の非かんがい期における渇水発生の可能性をも合わせ考慮すると、本件合理化事業で得られた各転用水利権のうち10月から翌年4月までの期間にかかる部分が不安定であるとの評価が不合理であるとまではいえず、原告らの上記主張は採用できない。

### ③ 水道水用の地下水の揚水限度量について

埼玉県は昭和30年代から著しい地盤沈下に見舞われ、住宅をはじめとする建築物、道路、堤防などに多くの被害が生じたことから、地下水の採取規制を行うとともに、地下水から河川表流水への水源転換や使用水を循環再使用する合理化指導を進めた。そして、国は、埼玉県から千葉県、茨城県、栃木県、群馬県にまたがる広域的な地盤沈下を防止するため、平成3年に関東平野北部地盤沈下防止等対策要綱を策定し、同要綱で対象とされている地域内の地盤沈下を停止させるための目標揚水量を、全体で年間4.8億立方メートルと定め、埼玉県では、平成6年に埼玉県地盤沈下対策調査専門委員会で検討した上で、埼玉県の目標揚水量を年間3.2億立方メートルと定めた。その後平成11年に、埼玉県では、地域別、用途別に地



下水適正利用目標を検討し、水道用の地下水の利用限度量を要綱保全地域57市町村では平成6年に定めた年間揚水量3.2億立方メートルを念頭に1日約41万立方メートル、要綱保全地域外23市町村では平成9年度の揚水量実績を維持することとして1日約17万立方メートル、合計で1日約58万立方メートルとし、これを別紙6「埼玉県の水源内訳（水源の種類別）」のとおり、1日最大給水量を確保するための水源として利用することとした。

（甲3 資料4 8～11頁，資料5 42～46頁，乙106 20～23頁，乙115 15～16頁，弁論の全趣旨）

これに対し原告らは、i 埼玉県の設定する水道水用の地下水の揚水限度量に科学的な根拠はない、ii 平成9年度から埼玉県の地盤沈下は沈静化しているのであるから、同年度の地下水最大揚水量約8.3立方メートル毎秒は水源として位置づけられるべきであるところ、埼玉県はこれを無視して水道水用の地下水の揚水限度量を過小評価し設定している旨主張し、原告嶋津はこれに沿う供述をする（甲3 21～26，甲24，原告嶋津 2-8～2-14）。

そこで検討するに、iについて、原告らは、埼玉県が平成11年に行った水需要予測と平成15年予測において水道用の地下水の揚水限度量が6.17立方メートル毎秒から6.747立方メートル毎秒に変更されていること、埼玉県が前提としている平成6年2月の「関東平野北部地盤沈下等対策要綱に基づく埼玉県の地下水採取量について」は地盤沈下量と地下水の揚水量との相関関係から揚水限度量を定めているところ（甲3資料4 8頁）、両者の相関関係は高くないこと等から、科学的な根拠が希薄であると主張する。しかしながら、揚水限度量に変更されたからといって直ちに非科学的な数値となるわけではなく、また、原告らも、平成16年度の農業

用水のための地下水の揚水と地盤沈下の間、平成9年度以前の水道用水や農業用水のための地下水の揚水と地盤沈下の間因果関係を肯定しているところからしても、地下水の揚水が地盤沈下に関係がないとはいえないことからすると、年度ごとの地盤沈下量と地下水の揚水量との相関関係から揚水限度量を決定することが直ちに不合理となるわけではない。なお、原告らは、埼玉県が地下水について1日最大量（最大使用量を平均使用量で除した数値）を計算して保有水源と評価しないことを不合理であると主張するが、地盤沈下の抑制のために前記の水道用の地下水の揚水限度量を定めている以上、1日最大量で算出しないことが非科学的といえるわけではなく、その他に科学的な根拠がないことを認めるに足る証拠はないということができる。

ii について、原告らは、埼玉県内においては、平成9年度以降地盤沈下は沈静化しており、同16年度には地盤沈下面積が拡大しているが、その主因は降雨量の減少によって地下水の涵養源である雨水浸透が減少するという自然現象に近いものであることや、農業用地下水の揚水量の増加によるものであって、水道用の地下水の揚水量を制限しても防ぎようがないものである旨主張する。しかしながら、埼玉県では、平成9年度以降年間2センチメートル以上の地盤沈下が起きる面積が減少しているとしても（甲3 21～22頁，46頁，甲24，原告嶋津 2-8～2-11），平成12年度には北葛飾郡鷺宮町で2.9センチメートル，平成13年度には越谷市において2.2センチメートル，平成14年度には北埼玉郡北川辺町で2.4センチメートル，平成15年度には所沢市で2.5センチメートル，平成16年度には越谷市において4.7センチメートル地盤沈下し，同年度において年間2センチメートル以上沈下し

た埼玉県関東平野の面積は9平方キロメートルであり、越谷市では平成16年度までの5年間の累計沈下量が13センチメートルになっている(乙63, 115 15-16頁及び弁論の全趣旨)。また、仮に原告らが主張するように、平成16年度に年間2センチメートル以上の地盤沈下が起きる面積が前年度と比較して増加している原因が、平成16年度のかんがい期の雨量が少なかったため、農業用水の地下水の揚水量が増加したこと、自然涵養量の減少にあるとしても、水道用水のために地下水が揚水されたこともまた地盤沈下面積の増加の一つの原因となっていることを左右するものではない。

以上の事実により、年間2センチメートルに満たない程度の地盤沈下であっても、これが年々積み重なれば軽視することはできないものであることを合わせ考えれば、埼玉県がこれらの点を考慮して水道用の地下水の揚水限度量を前記のとおり1日約58万立方メートルと定めたことが不合理であるとまでは認められない。

したがって、原告らの上記各主張は採用できない。

#### ④ ロス率及び利用量率について

原告らは、埼玉県水道の平成15年度の利用量率の実績値が98パーセントであることをもって、埼玉県の平成15年予測において用いられているロス率又は利用量率は実績値を無視した不当に高い数値である旨主張する。

埼玉県では、用水供給事業において平野部におけるダム開発水のみを水源として取水した原水を浄水して市町村や企業団に卸売りをを行い、市町村や企業団が、卸売りを受けた浄水と、地下水、ダム開発水や河川自流の表・伏流水を水源として浄水した水を混合して県民に供給するという事業と、主に秩父地域における市町村や企業団

が河川自流の表・伏流水を水源として浄水を行い、県民に給水を行うという事業の大きく2つの水道事業が行われており、各々の水道事業ごとにロスの生じ方も異なる(乙62, 115 17~21頁, 乙120, 証人齋藤弘, 弁論の全趣旨)。そのため、ダム開発水、地下水、河川自流の水源別に、かつ各々の水道事業毎の過去10年のロス率の実績を基本としてロス率を算出した結果4.1パーセントを考慮したものであって、埼玉県が実績値と離れて恣意的にロス率ないし利用率を決定したということとはできない。

したがって、原告らの主張は採用することができない。

以上によれば、現有水源の状況として平成21年4月1日時点で確保済みの水源である日量301万立方メートル中、日量約61万立方メートルが本件合理化事業により得られた水利権を水源としており、これは前記のとおり水利使用規則上は安定的な水の供給という見地からは問題がある水源であるということが出来る。他方、埼玉県の確保済みの水源のうち安定的な水源と評価できるものは日量約234万立方メートルであり、平成27年度の水需要として予測される1日最大給水量312万立方メートル及びこれをふまえた目標値である1日最大約325万立方メートルの供給量と比較すれば、10月から翌年の4月ころまでの水源を八ッ場ダムからの供給によって手当することで水の安定的な供給を確保することが必要であるという評価が、不合理であるとまでは認められない。

(イ) 平成19年予測について

a 埼玉県の水需要予測について

埼玉県は、平成19年予測において、別紙3「人口及び1人1日当たり使用量・1日最大給水量の予測」のとおり、埼玉県人口のピーク年度を、平成22年度として、同年度の人口は約706万人、給水人

口は約704万人（水道普及率99.7パーセント）であると予測し、その後平成27年度には人口が約698万人、給水人口が約697万人（水道普及率99.9パーセント）になると予測した。また、1人1日当たりの水道用水の最大使用量は、平成7年度ころから穏やかな減少傾向となっていること、節水型水使用機器の普及、節水意識の一層の定着、景気回復基調による都市活動用水の減少傾向への歯止め等を考慮して、平成22年度には約406リットル、平成27年度には約407リットルになると予測し、1日最大給水量は、平成22年度が約286万立方メートル、平成27年度が約284万立方メートルになると予測した。そして、ロスを見込んで、平成22年度は1日約295万立方メートル、平成27年度は1日約293万立方メートルの取水を確保する必要があると判断した。

（乙106，115，証人齋藤弘）

平成19年予測における水道用水の水需要予測に当たっては別紙7「水需要予測フロー図」記載の手法が使われた。具体的には、当時埼玉県には67の水道事業体があったが、これらを水道用水の用途（生活用及び都市活動用）別にクラスター分析によりいずれも6グループに分け、それぞれのグループ毎に時系列傾向分析による予測（過去の使用水量傾向が今後も続くものとみなし、実績の趨勢に最もよく適合する傾向線を用いて推計する手法）及び重回帰分析による予測（水需要の変動に関係の深い社会・経済等の要因を説明変数として回帰モデルの式を設定し、これに説明変数の将来値を与えて予測する方法）により、生活用水については1人1日平均使用水量を、都市活動用水については1日平均使用水量をそれぞれ算出した。なお、都市活動用水の1日平均使用水量には、埼玉県内で首都圏中央連絡自動車道（圏央道）が建設中であること、また、大手自動車メーカー「ホンダ」の進

出が決まっていることなどによる経済成長に伴う需要増加水量も含まれている。そして、生活用水については前記の1人1日平均使用水量に将来の計画給水人口を乗じて1日平均使用水量を求め、これに都市活動用水の1日平均使用水量を合計したものが有収水量（料金収入となる水量）となり、この有収水量に有収率（埼玉県全体での平均有収率は91.8パーセント）を除して1日平均給水量を算出し、さらに負荷率（平成8年度から平成17年度までの10年間の最低値である84.3パーセントとする。）を除して1日最大給水量を算出した。

（乙115，証人齋藤弘）

原告らは、平成19年予測について、① 埼玉県の水道の1日最大給水量の実績値は、継続的に減少傾向にあるのだから、少なくとも平成17年度の1日最大給水量の実績値約273万立方メートルに近い数値を予測値としなければならないところ、平成22年度の1日最大給水量を約286万立方メートルとするのは過大である、② 有収率、負荷率についてそれぞれ不合理な設定をしている旨主張し、原告嶋津はこれに沿う供述をする（甲3 14～20頁，甲24，原告嶋津1-7～1-13）。

しかしながら、①の主張については、前記のとおり、節水機器の普及等により生活用水の使用量が減少し、近年1日最大給水量が減少傾向にあるとしても、平成19年予測の当時において今後長期にわたり経済状況や人口の推移等の他の要因から今後水需要が増加する可能性がないといえるわけではない。

また、平成19年予測では1日平均都市活動用水量についても需要が増加するとの予測がなされているが、これは、圏央道の開通が予定されておりこれに合わせて産業基盤の整備を図る予定であること、寄居町及び小川町に自動車メーカーの「ホンダ」の進出が決まっている



ということ及び平成19年予測の当時埼玉県の実質経済成長率が2パーセント程度で推移すると予測したことを増加の要因として位置づけていることによる（乙115 9頁，116，証人齋藤 3-11～3-13）。この点について，原告らは，圏央道の開通による開発は現在まで進行中であるのに都市活動用水の使用量は漸減していること，ホンダの工場は基本的に雨水を利用するクローズドシステムになっていることから，これらの点に大きな都市活動用水の需要が増加すると見込むこと自体誤っていると主張する。しかしながら，圏央道の開通による産業基盤の整備が予定されていることに照らせば都市活動用水の需要が今後も増加しないとまではいえないこと，雨水を利用するクローズドシステムにより都市活動用水の需要の増加がないと認めるに足る証拠はなく，仮にそうであるとしても，都市活動用水の需要が増加する要因として考えられるところは前記のとおり他にもありうる以上，平成19年予測の当時において都市活動用水の需要が増加すると予測することが直ちに不合理であることを基礎づけるものとはいえない。

さらに，水の需要予測においては，実績値より余裕をもって予測を行うことも許され，1日最大給水量の実績値が減少傾向にあるのは原告ら主張のとおりであるとしても，平成19年予測においても1日最大給水量が平成7年度ころからほぼ横ばい傾向を示していることが考慮されているわけではないことに照らせば，平成19年予測が不合理であるとまで認めることはできない。

②の主張について，有収率及び負荷率が不合理に設定されていると認めるに足る証拠がないことは，平成15年予測において論じたとおりである。

したがって，原告らの上記各主張はいずれも採用できない。

b 埼玉県保有水源について

埼玉県は、平成19年予測において埼玉県の保有水源について別紙8「水道用水の水源内訳」及び別紙4「将来の保有水源量の再評価」のとおりと評価しているが、その根拠は以下のとおりである。

現在の埼玉県の保有水源量は、平成15年予測の保有水源と同様の日量約338万立方メートルであるが、平成20年7月4日に閣議決定された利根川水系における利水安全度を10分の1とする第5次フルプランの改定に伴い、埼玉県としても、関東1都5県が関係する利根川・荒川水系のフルプラン区域のため利水安全度10分の1に対応できる水源を確保することとしながら、近年の少雨化傾向も考慮してその保有している水源量を評価すると、日量約338万立方メートルより少なくなる。具体的には10年に1回の確率で発生する渇水時(昭和62年度を想定)には、利根川水系からの取水量は21.4パーセント、荒川水系からの取水量は28.2パーセントそれぞれ減少することが予測され、これを前提に埼玉県の水源を再評価すると別紙10「将来の保有水源量の再評価」のとおり日量約275万立方メートルとなる。

国土交通省では、近年少雨の年が多く、降雨総量の年平均値が減少しているところ、20年で2番目に降雨の少ない年における安定供給可能量(ある規模の渇水時において河川に対してダム等の水資源開発施設による補給を行うことにより、年間を通じて供給が可能となる水量)を算出したところ、利根川水系及び荒川水系からの取水量の減少値は前記の数値となった。なお、この安定供給可能量の算出は、20年に2回の規模の渇水が発生した場合の栗橋地点の確保流量を用いて行ったものである。

ここで確保流量とは、維持流量、不特定用水、開発水量を合計した

ものである。ここで、維持流量とは、舟運、漁業、観光、流水の清潔の保持、塩害の防止、河口の閉塞の防止、河川管理施設の保護、地下水位の維持、景観、動植物の生息地又は生育地の状況、人と河川の豊かなふれあい等を総合的に考慮して維持すべき流量であり、不特定用水とは、従来から河川の自流によりかんがい用水、水道用水等として利用されてきている用水であり、開発水量とは栗橋地点上流における既存の上流ダム群や現在建設中の八ッ場ダム並びに南摩ダムに参画したすべての利水者が将来必要とする計画取水量のことをそれぞれ意味する。安定供給可能量は、この確保流量の中の開発水量等をどの程度低下させれば、利水安全度10分の1を確保することができるかを計算することにより算出するとされている。。

(乙104, 106, 109, 110, 113の1, 113の2, 115, 証人齋藤弘, 調査囑託の結果 1~4頁, 90頁)

これに対し、原告らは、利水安全度を10分の1に設定すると、取水量が利根川水系につき約21.4パーセント、荒川水系につき約28パーセント減少するとする国土交通省の計算には、① 昭和62年度の栗橋地点の上流ダム群の貯水量の減少量について国土交通省の計算結果と実績値とは乖離しており、このような乖離が生じたのは栗橋地点における確保流量を実際の流量を無視して恣意的に設定しているからである、② 栗橋地点の上流の用水の大半は利根川に還流しているにもかかわらず、計算上は一部の還元しか見込んでいないため、栗橋地点の上流ダム群から過大な放水が行われることになっている、③

栗橋地点より利根川下流で合流する鬼怒川と小貝川からの流入量を無視して確保流量を設定しており、これらの点から合理性がない旨主張し、原告嶋津はこれに沿う供述をするので(甲176~177頁, 甲24, 原告嶋津 2-3~2-7), 以下検討する。

①について、原告らは栗橋地点の維持流量、不特定用水及び同地点における上流ダム群や現在建設中のハッ場ダム及び南摩ダムに参画したすべての利水者が将来必要とした計画取水量をダム完成後の利水容量に基づき運用することを前提とする数値と、昭和61年度から同63年度の間はその当時完成していた6基の上流ダム群により取水制限を行いながら補給を行った実績値とを比較して、栗橋地点の確保流量を設定した点に恣意があり、国土交通省の取水量の減少を示す計算に基本的な問題があるという主張をしている。

しかしながら、前者の数値には後者にはない建設中の水源開発施設についてのダム貯水量と開発量が含まれており、さらに前者は計画取水量の補給を行った結果、後者は実績取水量に見合う補給が行われた結果の数値であって、前提が異なる数値を比較していることは原告ら自身も認めるところであり、これらの数値の差の程度に照らしても、直ちに国土交通省の計算に基本的な問題があり、栗橋地点の確保流量の設定が恣意的であるとは認められない。

また、原告らは、栗橋地点における非かんがい期における確保流量を約90立方メートル毎秒とすることは、冬季にはかんがい用水が減少するため確保すべき流量が小さくなることから恣意的であると主張するが、平成8年1月12日から同年3月27日、平成9年2月1日から同年3月25日に渇水となったため、利根川では最大10パーセントの取水制限を行い上流ダム群からの補給を行ったものの、栗橋地点の流量は、平成8年は約52立方メートル毎秒まで低下し、平成9年も約89立方メートル毎秒から約61立方メートル毎秒まで低下していることも取水制限が行われていることからすると（乙110 2頁、乙118、119）、確保流量を約90立方メートルとすることが恣意的な設定とはいえない。

以上によれば、栗橋地点の確保流量の設定が恣意的であると認めることはできない。

②については、原告らは、国土交通省が夏季においては約30～40立方メートル毎秒、冬季においては約14立方メートル毎秒の還元量を見込んでおり、これらを見込んでいないと主張するが、これらの数値自体は推定に過ぎないこと、既得の農業用水及び都市用水については、既に利水計算に用いている各基準点の流量の中に還元量が含まれていること、新たに水資源開発施設に参画し確保された農業用水及び都市用水についても、前者は効率的・効果的に利用されることが考えられることや水供給の安全性の確保の点から、後者については多様な用途が考えられることや水供給の安全性の確保の観点から基本的に消費されることとしていることから、それぞれ還元を見込まないとされていること（平成21年2月13日付け調査囑託に対する回答書）に照らすと、栗橋地点の上流ダム群から過大な放水が行われることになると認めることはできない。

③については、確保流量が基準地点毎に設定されるものであることからすれば、基準地点より下流の流量を考慮しないで確保流量を定めることをもって不合理と評価することはできない（乙112、113の1）。

したがって、原告らの上記各主張は採用できない。

以上によれば、現有水源の状況について埼玉県保有水源量は、利水安全度10分の1で評価した場合には、日量約275万立方メートルとなり、水需要がピークに達する平成22年度の水需要として予測される約286万立方メートルをふまえて1日最大約295万立方メートルの供給量を確保するという目標値と比較すれば、本件合理化事業で得られた各転用水利権のうち10月から翌年4月ころまでの水源

を八ッ場ダムからの供給によって手当して、水の安定的な供給を確保することが必要であるという判断が不合理であるとまでいうことはできない。

(ウ) 八ッ場ダムの利水上の必要性に関するまとめ

以上によれば、原告らの主張する水需要の予測、供給能力の評価及び八ッ場ダムによる水源の確保が不要であるとの評価が一つの評価としてありうるとしても、上記のとおり本件合理化事業により得られた各転用水利権のうち10月から翌年4月ころまでの水源を八ッ場ダムからの供給によって手当し、水の安定的な供給を確保することが不合理であるとはいえず、特ダム法負担金納付通知が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵を有すると認めることはできない。

イ 治水について

(ア) 八斗島地点における基本高水のピーク流量の算定について

a 昭和55年12月当時の利根川水系工事实施基本計画において八斗島地点の基本高水のピーク流量が2万2000立方メートル毎秒と定められた根拠は、以下のとおりである(甲9, B15, B55, 乙9, 78, 79 3~9頁, 乙80 ⑤~⑩, 乙122の1, 弁論の全趣旨)。

国土交通省は、昭和22年9月に発生したカスリーン台風により、関東・東北地方に甚大な水害(国土交通省によれば氾濫面積約440平方キロメートル, 浸水域内人口60万人, 被害額約70億円とされている。)が発生したことから(乙25-1, 25-2), 昭和24年に利根川改修改訂計画を策定した。そして、昭和55年12月の基本計画(甲B4, 乙11)においては、八斗島地点における基本高水のピーク流量は200分の1の確率流量と、最大洪水をもたらした実

績降雨から推定されるピーク流量とのいずれか大きい値をとることとした。

最大洪水をもたらした実績降雨から推定されるピーク流量について、上記改修改訂計画では、八斗島地点の流量の実測値がないため、八斗島地点より上流の当時実際に流量観測された3地点の実測値から推計した1万7000立方メートル毎秒と定めていたが(甲B17)、同流量は八斗島地点上流域で相当の氾濫が生じた状態での洪水流量を推計するものであった。そこで昭和55年12月の基本計画においては、昭和22年以降の利根川上流部の河川改修、開発等により、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、下流での氾濫の危険が高まっているとして、八斗島地点上流域の現状を考慮するとともに、カスリーン台風が発生したときの実績降雨である八斗島地点上流での平均3日雨量319ミリメートルを用い、上流にはダムがないとの前提で貯留関数法による計算を行う方法により、2万2000立方メートル毎秒と算出した。

そして、200分の1の確率流量については、総合確率法を用いて、昭和12年から昭和49年の八斗島地点流域平均3日雨量100ミリメートル以上の31洪水を代表洪水として選定して計算し、2万1200立方メートル毎秒の数値を得られたことから、2万2000立方メートル毎秒を基本高水のピーク流量とした。この基本高水のピーク流量のうち、利根川の上流ダム群で6000立方メートル毎秒を調節し、河道への配分流量を1万6000立方メートル毎秒とすることとした。

この基本高水のピーク流量については、平成7年3月に定められた基本計画(乙12)でも同様の数値とされているが、平成18年2月に定められた利根川水系河川整備基本方針(甲B6)では、広域地盤

沈下により利根川の堤防・流路ともに沈下したが、堤防は沈下量に合わせて嵩上げしており、結果として河道の流下能力が増大したことを考慮したとして、基本高水のピーク流量を2万2000立方メートル毎秒としながら、流域内の洪水調節施設により5500立方メートル毎秒を調節して、河道への配分流量を1万6500立方メートル毎秒とする計画となっている。

- b 原告らは、① カスリーン台風による八斗島地点の洪水ピーク流量を1万7000立方メートル毎秒とする計算は、八斗島地点が利根川、烏川、神流川という3河川の合流地点にあることから、この3河川の観測所（利根川につき上福島、烏川につき岩鼻、神流川につき若泉）における実測値をもとに八斗島地点の流量を推算しているところ、河道貯留効果を看過しており、洪水ピーク流量は大きく見積もっても1万5000立方メートル毎秒である。また昭和22年の時点では、戦時中の食糧難解消のための開墾やエネルギー源確保等のため、利根川上流の山林は乱伐されており、その結果森林の保水力が著しく低下していたことも大きな洪水流量となった原因であるが、現在では、植林と森林の生長により保水力が大きく向上しているため、カスリーン台風が再来しても1万7000立方メートル毎秒もの洪水流量となることはないため、過大である。② 現在でも国土交通省は、利根川上流に大量の氾濫があることを想定しているのであるから、利根川上流部の河川改修、開発等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、下流での氾濫の危険が高まっているとするのは矛盾していること等からして、そもそも上流部での氾濫自体がなかった又は氾濫があるとしても1000立方メートル毎秒を越えることはない。③ 国土交通省の用いた貯留関数法及び総合確率法は実測値と乖離していること等からして非科学的で作為的である旨主張する。



そして、大熊孝（大熊）の意見書（甲B55 ①につき9～11頁，③につき12～17頁）及び尋問調書（甲9 ①につき5～9頁，②につき13～23頁，③につき23～27頁）には原告らの主張に沿う記載がある。

しかしながら、①については、前記のとおり、昭和55年12月の基本計画においては、貯留関数法により基本高水のピーク流量を計算しているのであり、利根川改修改定計画におけるように、実測値からの推計値1万7000立方メートル毎秒を基本高水のピーク流量としているわけではないのであるから、国土交通省が実測値からの推計により1万7000立方メートル毎秒と計算していることを前提とする原告らの主張はいずれも前提を欠いている。

また、原告らは、カスリーン台風時の八斗島地点の洪水流量は、多く見積もっても1万5000立方メートル毎秒を超えることはない旨主張するが、原告らの主張する数値も、利根川、烏川及び神流川の3か所の観測所の実測値を元にし、河道貯留効果によるピーク流量の緩和を考慮した推計値にすぎず、八斗島地点上流部での氾濫が多くても1000立方メートル毎秒であるということを認めるに足る証拠はないのであるから、採用できない。

②については、原告らの主張に沿う証拠（甲B54）には現在利根川本線上流域で河川管理施設としての堤防が存在しないこととされているが、その調査は利根川上流域のみなかみ町の月夜野から下流の前橋市の昭和大橋までという限られた範囲内の調査に過ぎず、八斗島地点上流部での河川の改修等が行われていないことを的確に裏付けるものとはいえない。そして、国土交通省は八斗島地点上流部における氾濫を想定して、同地点におけるピーク流量を計算しているが（甲B39）、現時点では、ダム等の洪水調節施設の整備が基本計画又は河川

整備基本方針で定めた目標どおりに達成されているわけではないのであるから、八斗島地点の計画高水流量1万6500立方メートル毎秒を越える洪水が発生すれば八斗島地点の上流が氾濫することは十分ありうることであり、これを想定することが不合理ということはできない。また、カスリーン台風によって八斗島地点の上流にも被害が出たことは大熊も認めているところ、大熊はこの原因について、八斗島地点の上流部による氾濫ではなく、赤城山を中心とした降雨によって多くの土石流が発生したことによる被害や、利根川本川の水位が高くなったことで内水が湛水したことによる被害であると供述するが（甲9 17頁，甲B2 352頁），その根拠自体、大熊自身が現地において昭和22年9月のカスリーン台風の際の被害について聞き取り調査を行ったというものにすぎないのであって（甲9 15頁・17頁），正確性に欠け、洪水による氾濫の実態を正確に把握したものと評価することは困難であるというほかない。

その他に、原告らの主張を的確に裏付ける証拠はない（原告らが利根川上流部の氾濫を示す資料の開示を求めて情報公開請求をしたところ、不開示となったこと（甲B40）が認められるが、そのことから八斗島地点上流部の氾濫に根拠がないとするのは飛躍している。また、原告らは、昭和22年の八斗島地点より上流域の田畑の水害の被害に遭った面積は130平方キロメートル程度である（甲B41）とするが、そのことから直ちに原告らが主張するように田畑以外も含めた八斗島地点上流部の氾濫面積が200平方キロメートルであるとまで認めることはできない。）。

③については、原告らは昭和33年9月，昭和34年8月の洪水量の実測値より貯留関数法に基づく流出計算で算出された総流出量が1.3倍から1.5倍も過大になっている旨主張し，甲B43には上

記の両洪水の実測値洪水量と計算値流量を比較した記載があるが、他方で昭和33年9月、昭和34年8月の洪水の実測値を用いて、貯留関数法による流出計算のモデル適合度の検証を行っており、この流出計算の結果は実測値と近似しているとされていることに照らせば（甲B45、乙78、79、80 ⑤）、甲B43の記載をもって直ちに昭和33年9月、昭和34年8月の洪水量の実測値より、貯留関数法による流出計算の結果による総流出量が1.3倍から1.5倍も過大になっているという事実を認めることはできない。

また、原告らは、総合確率法は、200年に1回以上の規模の降雨・洪水をも含めて計算しているので、洪水の規模が過大となっている旨主張するが、原告らの主張する総合確率法の計算方法を前提としても、200年に1回以上の規模の降雨・洪水が発生した場合の生命や身体、財産に対する被害は甚大であること、200年に1回以上の規模の降雨・洪水だけでなく、200年に1回を下回る規模の降雨・洪水も含めて平均値をとる計算をしていることからすれば、直ちに洪水の規模が過大となっていると認められるわけではない。その他、原告らは、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に引き伸ばすという雨量の引き伸ばし計算に信頼性がないと主張するが、これは200年に1回の規模の降雨となれば実際の洪水流量によって検証できない以上、総合確率法によって計算された数値が妥当であるか疑わしいという推測に基づくものでしかない。

以上によれば、基本計画及び利根川水系河川整備基本方針で定められた八斗島地点における基本高水のピーク流量2万2000立方メートル毎秒という数値が不合理であるとの原告らの主張は採用できない。

(イ) ハッ場ダムの治水上の効果について

- a 国土交通省は、ハッ場ダムの治水上の効果について、以下のとおり評価している。

利根川上流域（概ね奥利根流域、烏川・神流川流域及び吾妻川流域に分けられる）の洪水調節施設の現状は、奥利根流域と烏川・神流川流域には矢木沢ダムや下久保ダムなどの洪水調節施設が既に整備されているが、利根川上流域の約4分の1を占める吾妻川流域には洪水調節機能を持つ大規模なダムがない。そして、利根川上流域の既設ダム群は、6基のダムを合わせて全体で約1440平方キロメートルに降った雨を集めて洪水調節するが、現在建設中のハッ場ダムは1基で吾妻川流域の約半分の708平方キロメートルに降った雨を集めて洪水調節する機能を有している。

さらに、ハッ場ダムの洪水調節の効果量は、200年に1回の規模の降雨とした流域平均3日雨量319ミリメートルが、前記の31洪水の降雨パターンで降ったものと仮定して（この計算において用いられる各時間降雨を増加させるための一定の率を引き伸ばし率という。）、貯留関数法により、ハッ場ダムがある場合とない場合との洪水流出分の差分を算出するという方法によったところ、八斗島地点での洪水のピーク流量を平均で約600立方メートル毎秒削減する効果がある。

（甲B9，乙78，79 10～12頁，乙80 ⑦⑪⑫⑬，乙96，122-1，弁論の全趣旨）

- b 原告らは、① 実際のカスリーン台風では吾妻川上流の雨量が少なく、吾妻川上流の降雨の時間がずれていたため、八斗島地点の洪水流量がピーク時はハッ場ダムに治水効果は全くない。② ハッ場ダムの建設予定地である吾妻溪谷は、同溪谷を流れる吾妻川兩岸の山が接近

する狭窄部を随所に有し，この狭窄部が洪水調節機能を有している旨主張する。

①について，カスリーン台風のように八ッ場ダム建設が予定されている吾妻川流域の降雨が少ない降雨パターンでは八ッ場ダムが治水効果を大きく発揮しないといえる（甲B9，乙78，79 11頁）。

しかし，利根川のように流域が広く複雑な地形においては，様々な地域に降雨が生ずることがありうるとされていることからすると，多種類の降雨パターンから数回以上の降雨の実績を集めて治水効果を算出する手法が合理的といえ，他方過去の様々な地域的，時間的に異なる降雨パターンの実績降雨を200年に1回の降雨に引き伸ばして計算をすると，一定の治水上の効果があるとされていることは前記のとおりである。そうであれば，カスリーン台風のように吾妻川流域の降雨が少ない降雨パターンでは，八ッ場ダムの効果が大きくは期待できないとしても，過去の洪水では降雨の地域的な偏りは洪水毎に異なっており，平成13年9月には台風15号の影響で吾妻川流域に多量の雨が降っていることからすると，このような降雨や昭和21年7月，昭和49年8月などの降雨パターンでは，八ッ場ダムが治水上の効果を発揮するといえる。（乙78，79 10～12頁，乙80 ⑦⑩⑫⑬，乙122-1 35～36頁・47～48頁，弁論の全趣旨）。

そして，200年に1回程度の確率で発生する降雨により利根川水系の利根川が氾濫した場合に浸水が想定される区域内には，高密度な市街地が形成され，近年においても人口が増加しており，平成17年3月28日時点の予測では，埼玉県を含む1都5県における82市区町村が含まれ，利根川及び利根川水系の江戸川の浸水想定区域を重ね合わせた区域には1都5県87市区町村が含まれ，区域の面積は1800平方キロメートル，区域内の人口及び家屋数はそれぞれ約377

万人、約137万戸であり、利根川右岸136キロメートル（埼玉県大利根町）において堤防が決壊した場合に被害が最大となり、その場合の被害額は約34兆円、浸水面積は約530平方キロメートルとされているのである（甲B38、甲E1 序-12、乙122-1、122-13 ⑭）。

このような200年に1回程度の確率で発生する降雨の場合の被害の甚大さにかんがみれば、八ッ場ダムが治水上の効果を発揮する降雨のパターンが限られているとしても、全くない又は小さな効果しかないとはまではいえない。

また、原告らは、建設省河川砂防技術基準において引き伸ばし率は2倍程度に止めるのが望ましいとしながら、国土交通省の治水効果の計算では引き伸ばし率が2倍を大きく越えるものが過半数を占めているため、治水効果を作為的に大きく見せかけようとしているとも主張する。しかしながら、建設省河川砂防技術基準は、引き伸ばし率を2倍以上にすることを禁止しているわけではない。そして、本件において引き伸ばし率が2倍を越えることになった原因は、概ね低水路から溢れ高水敷が浸水する洪水が発生する雨量規模以上であること、降雨の引き伸ばし率が余り大きくならないこと、流域が広く様々な降雨パターンについて検討する必要があることを考慮して、流域平均3日雨量が100ミリメートル以上の洪水を選定したためであるとされているところ、上記のような考慮をした結果引き伸ばし率が2倍を超えるものが過半数を占めているからといって、直ちに治水効果の算出が作為的といえるわけではない。（乙78、79 10～13頁、乙80 ⑦⑪⑫⑬）

そうすると、原告らの主張①を採用することはできない。

②について、吾妻溪谷を流れる吾妻川は、縦断的に急勾配であり、

洪水時には大きな流速となることが考えられることから、吾妻溪谷が狭窄であることによる洪水流出の抑制効果を有するとしても、その効果に大きく期待することはできないとされていることからすれば、原告らの主張は採用できない。(乙78, 79, 80 ⑦⑪⑫⑬)

したがって、八ッ場ダムの治水効果に関する国土交通省の計算が不合理であるとの原告らの主張は採用できない。

なお、原告らは、河川法で水系毎に定めなければならない河川整備計画について、八ッ場ダムの建設が計画されている利根川水系では策定されていないのであるから、八ッ場ダムの建設事業は河川法を逸脱している旨主張する。河川法附則2条1項は、河川整備計画が定められるまでの間は、旧河川法に基づいて当該河川について定められた工事実施基本計画の一部を河川整備基本方針とみなすと規定しており、同条2項は、河川法に基づき当該河川の区間について河川整備計画が定められるまでの間は、旧河川法に基づき当該河川について定められている工事実施基本計画の一部を河川整備計画とみなす旨規定しているところ、八ッ場ダムの建設は旧河川法に基づき定められた基本計画の中に位置づけられていることからすれば(なお、前記認定のとおり、平成18年2月には利根川水系河川整備基本方針は定められている。)、原告らの主張は採用できない。

(ウ) 結論

以上によれば、河川法負担金納付通知が著しく合理性を欠き予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵を有するといえるほど、八ッ場ダムに治水上の利益がないとまで認めることはできず、河川法負担金の支出が違法であるとの原告らの主張は理由がない。

ウ 本件ダムサイトの適格性、貯水池地すべりの危険性及び八ッ場ダムの建設が環境に及ぼす影響について

(ア) 原告らは、本件ダムサイトにダムサイトとしての適格性に問題がある、貯水池地すべりの危険性がある及びハッ場ダムの建設に関して環境影響評価が不十分であるとして、ハッ場ダム建設に関する問題点を主張する。

この点についても、ハッ場ダムのダムサイト地盤の危険性、貯水池地すべりの危険性及び環境影響評価の不十分性といった事情から、特ダム法負担金納付通知が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵をもたらすものかどうかという見地から検討されなければならない（なお、原告らは、ハッ場ダムの建設事業自体が違法であるという主張もしているが、本件のように建設費負担金の支出権限を有する被告埼玉県公営企業管理者が負担金納付通知により具体的な負担金納付義務を負う場合、端的に上記の点を検討すれば良いと解される。）。

(イ) 本件ダムサイトの適格性について

a 本件ダムサイトのダムサイトとしての適格性について、証拠（乙85、86、87 3頁・図15～17、乙88⑤）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

建設が予定されているハッ場ダムは重力式コンクリートダムであって、ダム貯水池の水圧等の加重をダム堤体の自重によって下方の基礎地盤に伝達し支える構造となっているので、必然的に大きな堤体が要求される。そのため、基礎地盤には十分なせん断強度が要求される。また、重力式コンクリートダムの基礎地盤は、ダムが貯水池からの水圧等を支えるために、水の浸透による地盤の崩壊を防ぎ、貯水池の水が流出しないだけの遮水性も必要とされる。

そして、国土交通省は、岩級区分については、岩塊の硬軟、割れ目間隔、割れ目の性状の3つの区分の組合せにより、B級、CH級、CM級、CL級、D級に分類して判断しているところ、本件ダムサイト



は全体にB級岩盤を主体として、地表に近づくに従いCH級、CM級、CL級岩盤からなっていると評価し、ダム高が最も高く、水深が最大となり、最も大きなせん断強度が必要となる、渓谷中央部の河床から兩岸の斜面にかけては、概ねB級の岩盤が広がっていると評価している。また、国土交通省は、ダム高が最も高く水深が最大となる河床の基礎地盤では、ルジオン値（ボーリング孔1メートルに水を10キログラム/平方センチメートルの圧力で注入したときに毎分1リットル注入できればその岩盤の透水性は1ルジオンとなり、この値が小さいほど難透水性であるとされている。）は全体として見れば小さく、本件ダムサイトの右岸においては、地下水位より深い箇所にルジオン値の高い箇所が認められると評価している。

- b この点につき、原告らは、本件ダムサイトの地盤の剪断強度、遮水性に問題があり、ダムサイトとしての適格性がないことを基礎づける事実として、① 本件ダムサイト左岸には、ダムの堤体の滑動に対する安全が確保されない擾乱帯というCL級岩盤が存在し、このCL級岩盤の上にダムの堤体を建築するべきではない、また、本件ダムサイトの右岸には、熱水変質を受けて、著しく脆弱化した地盤がある、② ダムは貯水施設であるから、本件ダムサイトの基礎地盤は難透水性でなければならないところ、本件ダムサイトの左右兩岸には、無数の低角度・高角度の亀裂が存在し、高透水帯を形成しているため、地盤としては不適格である、③ 本件ダムサイトの兩岸は、岩盤が3つのブロックとなって、しかも岩塊が積み木状に積み重なっていて、岩盤の剪断強度を著しく低下させている、④ 本件ダムサイトの右岸ダム堤体の袖部から堤体直下を斜めに横断する断層が存在する可能性は極めて高い、⑤ 本件ダムサイトの地層は、安山岩火砕岩を主体とする陸成であり、大きなダムの基礎地盤としての強度と遮水性の点で問題

となることが多いのであるから、本件ダムサイトにハッ場ダムを建設すべきではない、などの点を主張し、坂巻幸雄（坂巻）の供述（甲11 ①につき15～20頁，②につき5～14頁，④につき21～27頁），意見書（甲D15 ①につき5～9頁，②につき9～11頁）及び甲D19はその主張に沿うものである。

そこで、①の主張について検討する。本件ダムサイトの左岸山裾部について、平成14年度の本件ダムサイトの地質解析において、脆弱で鏡肌を伴う破碎質な箇所を擾乱帯として、横坑内での岩盤の強度試験、目視による岩盤状況の観察を通じてCL級岩盤と評価していたことは、その主張に沿うものといえる（甲D1 38，96頁）。しかし、その後の横杭調査においてはCM級岩盤が主体であり、両端の限られた部分のみがCL級岩盤であることが確認されており、さらに今後も岩盤強度の確認を行い、不足するところがあればコンクリート置換等の対策を行う予定があるとしている（乙85，86 4頁，87図8・9・10）。なお、坂巻は、この岩級区分の変更について、局部的にシュミットハンマー等をもって岩盤が硬いという結果のみから岩級区分を変更するのは恣意的であるとするが（甲11 16～18頁），前記認定のとおり岩級区分の評価は割れ目の間隔や性状を考慮して行われているのであるから、恣意的とまでは認められない。

そうであれば、岩級区分の評価が不適切とまではいえない。

次に、本件ダムサイト右岸上流部に熱水変質帯が存在することが認められるが（甲D1 44～46頁），熱水変質によるCL，CM級岩盤は上流から本件ダムサイトに向かってしだいに分布が狭くなっており（乙85，86 9頁，4頁，87図1・3・4），これが本件ダムサイトまで分布しているとまで認めるに足りる証拠はなく、坂巻の供述も、この分布の可能性も否定できないことを指摘するとどま

るものである（甲11 19～21頁，D15 7～9頁）。

そうすると，国土交通省が行った岩級区分や熱水変質帯の存在に対する評価や対策等が不合理であるとはいえず，原告らの主張は採用できない。

②の主張について，甲D1（56頁，78頁），D2（131～134頁），D3（41頁，42頁）及びD4（90頁，98頁，102頁，116頁）に原告らの主張に沿う記載があるが，国土交通省は本件ダムサイトにルジオン値が高い箇所が存在することはふまえた上で，本件ダムサイトの河床付近，左岸及び右岸についての透水性の評価をしており（乙85，86，87図15～17），この評価が不合理であることを認めるに足る証拠はない。

さらに，国土交通省は，ルジオン値が高く遮水性に問題がある箇所について，カーテングラウチング工事及びコンソリデーショングラウチング工事による対策を予定している。具体的には，「グラウチング技術指針」（平成15年4月1日付け国土交通省治水課長通知）に基づきカーテングラウチング工事の改良目標値を，最大ダム高の2分の1の深さまでは2～5ルジオン，同じく2分の1から最大ダム高の深さまでは5～10ルジオンとし，コンソリデーショングラウチング工事によって遮水性の向上を図る場合には，硬岩からなる亀裂性の地盤の改良目標値を5ルジオンとし，基礎地盤内にセメントミルクを注入して密着性を向上させ，弱部の補強を目的とする場合には10ルジオン以下として，目的に応じて，また施工範囲を適切に設定する方針の下に各工事を行うことを予定している。なお，グラウチング工事による改良効果を大きく見込めない地盤にあつては，ルジオン値が大きくなっても改良範囲に厚みを持たせることで対処することも予定している。（乙85，86の10～11頁，乙88 ②⑩）



そして、以上のカーテングラウチング工事、コンソリデーショングラウチング工事によっても、なお、本件ダムサイトの遮水性に問題がある箇所が存在を認めることはできない。

このように、国土交通省の透水性に対する評価やこれに行うべき対策が不合理とはいえず、原告らの主張は採用できない。

③の主張について、証拠（甲D1（114～115頁）、D2（133～134頁）及びD4（93～94頁））は原告らの主張に沿うものであるが、ダム堤体が最大断面となり最も大きな剪断強度が必要とされる河床付近の基礎地盤には低角度割れ目の存在は少なく、本件ダムサイトの両岸に存在する低角度割れ目については、調査横坑では最大でも10メートル程度連続するものの、その後は途切れるため、岩盤を分断しブロック化させるような割れ目ではなく、また割れ目もダム基礎として留意する必要があるような粘土を挟む割れ目とは性状が異なり、概ね密着したものとなっていることに照らせば（乙85、86、87 図18・19）、上記の証拠をもって原告らの主張を認めることはできない。

坂巻は、ルジオン値が高いにもかかわらず、岩級評価の高いところがあり、岩盤に存在する低角度割れ目に対する考察が不十分であり、岩級区分図を意図的に改ざんしている旨供述するが（甲D15 3～4頁）、前記のとおりルジオン値は岩級区分とは別途に評価されており、また、低角度割れ目についても前記のとおり一定の考察はなされているのであり、意図的な改ざんがあるというのは飛躍がある。その他に、上記の評価が不合理であることを認めるに足る証拠はない。

④の主張については、証拠（甲D5の2、D11（21～22頁））には、本件ダムサイト右岸に断層が存在することが記載されているが、当該部分を含め、これまでの地質調査、ボーリング調査及び調査横坑

による調査では、本件ダムサイト周辺にダム基礎地盤として問題となる断層破碎帯は確認されていないこと、また、昭和45年当時には露頭観察から断層破碎帯の存在が想定されたが、その後のボーリング及び調査横坑による調査の結果、露頭の脆弱部は八ッ場安山岩類とデイサイト貫入岩体の境界付近にあり、その境界は密着しており、これは断層破碎帯ではなく、地表付近で風化した脆弱部が局所的に出現したと考えられること（乙85、86、87図20・21）に照らすと、本件ダムサイトの基礎地盤に断層又は断層破碎帯が存在するとはいえない。したがって、原告らの主張は採用できない。

⑤の主張については、甲D5の1（7頁 IIの1の2の箇所）には原告らの主張に沿う記載があるが、他方で本件ダムサイトの地質調査においては陸上起源の堆積物である可能性が指摘されているにとどまること（甲D4 83頁）に照らせば、本件ダムサイトの基礎地盤である八ッ場安山岩層が陸上で形成されていると認めることはできず、仮に陸上で形成されているとしても、ダムサイトとしての適格性の評価は、岩盤の堅さや弱層の存在、割れ目の状況、透水性等を総合評価して行われるものであるから、陸上で形成されていることのみから直ちに本件ダムサイトがダムサイトとして不適格であるとはいえない。また、岩盤の強度や透水性の点で不適格であると認めることができないことは既に論じたとおりであるから、原告らの主張は採用できない。

c 以上によれば、現時点では、原告らが本件ダムサイトがダムサイトとしての適格性に欠けるとして指摘する問題点については、その問題点が存在する可能性がないとまではいえないという程度にとどまること、しかし他方、本件ダムサイトの地質調査が継続的に行われ、調査を重ねることでより精度の高い地質性状の把握が可能となるとされている以上、現在における本件ダムサイトの基礎地盤の評価、対策が十

分であると認めることができるわけではないことを考慮しても、本件ダムサイトの継続的な地質調査が行われ、対策が取られることも予定されていることもふまえると、少なくとも現時点において、特ダム法負担金納付通知が著しく不合理と評価できるほど本件ダムサイトがダムサイトとしての適格性に欠けるとまでは認められない。

(ウ) 貯水池地域の地すべりの危険性

国土交通省のハッ場ダムの湛水に伴う貯水池地域の地すべり対策は、以下のとおりである（甲D12 2～4頁，乙89，90 17～21頁，乙92 77～153頁，乙93 1頁，弁論の全趣旨）。

国土交通省が採用する方法は、まず、既存の調査資料・文献などの収集・検討等により貯水池周辺の広範囲にわたる地すべり地の分布を明らかにし、精査が必要な地すべり地を抽出し（概査）、ついで抽出された地すべり地を対象にボーリング・横坑などの地質調査等を行い（精査）、その後精査した地すべり地につきその発生原因を分析しその発生や運動機構を検討し、これに基づいて想定された地すべりについて現状の安定性等を検討し、湛水による安定性を評価する（解析）。この一連の解析作業における解析（安定解析）では、地すべり地における抵抗力（R）の滑動力（D）に対する比について、現在活動中の地すべり地又は貯水池の湛水の影響によりR/D比の低下が0.05以上の地すべり地については、地すべり対策工を行うこととしている（現在安定している地すべり地で0.05未満の地すべり地は、湛水後も滑動に至らない例が多いとの判断に基づいている。）。必要となる地すべり対策工の規模は、湛水の影響を受けた場合のR/D比が計画安全率を上回るように設定し、これらの作業に基づいて対策工の計画、設計及び施工を行うこととしている。この概査の段階では、一般的に地すべりの発生はかつての地すべりによってできた地形が再び滑動することが大部分であり、特別な

誘因のない限り、地すべり地でない所に新たに地すべりを生じた例は少ないとの判断から、過去に地すべりが発生したとみられる地形から地すべり地を把握する手法で行うこととしている。

そして、国土交通省は、このような方法によって八ッ場ダムについて概査したところ、八ッ場ダムの建設にあたり地すべり地の可能性があり、かつ湛水の影響を受ける箇所として、別紙5「抽出地すべり位置図」のとおり22か所を抽出した。その後、この22か所について精査を行った結果、川原畑地区二社平の1箇所、林地区勝沼の2箇所の3箇所(別紙5「抽出地すべり位置図」の③、⑱-1、⑱-2)が地すべり地であり、地すべり対策を必要とすると判断した。

以下、これらの箇所に関する原告らの主張について検討する。

a 川原畑地区二社平

原告らは、川原畑地区二社平の八ッ場層は、温井層の貫入を受けて変質・粘土化・軟質化しているのであり、現在の想定地すべり面だけが弱線となっているのではない。したがって、地下水位の上昇で不安定化する土塊は、既存のすべり面に規制されるとは限らない。すべり面は流動的であるから、浸水すれば現在の地すべり土塊が常に一体として移動する保証はどこにもない。かかる状況では、想定した地すべり土塊のつま先だけを押し盛り土工法で固めても、地すべりの進行が止まることはなく、また、地すべり地の尾根筋に存する巨岩・巨礫の崩落を止めることはできない旨主張し、甲D9(119~120頁)にはこれに沿うものである。

しかしながら、前記の地すべりに関する調査及び地すべり対策工の必要性を判断する方法が不合理であることを認めるに足りる証拠はないところ、国土交通省は、上記の調査及び方法に基づき川原畑地区二社平において、ボーリング調査の結果、この周辺の地層のうち変質し

た八ッ場安山岩類の弱層が地すべり面となっていると判断して、この箇所には地すべり対策工が必要であることを前提に、地すべり面の末端部に盛り土を施工して末端部の抵抗を付加するとともに、地すべり全体の安定化を図るという押え盛り土工法を選定することとしている。そして、尾根筋に止まっている巨岩・巨礫のような局所的に不安定な箇所があったとしても、押え盛り土工法と併せ、排土工（地すべり頭部の土塊を排除して安定化を図る工法）を行うことによって対応可能としていることに照らすと（甲D12、乙89、90 24～25頁、乙92 153頁、乙93 3頁）、国土交通書の対策が効果のない不合理なものであるとまではいえない（奥西一夫（奥西）は、甲10（7頁）及びD14（17頁）において国土交通省が明瞭な地すべり地形を地すべり区域に含めていない旨供述するが、それを裏付ける的確な証拠はない。）。

b 林地区勝沼

原告らは、林地区勝沼は、未固結である上に、不動岩岩体の貫入を受け、風化や熱水変質を蒙り、軟質脆弱化しており、保水しやすい性状の林層安山岩類の斜面の過半が湛水すれば、その不安定化は一層高まり、貯水池地すべりの典型的な場合となるおそれが高く、地すべりの構造も解明されていないことからすると、適切な抑制策を立てられるはずもなく、危険が放置されている旨主張し、甲D9（42～46頁）及びD10（10頁、14頁、27頁、29～30頁、40～41頁）にはこれに沿う記載がある。

しかしながら、国土交通省は、平成12年度の調査により林地区勝沼の地すべり地は3ブロックに分かれているものの、その1つは地すべり面が確認されていないうえ、河岸近くの林層に堅硬な熔岩が深部まで連続して分布していることから、この林層を切って地すべり面が



形成されると考えにくく、活動する可能性が極めて小さいとして、地すべり対策は不要と判断しており、他の2ブロックについては地すべり対策工が必要であるものの、群馬県により行われた集水井による地下水の排水工、アンカー工、鋼管杭工などの地すべり対策工のほか押え盛り土工法を行うことを予定している（甲D12、乙89、9026～27頁、乙936～8頁）。このような国土交通省の評価や対策が不合理なものと評価することができる証拠はない（奥西は、甲D14（21頁）において地すべり面が存在するはずであると供述するが、それを裏付ける的確な証拠はない。）。

c 横壁地区西久保

原告らは、横壁地区西久保は、未固結で変質した林層の上に段丘堆積物と土石流堆積物がのるといふ地質構造になっているところ、この林層自体に地すべりが起きる可能性が高く、また、この地区では、湛水後、夏季の貯水位の昇降によって段丘堆積物の細粒分の流出が起こり、段丘堆積層の崩壊、その上位の代替地の崩壊が進行する危険性もある旨主張し、甲D11（30～31頁、121頁、125頁、127頁、189頁）にはこれに沿う記載がある。

しかしながら、国土交通省は、横壁地区西久保は地すべり調査の初期段階においては地すべり地の可能性があり、湛水の影響を受けると判断したが、その後の調査によって地形成因が地すべりではないと判断されたことから、湛水による地すべりの可能性は考え難いとしたこと、一般的に地すべりの発生はかつての地すべりによってできた地形が再び滑動することが大部分であり、特別な誘因のない限り、地すべり地でない所に新たに地すべりを生じた例は少ないとされているところ、同地区にこの特別な誘因を認める事情は認められないことをふまえると、同地区については湛水による地すべりの可能性が考え難いと

の評価が不合理であることを認めることはできない（乙89，90  
28～29頁，乙92 12頁）。

d 横壁地区白岩沢

原告らは，横壁地区白岩沢の林層は，変質して原岩の組織が認められず土砂化あるいは粘土化した状態となっているところや，クラックが発達し，軟質化・粘土化・脆弱化しているところがある等の点から，湛水により地下水位が上昇すれば，いつ滑ってもおかしくない状況にある旨主張し，甲D11（38頁，83～85頁，149頁，153頁）にはこれに沿う記載がある。

しかしながら，国土交通省は，横壁地区白岩沢の地すべり地は7ブロックに分割されているところ，2ブロックは推定される地すべり土塊のすべてが貯水池の常時満水位より高い位置にあり，湛水の影響を受けないのであり，残りの5ブロックについても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」の結果となったものの同地すべり土塊はすべて湛水区域内にあり，地すべりによる貯水池への影響が軽微であり，しかも地すべりの影響範囲はダム事業により買収する用地内に留まることから，貯水池周辺の保全対象物へは影響が及ばないと判断し，地すべり対策の必要はないとしたものである（甲D12，乙89，90 31～32頁，乙92 106～107頁）。上記判断が不合理であることを認めるに足る証拠はない（奥西は，甲D14（23頁）において，上記の安定計算を地すべり地形ではない箇所について行っており，見当違いであると供述するが，それを裏付ける的確な証拠はない。）。

e 以上によれば，現時点では，原告らが貯水池地すべりの危険性があるとして指摘する諸点については，地すべりの生じる可能性がないとまではいえないことにとどまること，今後も実施される地すべり調査

により、より精度の高い地すべり地の性状把握が可能とされていることからすれば、現在の地すべり対策が十分であるといえないとしても、地すべり対策の再検討を行い、修正が加えられていく予定であることもふまえると、少なくとも現時点においては、特ダム法負担金納付通知を著しく不合理ならしめるほどの危険性があるとまでは認められず、原告らの上記各主張はいずれも採用できない。

なお、原告らは、横壁地区西久保ないし小倉において国土交通省が地すべりはないとしていたにもかかわらず、平成10年の秋に吾妻川に沿った急斜面に100メートル以上の地すべりが発生したことから、国土交通省の貯水池地すべりの予測能力が低く、今後の適切な防止対策も期待できない旨主張するが、国土交通省は、原告らが指摘する事例において貯水池地すべりが予測できなかった理由について、当該地すべりは集中豪雨等の特殊な誘因により発生したものであり、横壁地区小倉は過去の地すべりによる地形変動が認められるような地すべり地ではないことから、地すべり発生の予測は極めて困難であったと説明をしているところであり（乙89、90 28～29頁）、当該説明が不合理であることを認めるに足る証拠はなく、原告らの主張は採用できない。

(エ) ハッ場ダムの建設が環境に及ぼす影響について

a この点について、原告らは、国が、条理上、環境影響評価を行う義務があるところ、ハッ場ダムの建設が人の生活環境に与える影響、自然環境に与える影響について、事案に即した環境影響評価がなされておらず、環境影響評価義務に違反している等と主張するので、以下に検討する。

b 生活環境への影響

原告らは、ハッ場ダム建設事業は、水没予定地及びその周辺住民の

生活環境の破壊をもたらすから、住民の生活環境への影響についても予測・評価をして、ミティゲーションを行うべきであるのに、これを怠っている旨主張する。

しかしながら、八ッ場ダム建設により水没することが予定される地域の住民の移転先となる代替地の造成が進められ（移転先を代替地とするか地区外とするかは住民の選択に委ねられている）、アクセス道路や電気・水道等のライフラインの整備が行われ、造成された代替地の分譲が行われている。また、八ッ場ダム建設により水没する地域やその周辺地域の住民のために、平成7年11月28日に水特法4条に基づく水源地域整備計画の閣議決定がなされ、生活再建関連事業の実施、本件基金に基づき生活相談員の設置事業や移転用地等先行取得資金利子補助事業などが行われている。さらに八ッ場ダム建設による水没が予定されている川原湯地区では、地元住民と関係機関により川原湯地区まちづくり検討会が設けられ、代替地の町並み、景観、施設配置などのまちづくり計画が検討されているところである。このような八ッ場ダム建設にともなう影響や対策を考慮すると生活環境への影響を考慮することなくダム建設がなされているということはいできない。（甲E1 5-1～5-8, 乙89, 90 4～6頁, 乙91 ③④⑤）

この点について、原告らは、代替地の分譲価格が高額であること等から既に6割以上の住民が他所に転出している、川原湯温泉の魅力である吾妻渓谷が八ッ場ダム建設により失われ、また代替地での新しい経営を始めても風情のある温泉街というイメージは失われると主張する。しかしながら、前記のとおり、八ッ場ダム建設により水没が予定される地域やその周辺地域の住民のために一定の対策が講じられている以上、仮に原告らの主張が事実であるとしても、そのことのみ

から、特ダム法負担金納付通知が著しく合理性を欠いているといえるほど、生活環境に対する環境影響評価を怠ったということとはできない。

c. 自然環境への影響

原告らは、① ハッ場ダム建設予定地及びその周辺地域においては、イヌワシ等の動植物が生息しており、ハッ場ダムの建設事業がこれらの動植物の生息・繁殖にとって極めて悪い影響を及ぼすこと、② ハッ場ダムのダム湖に貯留された水には上流の温泉地や鉱山からの強酸性の水が流入する、上流域から多量の栄養塩類が流れ込み富栄養化するおそれがあるといった水質上の問題があること、③ ハッ場ダムの建設事業が吾妻溪谷による景観美を破壊すること、こういったハッ場ダムの建設事業がもたらすこれらの影響について全く調査、予測、評価及び必要な環境保全措置がなされていない旨主張する。

まず、原告らがその①ないし③の主張に沿う証拠とする花輪伸一の尋問調書（甲12）及び意見書（甲E17）の指摘するところは、国土交通省が昭和60年までに環境影響評価を実施した際に作成された環境影響評価文書（甲E2）の記載が不十分であること、情報公開請求により開示されたその後の環境影響評価の結果を記載した文書が黒塗りにされていることなどに照らすと、昭和53年当時の国土交通省の環境影響評価についての指針ないし方針（甲E18、E19）に基づいていない、あるいは調査が不十分である等として、環境影響評価が不適切であったということを推測しているに過ぎず、その主張を的確に裏付けるものとはいえない。

次に個別の主張①について検討するに、多目的ダムの建設のように長期にわたり実施される事業については、環境影響評価も継続して行われることになるから、それら全体から環境影響評価の合理性を判断する必要があるところ、国土交通省は昭和60年以降もハッ場ダム周

辺地域の植物、動物等の調査は継続して実施しているところである。すなわち、平成11年6月12日から施行された環境影響評価法及びダム事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境の保全のための措置に関する指針等を定める省令において、新たにダム事業の環境影響評価項目とされた環境調査、予測及び評価が追加して実施されており、事業の影響を受けると予測されるものについては、環境保全措置を検討し、その一部につき対策が実施されている。(甲E 1 4-1~4-23, E7, E8, E9, E13, E21, E22, E23, E24, E25, 乙89, 90 7~9頁, 乙91 6~7頁)

したがって、八ッ場ダムの建設が動植物に及ぼす影響について、適正な調査、予測及び評価及び環境保全措置が行われていないとは直ちに認め難い。

②の主張については、昭和39年より石灰乳液の投入による中和事業が実施された結果、吾妻川の八ッ場ダム建設予定地点では、PHが概ね5~7の弱酸性となっており、同地点より下流では支川の流入により希釈され、吾妻川の利根川合流地点では概ね中性となっており、利根川では吾妻川合流後の地点において水道用水として河川水が取水されているが、取水障害は生じていないとされているのであるから、八ッ場ダムのダム湖に貯留される水に強酸性の水が流入するとは認められない。また、吾妻川の水が上記のように弱酸性であるため富栄養化の問題は生じにくいのであって、これを問題にする余地は少ないといふべきである。(乙89, 90 14~15頁, 乙91 ⑩)

したがって、八ッ場ダムの建設が水質に及ぼす影響について、適正な調査、予測、評価及び環境保全措置が行われていないとの主張は採

用できない。

③の主張については、八ッ場ダムは前記のとおり吾妻渓谷に建設される予定であるが、現在の本件ダムサイトの位置によれば、名勝吾妻峡の指定区域約3.5キロメートルのうち下流約4分の3は現況のまま保全され、当該区域には、吾妻峡のうちで最も観光客が訪れる鹿飛橋付近も含まれており、八ッ場ダムの完成により吾妻川の流量が減少して景観を損なうおそれがあるときは、八ッ場ダムから吾妻川へ水を補給して常に流れのある景観を保てるようにすることが予定されている(乙89, 90 11~13頁, 乙91 ⑩)。そうであれば、八ッ場ダムの建設が景観に及ぼす影響について、調査、予測、評価及び環境保全措置が行われているというべきであって原告らの主張は採用できない。

d 以上によれば、原告らは、八ッ場ダムの建設事業に関する環境影響評価について種々の問題点があることを指摘しているものの、それらによって直ちに特ダム法負担金納付通知が著しく合理性を欠いており、予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵があるとまでは認められない。

(オ) 以上によれば、特ダム法負担金納付通知が著しく合理性を欠いており、予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵を有するといえるほど、本件ダムサイトの基礎地盤の危険性、貯水池地域の地すべりの危険性及び八ッ場ダムの建設に関して環境への配慮が不十分であると認めることはできないから、建設費負担金の支出が違法であるとの原告らの主張は採用できず、これを前提とする原告らの請求には理由がない。

エ 協定について

(ア) 前記のとおり、水特法負担金は、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に基づき、事業

経費負担金は、利根川水系八ッ場ダム建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業に要する経費の負担に関する協定及びこれを前提とした年度ごとの関係地方公共団体の負担額を定める細目協定に基づき、それぞれ支出することとなっている。

ところで、水特法負担金及び事業経費負担金はいずれも、上記各協定に基づく義務の履行として支出がなされるものであるところ、上記各協定が著しく合理性を欠きそのためその締結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し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が上記各協定を解消することができる特殊な事情があるときに上記各負担金の支出を漫然と行った場合には財務会計法規上の義務に違反し違法となるというべきである。

これを本件についてみると、原告らは八ッ場ダムに治水・利水上の必要性がないこと、本件ダムサイトにダムサイトとしての適格性がないこと、貯水池に地すべりの危険性があること、環境影響評価が適切になされていないといった点から有害であることを前提として、上記の各協定の公序良俗違反、心裡留保による無効を主張するものであるところ、前記のとおり、その前提となる事実はいずれも認めることができないのであるから、原因行為たる上記各協定自体が公序良俗違反、心裡留保により無効である又は著しく合理性を欠きそのために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認めることはできず、原告らの請求には理由がない。

- (イ) 一般会計からの繰出金の支出についても、既に論じたとおり八ッ場ダムに利水上及び治水上の利益がないと認めるに足る証拠はなく、本件ダムサイトにダムサイトとしての適格性がない、貯水池地域に地すべりの危険性がある及び環境影響評価が適切になされていないことも認めるに足る証拠はないのであるから、違法とは認められず、これを前提とする



原告らの請求には理由がない。

#### 4 結論

以上のとおりであるから、本件各訴えのうち、被告埼玉県公営企業管理者が国土交通大臣に対し八ッ場ダムについてダム使用権設定申請を取り下げる権限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であるからこれを却下し、原告らの被告らに対するその余の請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

さいたま地方裁判所 第4民事部

裁判長裁判官 遠 山 廣 直

裁判官 八 木 貴 美 子

裁判官 辻 山 千 絵

(別紙)

## 法令の定め

### 1 特定多目的ダム法

#### 2条 (定義)

1項 この法律において「多目的ダム」とは、国土交通大臣が河川法第9条第1項の規定により自ら新築するダムで、これによる流水の貯留を利用して流水が発電、水道又は工業用水道の用（以下「特定用途」という。）に供されるものをいい、余水路、副ダムその他ダムと一体となつてその効用を全うする施設又は工作物（もつぱら特定用途に供されるものを除く。）を含むものとする。

2項 この法律において「ダム使用权」とは、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をいう。

#### 4条 (基本計画)

1項 国土交通大臣は、多目的ダムを新築しようとするときは、その建設に関する基本計画（以下「基本計画」という。）を作成しなければならない。

4項 国土交通大臣は、基本計画を作成し、変更し、又は廃止しようとするときは、あらかじめ、関係行政機関の長に協議するとともに、関係都道府県知事及び基本計画に定められるべき、又は定められたダム使用权の設定予定者の意見をきかなければならない。この場合において、関係都道府県知事は、意見を述べようとするときは、当該都道府県の議会の議決を経なければならない。

5項 国土交通大臣は、基本計画を作成し、変更し、又は廃止したときは、すみやかに、その旨を公示するとともに、関係行政機関の長、関係都道府県知事及びダム使用权の設定予定者に通知しなければならない。

#### 7条 (建設費の負担)

1項 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つ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。

2項 多目的ダムの建設に要する費用の範囲、負担金の納付の方法及び期限その他前項の負担金に関し必要な事項は、政令で定める。

#### 12条（建設費負担金の還付）

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第7条第1項の負担金を還付するものとする。ただし、国土交通大臣は、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。

#### 15条（設定の要件）

1項 ダム使用权は、国土交通大臣が、流水を特定用途に供しようとする者の申請によつて設定する。

2項 国土交通大臣は、次の各号に掲げる要件に適合すると認めた場合でなければ、ダム使用权を設定してはならない。

1 申請人が多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水を当該特定用途に供することが、河川の総合開発の目的に適合すること。

2 申請人が、流水を当該特定用途に供することについて、及び流水を当該特定用途に供することによつて営もうとする事業について必要な行政庁の許可、認可その他の処分を受けていること又は受ける見込が十分であること。

## 2 特定多目的ダム法施行令

### 9条（法7条第1項の負担金の納付の方法及び期限等）

1項 法第7条第1項の負担金の納付の方法及び期限は、負担金の区分に応じ、次に定めるところによる。

1 次号に掲げる負担金以外の負担金は、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、国土交通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こと。

2 事業からの撤退をしたダム使用权の設定予定者が負担すべき負担金の額として第1条の2第2項又は第4項の規定により算出した額が、当該者が事業からの撤退をする前に既に納付した法第7条第1項の負担金の額を超える場合における当該超える額に相当する負担金は、当該事業からの撤退後に国土交通大臣が定めるところにより納付すること。

2項 国土交通大臣は、多目的ダムの建設を完了したときは、遅滞なく、前項第1号に掲げる負担金について精算しなければならない。

### 11条の3（負担金の決定）

国土交通大臣は、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ものとする。

## 3 河川法

### 16条（河川整備基本方針）平成9年法律第69号による改正後のもの

1項 河川管理者は、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持（次条において「河川の整備」という。）についての基本となるべき方針に関する事項（以下「河川整備基本方針」という。）を定めておかななければならない。

### 16条の2（河川整備計画）平成9年法律第69号による改正後のもの

1項 河川管理者は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実

施すべき区間について、当該河川の整備に関する計画（以下「河川整備計画」という。）を定めておかなければならない。

#### 59条（河川の管理に要する費用の負担原則）

河川の管理に要する費用は、この法律及び他の法律に特別の定めがある場合を除き、1級河川に係るものにあつては国、2級河川に係るものにあつては当該2級河川の存する都道府県の負担とする。

#### 60条（1級河川の管理に要する費用の都道府県の負担）

1項 都道府県は、その区域内における1級河川の管理に要する費用（指定区間内における管理で第9条第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（次項において「大規模改良工事」という。）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。

#### 63条（他の都府県の費用の負担）

1項 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。

### 4 河川法施行令

#### 38条（納付）

1項 国土交通大臣は、その行なう1級河川の管理に要する費用の負担に関し、法第60条第1項又は第63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。ただし、法第60条第1項の規定により甲都府県が負担すべき額の一部を法第63条第1項の規定により乙都府県が負担すべきときは、甲都府県に対しては、乙都府県が負担すべき額を控除した額を納付すべき旨を通知するものとする。

2項 法第63条第3項の規定により他の都府県が負担すべき負担金は、その負担金を財源とする費用の支出時期に遅れないように支出しなければならない。

## 5 水資源開発促進法

### 3条（水資源開発水系の指定）

1項 国土交通大臣は、第1条に規定する地域について広域的な用水対策を緊急に実施する必要があると認めるときは、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣その他関係行政機関の長に協議し、かつ、関係都道府県知事及び国土審議会の意見を聴いて、当該地域に対する用水の供給を確保するため水資源の総合的な開発及び利用の合理化を促進する必要がある河川の水系を水資源開発水系として指定する。

2項 厚生労働大臣、農林水産大臣又は経済産業大臣は、それぞれの所掌事務に関し前項に規定する必要があると認めるときは、国土交通大臣に対し、水資源開発水系の指定を求めることができる。

3項 国土交通大臣が水資源開発水系の指定をするには、閣議の決定を経なければならない。

4項 国土交通大臣は、水資源開発水系の指定をしたときは、これを公示しなければならない。

### 4条（水資源開発基本計画）

1項 国土交通大臣は、水資源開発水系の指定をしたときは、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣その他関係行政機関の長に協議し、かつ、関係都道府県知事及び国土審議会の意見を聴いて、当該水資源



開発水系における水資源の総合的な開発及び利用の合理化の基本となるべき水資源開発基本計画（以下「基本計画」という。）を決定しなければならない。

2項 国土交通大臣が基本計画の決定をするには、閣議の決定を経なければならない。

3項 基本計画には、治山治水、電源開発及び当該水資源開発水系に係る後進地域の開発について十分な考慮が払われていなければならない。

4項 国土交通大臣は、基本計画を決定したときは、これを公示しなければならない。

5項 前4項の規定は、基本計画を変更しようとするときに準用する。

6項 厚生労働大臣、農林水産大臣又は経済産業大臣は、それぞれの所掌事務に関し必要があると認めるときは、国土交通大臣に対し、基本計画の変更を求めることができる。

5条 基本計画には、次の事項を記載しなければならない。

1 水の用途別の需要の見とおし及び供給の目標

2 前号の供給の目標を達成するため必要な施設の建設に関する基本的な事項

3 その他水資源の総合的な開発及び利用の合理化に関する重要事項

## 6 水源地域対策特別措置法

### 12条（整備事業についての負担の調整等）

1項 整備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、次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。

1 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

2 次に掲げる区域の全部又は一部をその区域に含む地方公共団体（イからハまでに掲げる区域については、前号に該当する地方公共団体を除く。）

イ 指定ダム等を利用して河川の流水をその用に供することが予定されている水道で水道法（昭和32年法律第177号）第3条第2項に規定する水道事業の用に供するものの給水区域

ロ 指定ダム等を利用して河川の流水をその用に供することが予定されている水道で水道法第3条第4項に規定する水道用水供給事業の用に供するものの給水対象事業者が設置する水道の給水区域

ハ 指定ダム等を利用して河川の流水をその用に供することが予定されている工業用水道で工業用水道事業法（昭和33年法律第84号）第2条第4項に規定する工業用水道事業の用に供するものの給水区域

ニ 指定ダム等を利用して河川の流水をかんがいの用に供する土地の区域

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

## 7 水源地域対策特別措置法施行令

8条（関係地方公共団体が2以上ある場合における負担の調整に関する協議の方法）

整備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若しくは一部を負担するもの又は法第12条第1項第1号若しくは第2号に該当する地方公共団体が2以上あるときは、同項の規定による協議は、関係都道府県を通じて行うものとする。

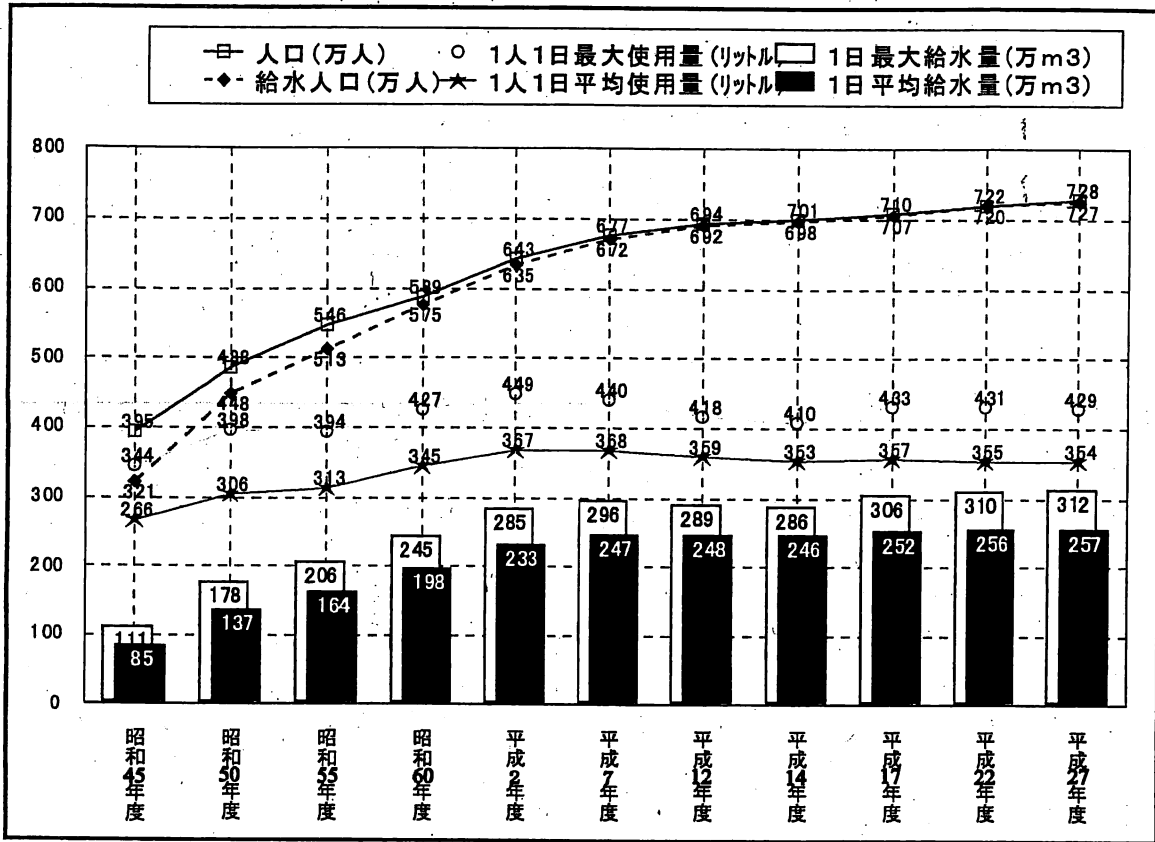
## 8 地方財政法

25条（負担金等の使用）



- 1 項 国の負担金及び補助金並びに地方公共団体の負担金は、法令の定めるところに従い、これを使用しなければならない。
- 2 項 地方公共団体が前項の規定に従わなかつたときは、その部分については、国は、当該地方公共団体に対し、その負担金又は補助金の全部又は一部を交付せず又はその返還を命ずることができる。
- 3 項 地方公共団体の負担金について、国が第1項の規定に従わなかつたときは、その部分については、当該地方公共団体は、国に対し当該負担金の全部又は一部を支出せず又はその返還を請求することができる。

[人口及び1人1日当たり使用量・1日最大給水量の予測]



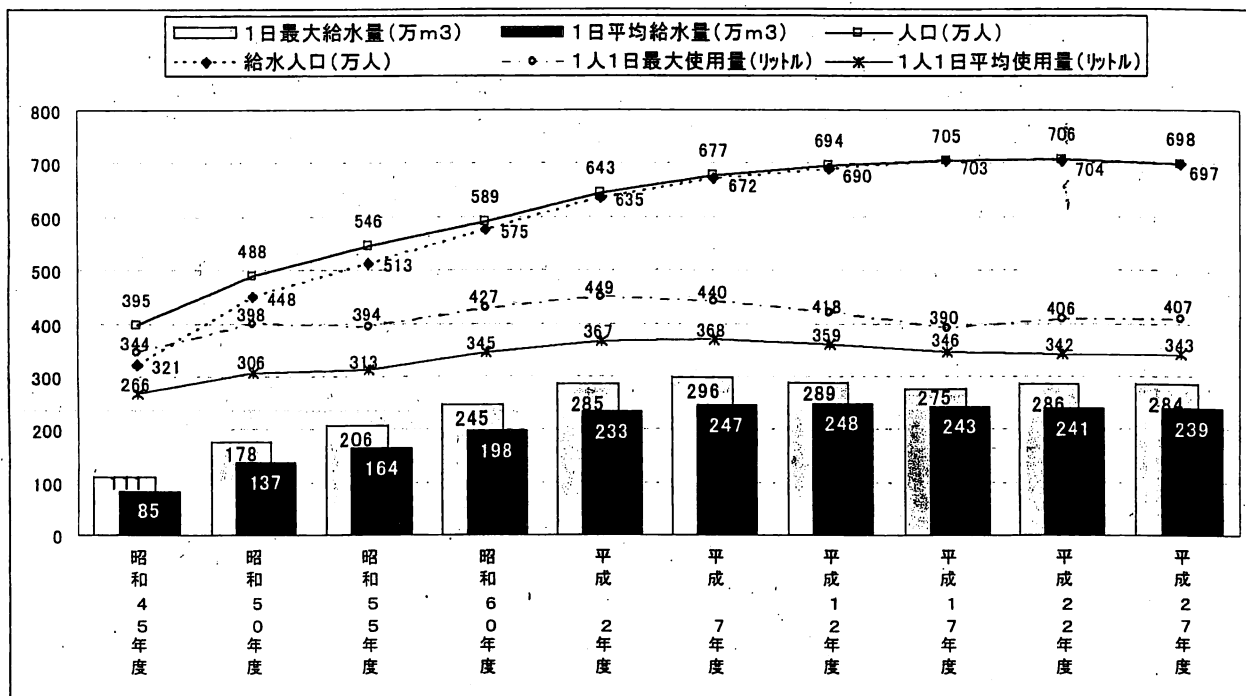
埼玉県の水源内訳 (水源の種類別)

水源の種類		水源量	備 考	
ダム開発水	利根川水系	179万㎡ 1,785,110 20.661×86,400	下久保 : 2.300 草木 : 0.540 奈良俣 : 0.910 渡良瀬 : 0.505 北千葉 : 2.300 権現堂 : 0.433 霞導水 : 0.940	八ッ場 : 0.670 農水一 : 2.666 農水二 : 1.581 合口 : 3.704 利根中 : 2.962 (思川) : (1.163) 利根河口 : 1.150
	荒川水系	90万㎡ 904,608 10.470×86,400	浦山 : 2.930 滝沢 : 3.740 合角 : 1.000	有間 : 0.700 荒調 : 2.100
河川自流		11万㎡ 108,000 1.250×86,400		
地下水		58万㎡ 582,940 6.747×86,400		
計		338万㎡		

埼玉県の確保済み水源 (平成21年4月1日現在)

水源の種類		水源量		備 考	
		安定水源	暫定水源		
ダム開発水	利根川水系	75万㎡ 746,323 8.638×86,400	67万㎡ 671,242 7.769×86,400 (内農水合理化) 613,353 7.099×86,400	下久保 : 2.300 草木 : 0.540 奈良俣 : 0.910 渡良瀬 : 0.505 北千葉 : 2.300 権現堂 : 0.433 農水一 : 0.500 利根河 : 1.150	八ッ場 : 0.670 農水一 : 2.148 農水二 : 1.581 合口 : 1.986 利根中 : 1.384 (思川) : (0.316)
	荒川水系	90万㎡ 904,608 10.470×86,400		浦山 : 2.930 滝沢 : 3.740 合角 : 1.000 有間 : 0.700 荒調 : 2.100	
河川自流		11万㎡ 105,997 左記のとおり		埼玉県の水道から (170,883/86,400) - 0.751 = 1.2268125 (105,997)	
地下水		58万㎡ 582,940 6.747×86,400			
計		234万㎡	67万㎡		

人口及び1人1日当たり使用量・1日最大給水量の予測



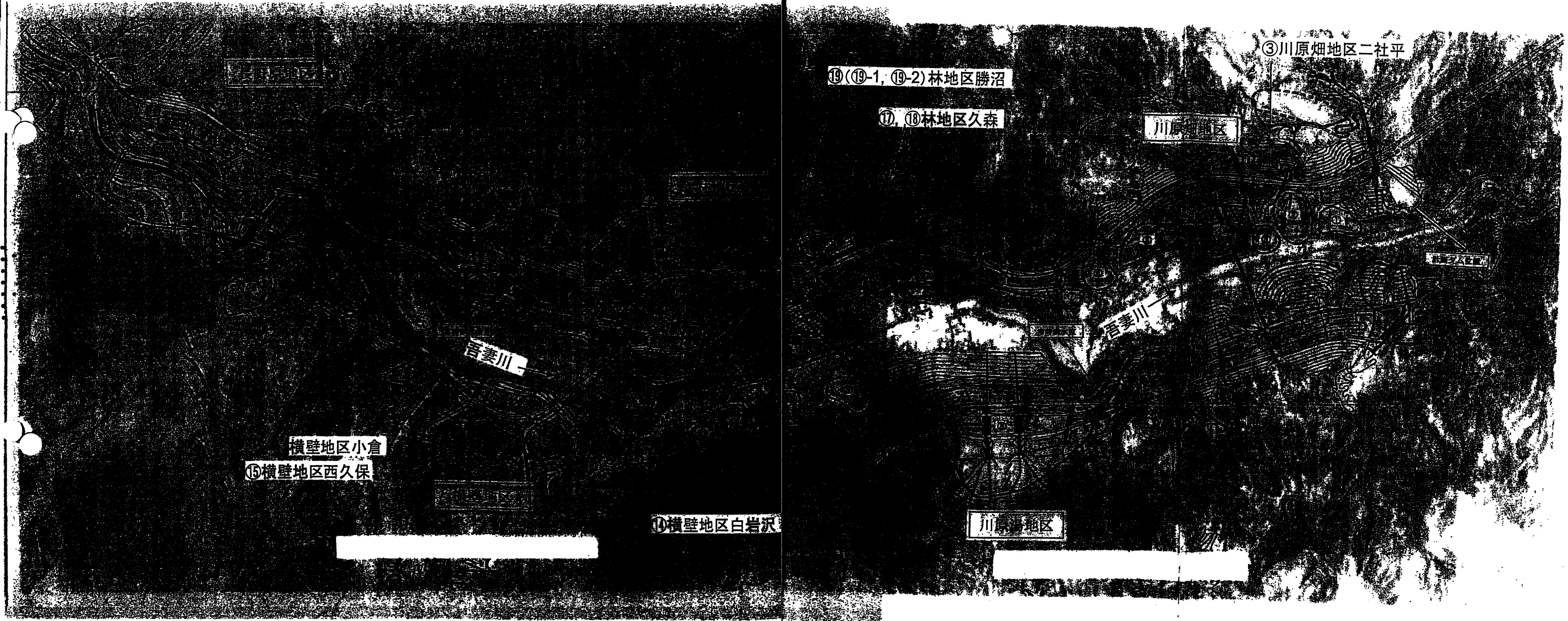
※平成7年度迄は3月31日現在。以降10月1日現在の数値である。

## 将来の保有水源量の再評価

(単位：万 $\text{m}^3$ /日)

	将来の名目水源量	評価率 (減少率)	評価した水源量
	(A)	(B)	(C) = (A) × (B)
(利根川水系) 下久保ダム、奈良俣ダム、農水合理化事業等10施設	160.5	78.6% (21.4%)	126.1
(荒川水系) 浦山ダム、滝沢ダム、荒川調節池等5施設	90.5	71.8% (28.2%)	64.9
霞ヶ浦導水、利根川河口堰	18.1	100.0% (0%)	18.1
利根川水系河川自流	0.1	78.6% (21.4%)	0.1
荒川水系河川自流	10.7	71.8% (28.2%)	7.7
地下水	58.3	100.0% (0%)	58.3
合計	338.2		275.2

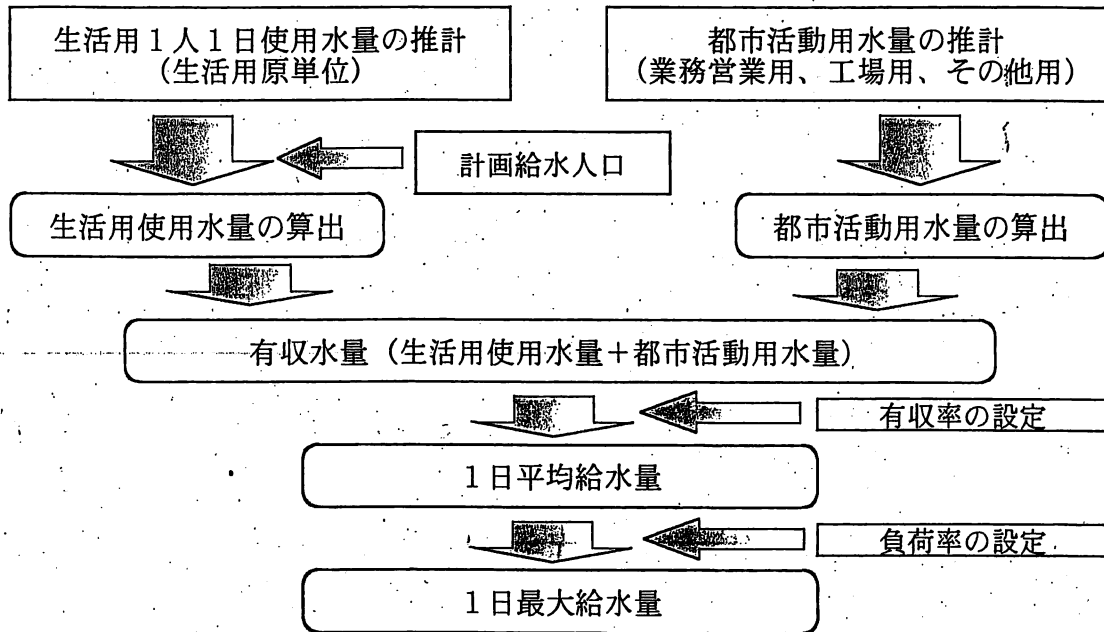
### 抽出地すべり位置図(22箇所)



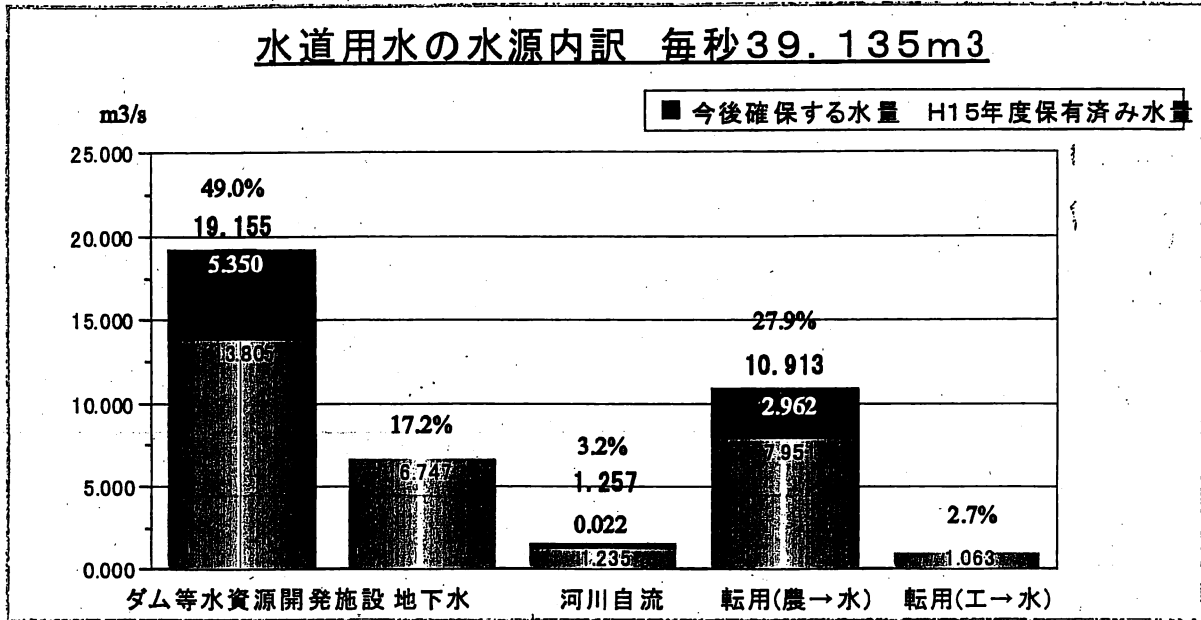
埼玉県の水源地内訳（水源の種類別）

水源の種類別		水源量 (万 $\text{m}^3$ /日)	備考
ダム等水源開発水	利根川水系	179	20.661 $\times$ 86,400
	荒川水系	90	10.470 $\times$ 86,400
河川自流（表・伏流水）		11	1.250 $\times$ 86,400
地下水		58	6.747 $\times$ 86,400
合計		338	

### 水需要予測フロー図







(説明)

- ダム等水資源開発施設 : ダムや調整池での水の貯留によって得た水源
- 地下水 : 井戸(浅・深)水を水源としているもの
- 河川自流 : 水源開発施設に依らない河川水で沢水や河川の自流を水源としたもの
- 転用(農→水) : 農業用水を合理化して得られた水を水道用水に転用したもの
- 転用(工→水) : 工業用水道で余剰となっている水を水道用水に転用したもの

これは正本である。

平成 22 年 7 月 14 日

さいたま地方裁判所第4民事部

裁判所書記官

白 倉

