

平成22年（行コ）第300号  
公金支出差止等請求住民訴訟事件  
控訴人 藤永知子 外18名  
被控訴人 埼玉県知事 外 4名

## 準備書面（7）

平成26年1月20日

東京高等裁判所第24民事部口S係 御中

被控訴人ら訴訟代理人 弁護士 関 口 幸 男



被控訴人らは、控訴人らの準備書面（17）（以下、「控訴人ら準備書面」という。）の主張及び甲第44号証埼玉県の利水問題に関する意見書（以下、「意見書」という。）に対し、下記のとおり反論する。

- 1 「埼玉県による水道の水需給計画」（控訴人ら準備書面2頁、意見書7頁）について

控訴人らは埼玉県・水道の一日最大給水量は2011年度で265万 $\text{m}^3$ /日と主張する。また、意見書（4頁）の中では、埼玉県・水道の保有水源は、330万 $\text{m}^3$ /日となり、余裕水源量は65万 $\text{m}^3$ /日となっているとしている。しかしながら、利根川の農業用水転用水利権は、非かんがい期（10月から3月）において、ハッ場ダム等に参画することによって、暫定水利権として許可を得て取水しているものであり、ハッ場ダム等が完成して初めて安定して保有できる水源量である

ため、余裕水源量があるとは言えず、控訴人らの主張は失当である。

なお、控訴人らは埼玉県の水安全度1/10を使用した新たな水需給計画について疑義を述べている。

水安全度1/10を使用した水需要計画については、既に原審の被告準備書面(15)～(18)及び被告最終準備書面(27頁～70頁)などで詳しく主張しているように、埼玉県では、厳しい渇水が発生した場合でも可能な限り水道の安定供給を持続するために、全国レベルと同様に、10年に一度程度の割合で発生する渇水の場合であっても県民生活に支障を生じさせないことを水源確保の目的としたものであり、水余りのため、突如新しい基準を持ち出したなどと言う控訴人らの主張は失当である

2. 「実績重視の予測を行なった場合の埼玉県・水道の将来の水需給」(控訴人ら準備書面4頁、意見書8頁)について

本件については、既に平成25年6月28日付けの準備書面(5)などでも同様の内容で述べているが、再度、反論する。

ア 「大阪府水道のように実績重視の水需要予測を行なった場合」についてであるが、控訴人らが主張する合理的な予測とは、まず、①総人口は2013年3月に国立社会保障・人口問題研究所が発表した都道府県別将来人口推計を用い、②水道普及率は遠い将来には100%となる前提で、埼玉県の水道普及率の実績の動向に当てはまるロジスティック曲線式を求め、その式から将来の水道普及率を算定、③1人当たり使用水量(有収水量)は、大阪府水道の予測と同様の予測手法を採用し、過去10年間の実績値に逆ロジスティック曲線式を求め2011年度の実績値298ℓ/日に対して、将来の飽和値を控え目に見て280ℓ/日を採用、④有収率と⑤負荷率は大阪府の予測手法を使って算出しているものであり一貫性がない。

控訴人らの予測方法は、水需要が減少する要因を取り入れたもの、あるいは

他の水道事業者の数値や予測を用いているだけのもので、被控訴人らのように予測するのに必要な明確な根拠や埼玉県という地域特性を考慮して算出しているものではない。

したがって、控訴人らが主張している内容は、明らかに将来の水需要が減少する要因をかき集めた非合理的な予測で、失当である。

イ また、「埼玉県の地盤沈下面積は1997年以降、激減し、その後は問題とすべき沈下は起きていないため、1997年の揚水を継続することは地盤沈下対策上、可能と判断されるからである。・・・埼玉県が示す許容限度量とあまり差はない。」（控訴人ら準備書面8頁、意見書1,1頁）について、控訴人らが想定している地下水の取水ベース8.3m<sup>3</sup>/秒の考え方の錯誤についても、既に被控訴人らの準備書面（1）で乙第139号証などを引用して述べている（18頁～19頁）ところであるが、確認のため、再度、水道用水の揚水限度量設定の経緯を以下に整理する。

国が平成3年度に関東平野北部地盤沈下防止等対策要綱（以下、「要綱」という。乙第185号証）において、要綱保全地域の地盤沈下を停止しうる地下水採取目標量を設定したのを受け、本県では有識者からなる埼玉県地盤沈下対策調査専門委員会において要綱保全地域の採取目標量を検討し、平成6年2月に年間3.2億m<sup>3</sup>と設定した。

その後平成11年に、以下の方法で庁内組織により本県の水道用水の揚水限度量を設定している。

要綱保全地域においては、上記採取目標量を算定する原単位と言える「単位面積揚水量（m<sup>3</sup>/日・km<sup>2</sup>）」を「1日に揚水しても地盤沈下を生じないと考えられる揚水量」と定義し、これから揚水限度量を算定しており、要綱保全地域外においては平成9年実績揚水量を揚水限度量としており、これらにより「水道用水として1日に揚水できる最大値」と定義したもので、政策的に設定したものである。

埼玉県においては、生活環境保全条例に基づき地下水の揚水量を規制している行政の立場としては、貴重な県土の財産喪失とならぬよう監視を強化していくべきと考えている。

その理由は、埼玉県の地盤沈下の実情は、まだ完全に停止しておらず、近年は急激な地盤沈下は発生していないものの、年間2cm未満の沈下は県内広範囲にわたり現在も発生しており、地盤沈下は累計沈下により被害が発生する恐れがあるからである。

一度沈下してしまった地盤が沈下前の地盤の高さまで回復するのは皆無に等しいため、地下水は、市町水道事業者が保有する貴重な水源であり、地盤沈下に影響を及ぼさない範囲で有効に活用するものである。

よって、控訴人らの地下水の揚水限度量を年間平均値と年間最大値を混同する推計方法は、地盤沈下に無責任なものであり、控訴人らの主張は失当である。

ウ 水道は、災害時及び事故等の非常時においても、住民の生活に著しい支障を及ぼすことがないように、給水の量的な安定性を確保することが求められていること、そのため、計画取水量、計画浄水量、計画送水量などの決定に当たっては、それぞれの水道施設の条件により、余裕を見込んでおくこと等についても考慮し、併せて、これに見合った水利権を確保する必要があるのである。

埼玉県の農業用水からの水道用水への転用は、当時、全国的にみても画期的な水の有効利用であった。この転用元の農業用水は、元々かんがい期しか水利権を持っていなかったものである。

転用を行った理由は、ダムの建設は長期間を要するため、人口増加と相俟って増える水需要に対応できないことから、かんがい期のみ水源しか確保されないが、確保するまでの事業期間が短い農業用水の余剰水の転用を行ったものである。

一方、水道用水は年間を通じて必要であることから、河川管理者（国土交通大臣）から指導事項として前回のフルプランや水利権許可書（水利使用規則）

の中に非かんがい期の水源手当をすることとの条件が附された記述がなされたため、ハッ場ダムにおいてこれを履行したものであり、控訴人らの主張は失当である。

3 「農業用水転用水利権は暫定水利権とされているが、実態は安定水利権と代わらない」（控訴人ら準備書面9頁）について

控訴人らは、埼玉県水道の農業用水転用水利権は、実際には、長年、冬期も取水を支障なく続けてきており、安定水利権と異なるところはなく、冬期は水がないとの被控訴人の説明はフィクションに過ぎない旨の主張をしている。

本件については、既に準備書面（1）（13頁～18頁）及び準備書面（5）（5頁～6頁）及び当準備書面2ウ（4頁～5頁）などでも述べているとおり、農業用水転用水利権は、かんがい期のみの水源しか確保されない。過去に取水できたのは関係団体の好意によるもので、いつまでも続けられるわけではない。一方、水道用水は年間を通じて必要であることから、河川管理者（国土交通大臣）から指導事項として前回のフルプランや水利権許可書（水利使用規則）の中に非かんがい期の水源手当をすることとの条件が附された記述がなされたため、ハッ場ダムにおいてこれを履行したものであり、控訴人らの独自の主張は失当である。

4 利根川における最近の渇水について（意見書5頁）

- (1) 意見書では、平成9年の冬、13年、24年、25年に渇水が起きたが、いずれも取水制限のみにとどまり、給水制限は実施されていないと主張しているが、今回の新聞記事（意見書38頁の新聞記事1-2）だけの情報を鵜呑みにしただけで、過去の渇水において、すべての市町村で給水制限がなかったのかについての事実を確認していない。

当時、給水制限（減圧給水）をした市町村は別表1（8頁）に示すとおり、平成9年の冬に6事業体、13年に4事業体、24年に3事業体において減圧

給水をしており、「取水制限のみにとどまり、給水制限は実施されていない。」との意見書の主張は失当である。

以下本件について詳しく説明する。

ア 意見書では「渇水には段階がある。初期段階では節水の呼びかけだけで、次の段階で給水制限として減圧給水を行い、渇水がさらに厳しくなり、減圧では対応が困難になると時間給水すなわち断水に移行するもので、東京都水道では昭和39年から約50年間断水はなく、ほとんど減圧給水にとどまっている。」と主張する。

原審の2010（平成22）年3月31日の原告最終準備書面（2）（利水の不要性）（44頁）では、原告（控訴人）らは「東松山市における4日間の断水を除けば」と埼玉県で断水のあったことを認識していながら、断水被害がないことを強弁するため、本訴が埼玉県の問題であるにもかかわらず、東京都水道を持ち出しているものと思われる。

今回の意見書では、「減圧給水では水の出方がゆっくりになるが、水が必要な時に得られるので、生活や事業所活動への影響は軽微である。」と断じている。

しかし、減圧給水を行うと、特に高台や建物の2階以上に給水するための圧力が不足し、断水が発生するリスクが高まる。そして、実際に断水が発生しており、渇水が原因とはいえ、減圧給水で断水が発生することとなり、特定の給水範囲で断水が続き、住民に被害が及ぶと共に水道法第15条に掲げる給水義務により水道事業体の責任となる。

埼玉県内では渇水による取水制限実施中の平成6年にも8月18日～19日の間に松伏町で断水が発生しており、前出の原告最終準備書面（2）の記述にあるように平成8年8月23日～8月26日の間に東松山市と滑川町でも断水が発生している。

イ また、意見書では「平成9年の冬、13年、24年、25年に渇水が起き

たが、いずれも取水制限のみにとどまり、給水制限は実施されていない。」と主張している。

しかし、平成9年の冬、13年、24年の渇水については、別表1（8頁）のとおり、給水制限（減圧給水）が行われており（乙第186号証の1～6）、事実誤認をしている。

平成25年夏の利根川水系の10%の取水制限は、幸い例年よりダム貯水量に余裕のあった荒川水系のダム群からの水の補給や、地下水の活用ができたことが、給水制限を免れた主な要因となっている。

ウ 意見書では利根川水系の水道用水の一日最大給水量の減少傾向が続き、全体的に見ると水余りであると主張する。

しかしながら、埼玉県の水源に十分な余裕のないことや、将来の需要量に対して先行的に水源を確保する必要があることは、被控訴人ら準備書面（1）（5頁～13頁）に、ハッ場ダムによる水源確保が必要であることは、原審の被告最終準備書面（75頁～77頁）に示したとおりである。

また、平成24年には、8月初旬時点では、ほぼ満水だった利根川上流8ダムの貯水量が、たった1カ月間雨が少ないだけで、9月上旬には貯水率が4割を切るという事態に陥り、9月11日から取水制限が実施された。

その後、25年も少雨傾向から25年7月22日には利根川8ダム体制となった平成4年以降、貯水率が同時期としては57%と最も少ないレベルとなり、7月24日から取水制限となったものである。

エ 以上、平成元年以降、利根川水系では25年間で8回もの渇水が発生していることから埼玉県が水余りの実態にあるとは到底言えないものである。

また、渇水が起きたにも係わらず、県民への影響が最小限に済んだのは、河川法第53条の規定に基づき、利根川水系渇水対策連絡協議会が開催され、水道、工業、農業用水など関係利水者の理解を得て、互譲の精神のもと、各取水量の調整を行い、さらに、埼玉県や各市町村の水道事業者が、広

報誌，ラジオ，懸垂幕など情報媒体を活用して県民や企業へ節水の協力を依頼し，さまざまな節水啓発活動を実施した結果でもあり，水道事業者としての責務を全うし，かつ尽力した賜でもある。

### 渇水時の減圧給水について

年度	平成8年度	13年度	24年度	25年度
期間	H9. 2. 1～3. 25	8. 10～8. 27	9. 11～9. 24	7. 24～9. 18
減圧給水 (事業体数)	6事業体 (4市2町) 久喜市， 入間市， 春日部市， 吉川市， 栗橋町， 妻沼町	4事業体 (1市2町1 企業団) 所沢市， 鷲宮町， 菖蒲町， 越谷・松伏水 道企業団	3事業体 (1市1町1 企業団) 宮代町， 志木市， 桶川北本水道 企業団	減圧給水 なし

表 1

#### (2) 長期的な視点での渇水（意見書6頁）について

平成25年9月25日付け朝日新聞のインタビュー記事で、「渇水は長期的には増えているのですか」との質問に対し，東京大学生産技術研究所教授の沖大幹氏は「今のところ，渇水が増えたという証拠はありませんが，長期的には干ばつが増える可能性が指摘されています。雨の総量は変わらなくても，豪雨の増加で1回あたりの降水量が増えると，結果として雨の回数が減ります。降る，降らないの偏りが大きくなり，どうしても渇水が起きやすくなるのです。」「とはいえ，日本ではこれから人口が減ります。今でも工業用水にはそれなりの余裕があるし，水の再生利用も進んでいます。水田の転作が増え，農業用水の潜在的な需要も減っています。供給が若干減ってもそれ以上に需要が減るでしょう。」と記述された部分を取り上げて，意見書では「沖氏の意見を踏まえれば，地球温暖化による



渇水の到来が仮にあるとしても、それは問題とするようなことではない」と主張している。

しかし、その後のインタビュー記事の部分では「渇水に対しては、むしろ安全になるはずだと。」の質問に対し、沖氏は「ただ、それは現在の水資源施設を維持できればの話です。人口が減るとダムなどの水源施設の維持・管理にお金がかかれなくなる。将来的には、メンテナンスが容易で効果が高い施設だけ残して、それ以外は使わないようにせざるを得ないかも知れません。そうなれば、水資源が足らなくなり、深刻な渇水が起きる危険性が再び高くなります。」と答えている。さらに「水害や渇水に、社会としてどんな対策をすべきでしょうか」との質問に対し「技術的には、インフラを維持・拡充して対処することはできるでしょうが、何十年に一度、起きるかどうかわからない災害のために、高い堤防やダムを造る財政的な余裕はもはやないのかもしれない。」と発言している。これは堤防やダム等インフラを否定しているのではなく、インフラ整備ができればいいが、財政的に厳しいのではと危惧しているものである。

今回、意見書では、新聞に記載されている全体を理解しないで、自分たちに都合のよいところだけを引用し、解釈しているものである。

例えば、沖氏の主張どおり「長期的には干ばつが増える可能性が指摘されています。雨の総量は変わらなくても、豪雨の増加で1回あたりの降水量が増えると、結果として雨の回数が減ります。降る、降らないの偏りが大きくなり、どうしても渇水が起きやすくなるのです」が正しいとすると、今後、雨の総量は変わらないが、1度に大量の雨が降り、ダムなど貯水する施設がなければ、降った雨が一気に河川へ流れ込み、海へ流出してしまい、干ばつへの影響も増える可能性がある。つまり、降った雨を有効に活用するためには、今後さらにダムなど水資源施設で降った雨を貯水し、長期的に渇水・干ばつへの対策を講じなければならないともいえるのである。

さらに、ダムは治水に対しても、ダムの上流域で降った大量の雨を、一時的に

貯めて洪水が起きないようにピークカットを行い、また、下流で大雨の降った場合も、ダムから下流へ流れ込む河川流量を調節し、下流への影響を減少することが可能で、ダムが完成すれば、長期的に見ても利水と治水の一石二鳥の効果が得られるものであり、沖氏もダム等インフラ整備自体は否定していないのである。

これは、結びの部分で「もちろん水のリスクを忘れてはいけませんし、可能な範囲でインフラ整備も進めるべきです。日本は自然災害のリスクが高い国です。水害が起きれば人が死ぬ恐れがある。でもそれは数多くのリスクのひとつです。地震やさまざまな事故のリスクも減らさねばなりませんし、道路や橋などの老朽化したインフラの更新、貧困対策や教育の充実にも投資が必要です。安全で豊かな生活を維持するためには、何を、何から、どのくらい守るべきか、総合的に考えていくべきだと思います。」と述べていることから明らかである。

また、沖氏の水需給についての「とはいえ、日本ではこれから人口が減ります。今でも工業用水にはそれなりの余裕があるし、水の再生利用も進んでいます。水田の転作が増え、農業用水の潜在的な需要も減っています。供給が若干減ってもそれ以上に需要が減るでしょう。」との記述を意見書では都合のよいように解釈しているが、これは、今後の日本全体についての一般論で述べているもので、人口が現在増えており、暫定水利権の解消等の必要がある埼玉県についてストレートに該当するものではない。意見書では自分たちに都合のよいところだけを狭く引用し、独自の解釈をしているものであり、意見書の主張は失当である。

また、意見書では、「地球温暖化による渇水の到来が仮にあるとしても、それは問題とするようなことではない。」と述べているが、問題が起きた場合、住民に対して、すべての対応をしなければならないのは、行政である被控訴人らであり、住民に対し何の責任も負わない意見人らの「問題とするようなことではない」との主張は、渇水の被害を受ける可能性のある住民に対し無責任な主張であり、失当である。

## 5 ハッ場ダムの検証の問題点（意見書12頁～15頁）について

意見書では、国土交通省が行ったハッ場ダムの検証はお手盛りの検証であった旨主張する。

国土交通大臣は、平成22年9月末に「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を進めるという考え方にに基づき、全国のダム事業について予断なく検証をすると表明し、ハッ場ダム建設事業についても、当時、事業主体である国土交通省関東地方整備局によって検証、検討が行われた。この検討では、ハッ場ダムに利水参画している埼玉県の水道用水供給事業に関し、水需要の点検や確認等が行われていることから、以下に概説する。

### (1) 検証の経緯

平成21年8月の衆議院議員総選挙の結果、「政権政策マニフェスト2009」にハッ場ダム建設事業の中止を掲げていた民主党による新政権が誕生した。

同年9月16日、前原国土交通大臣（当時）は、ハッ場ダムの事業中止を明言した。その後、同大臣は、同年10月27日にハッ場ダムの必要性を再検証する旨を表明し、国土交通省は、検証のための基準を策定するため、専門家による「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を立ち上げた。有識者会議は、約10か月の審議により、平成22年9月27日に検証のための基本的な考え方である「今後の治水対策のあり方について『中間とりまとめ』」を報告した。なお、この中間とりまとめには、利水の観点からの検討も含まれている。

この中間とりまとめに基づいて、国土交通省河川局（現水管理・国土保全局）は、同年9月28日に「ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目」（以下「検証要領細目」という。）を策定し、ハッ場ダム建設事業を含む全国83のダム事業について、各事業者に検証に係る検討を行うよう指示又は要請した。

これを受け、ハッ場ダム建設事業の事業者である関東地方整備局は、検証要領細目に示された検証の実施手続として、「科学的合理性、地域間の利害の衡平性、透明性の確保を図り、地域の意向を十分に反映するための措置を講じるため、『関係地方公共団体からなる検討の場』を同年10月1日に設置し、検討内容の認識を深め、これらを公開するなどの情報公開を行う」との基本的な考え方のもと、検証を開始した。

## (2) 利水検証（利水の観点からの検討）

利水に関する検証は、検証要領細目に基づき、概ね以下のとおり行われた。

検討主体である関東地方整備局が、利水参画者に対し、参画水量を確認し、その必要量算出について、上水道であれば人口動態の推計など算出が妥当に行われているかを点検する。

次いで、必要量を確保する利水対策案（代替案又は代替案の組合せにより立案する。）を検討し、それらをコストや実現性などの評価軸ごとに検討し、総合的に評価する。

これらの検討を、前述した「関係地方公共団体からなる検討の場」にて公開で報告し、関係地方公共団体から意見を求め、透明性の確保を図りながら地域の意向を十分に反映した検証を行う。

ハッ場ダムに参画する利水者の参画水量等の妥当性については、上記の基準に従い①計画が都県の長期計画に沿ったものであるか、②需要量の推計等が水道施設設計指針等の考え方に基づいたものであるか、③事業認可等の法的な手続を経ているか、④事業再評価にて継続の判断を受けているかなどの確認項目に基づき、点検・確認が行われ、「関係地方公共団体からなる検討の場」で開催された平成23年5月24日の第5回幹事会において、埼玉県の利水参画量などは妥当なものとされたものであり、無意味な確認・検証ではない。

また、利水対策案についても、検証要領細目に示されている17の方策について概略検討を行い、複数の代替案を立案し、それらをコストや実現性などの評価

軸ごとに検討し、総合的な評価が行われたものであり、お手盛りの検証ではない。

そして、最終的には、平成23年11月に国土交通省関東地方整備局の検証結果として、八ッ場ダム建設継続が妥当との対応方針が示されたものである。

(「八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」乙第152号証)

意見書の主張は、住民訴訟の場を借りて、いたずらに国が実施している「八ッ場ダムの検証の問題点」を主張するものであり、財務会計行為の違法性を争う、本件の争点とは関係のないものであり、明らかに失当である。

## 6 総括

八ッ場ダム建設における利水上及び治水上の必要性等や控訴人の準備書面に対する各反論については、原審及び本控訴審の準備書面(1)から(6)で十分に議論されており、本件訴訟において、財務会計上の行為を違反とする控訴人らの主張はいずれも失当であり、理由がないことは明らかである。また、そのことを判示した原判決に誤りがないことは明白であるから、本件請求はいずれも速やかに却下又は棄却されるべきである。 (以上)

