

平成16年(行ウ)第497号

公金支出差止(住民訴訟)請求事件

原告 深澤洋子外43名

被告 東京都知事及び東京都水道局長

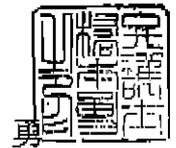
準備書面(3)

平成17年10月5日

東京地方裁判所民事第3部 御中

被告ら訴訟代理人 弁護士

橋本



被告ら指定代理人

中村次良



同

平野善彦



同

貫井彩



同

石澤泰彦



同

前田康行



同

吉野正禎



被告東京都知事指定代理人

森田雅文 

同

細谷昌平 

同

井上 学 

同

後藤謙 

同

熊本敬 

同

佐藤方美 

同

大和田隆夫 

同

大坪安 勉 

同

舛原邦 

同

向山公 

被告東京都水道局長指定代理人

黒沼 靖 

同

奈良岡 裕 司 

同

藤代将 彦 

同

佐々木 宏 

第1 平成17年7月21日付け原告準備書面(2)に対する認否

1 同書面第1は認める。

2 同書面第2について

(1) 同第2、1は争う。

請求の趣旨1項ないし3項の訴えが住民訴訟の趣旨に反し、うち同2項及び3項の訴えが明らかに住民訴訟の類型に合致しない不適法な訴えであることは、答弁書「本案前の答弁」第2（3頁ないし5頁）及び被告準備書面(1)第1（3頁）で述べたとおりである。

(2) 同第2、2について

ア 同第2、2(1)は争う。

被告準備書面(1)第2、1（4頁）で述べたとおり、地方財政法3条2項は、地方公共団体の財政運営の中核となる予算について、その編成の際の収入算定は財源捕捉の的確性と経済情勢に対する即応性に留意し、過大見積りの回避に努め、収入の見積りを誤らないように心がけなければならない旨規定するものであって、個別事業について支出に見合う収入を確保する旨規定するものではない。

地方公営企業法6条は、地方財政法等の特例を規定したものであるから、地方公営企業法の各条に規定のある事項に関しては、地方財政法等の対応する規定の適用が排除されることとなる。地方公営企業は、地域住民に対する日常の財貨又はサービスを提供する経済活動を通じて、本来の使命である住民福祉の増進を図っていくものであり、このサービス等の提供に対し利用者からその対価としての料金を受けることによって原価を回収し、さらにサービス等の提供の継続性を維持していくという性格を有し、究極的には租税を財源とする一般行政事務の場合とは性格を異にすることから、地方公営企業法は24条においてその特殊性を考慮した予算制度を規定しているのである。

イ 同第2、2(2)は争う。

地方財政法4条1項が公共事業の必要性をチェックする規定でないことは、被告準備書面(1)第2、2(4頁及び5頁)で述べたとおりである。

ウ 同第2、2(3)は争う。

被告準備書面(1)第2、3(5頁及び6頁)で述べたとおり、本件ダムの使用権設定予定者である地位又は本件ダム使用権の設定を受けるべき権利は地方財政法8条の財産に該当せず、本件ダム使用権設定申請を取り下げないことの適否について、地方財政法8条を論拠とすることはできず、また、同条の規定から、本件ダムの使用権設定予定者である地位を放棄しなければならないという義務が生じることはありえない。

(3) 同第2、3は争う。

公法上の法律関係の確認訴訟を提起することができるからといって、納付命令の効力が失われるものでもなく、また、訴訟を提起したとしても同様である。

3 同書面第3について

(1) 同第3、1について

ア 同第3、1(1)について

(ア) 同第3、1(1)アないしエは、「建設大臣」とあるのを「内閣総理大臣」に訂正の上、認める。

(イ) 同第3、1(1)オは認める。

(ウ) 同第3、1(1)カのうち、昭和61年3月31日、建設大臣からの意見照会に対し、都以外の関係各県が異議ない旨回答したことは不知。

その余は認める。

(エ) 同第3、1(1)キは認める。

(オ) 同第3、1(1)クについて

a 第1段落は、「建設大臣」とあるのを「内閣総理大臣」に訂正の上、認める。

b 第2段落は否認する。

第4次フルプランにおいては、水の需要予測の計画年次が平成12年度とされているにすぎない。

水資源開発促進法12条によれば、水資源開発基本計画（フルプラン）に基づく事業は、当該事業に関する法律の規定に従い、国、地方公共団体、独立行政法人水資源機構その他の者が実施するものとするが、本件ダム建設事業については、特定多目的ダム法4条1項により国土交通大臣が作成した本件ダムの建設に関する基本計画（乙第4号証）に基づき、国が実施している。

(カ) 同第3、1(1)ケないしサは認める。

イ 同第3、1(2)は認める。

ウ 同第3、1(3)は争う。

原告らは、平成13年2月28日横浜地裁判決及び行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年6月29日法律第86号）を根拠として、都には事業の再評価を通じた政策見直し義務があると主張するが（同第3、1(3)エ）、同地裁判決は水需要の実績値と予測値が一見して相当に乖離した場合に、法令に従い予測の過程を再検討すべきことが要請されると判示しているのであって、行政機関に政策の再評価、政策の見直し義務があるとは判示していない。また、行政機関が行う政策の評価に関する法律は国の機関を対象とするものであって（同法2条）、都には適用されない。

(2) 同第3、2について

ア 同第3、2(1)について

(ア) 同第3、2(1)アないしエは認める。

(イ) 同第3、2(1)オについて

a 第1段落は否認する。

河川管理者である建設大臣（当時）が定めた「利根川水系工事実施基本計画」（乙第5号証）は、河川法の一部を改正する法律（平成9年法律第69号）附則2条により、河川法16条1項の「河川整備基本方針」及び同法16条の2第1項の「河川整備計画」とみなされている。

b 第2段落は認める。

イ 同第3、2(2)について

(ア) 同第3、2(2)アは認める。

(イ) 同第3、2(2)イのうち、「(ア)平成15年8月8日付け文書（乙68の1） 3億3384万4900円」とあるのを「(ア)平成15年8月8日付け文書（乙68の1） 3億3844万9000円」に訂正の上、認める。

(ウ) 同第3、2(2)ウは認める。

ウ 同第3、2(3)は争う。

原告らは、行政機関が行う政策の評価に関する法律に基づき、国土交通大臣は事業の再評価を通じた政策見直し義務があるにもかかわらず、かかる義務を怠ったと主張するが（同第3、2(3)エ(イ)）、後記第3、2で述べるとおり、国土交通省は、平成15年度、本件ダム建設事業について再評価を行い、その結果、事業の継続を決定している。

(3) 同第3、3について

ア 同第3、3(1)について

(ア) 同第3、3(1)アは認める。

(イ) 同第3、3(1)イのうち、「国土交通大臣」とあるのを「内閣総理大臣」に訂正の上、認める。

(ウ) 同第3、3(1)ウないしオは認める。

(エ) 同第3、3(1)カについて

a 同第3、3(1)カ(ア)のうち、「特別会計分」とあるのを「水道事業会計」に訂正の上、認める。

b 同第3、3(1)カ(イ)のうち、「都市計画局計理担当課長」とあるのを「都市計画局総務部企画計理担当課長」に訂正の上、同課長が群馬県に対する各支出を行ったことは否認し、その余は認める。

支出を行ったのは、都市計画局総務部企画計理担当課長ではなく、出納長である。

(オ) 同第3、3(1)キについて

a 同第3、3(1)キ(ア)のうち、「特別会計分」とあるのを「水道事業会計」に訂正の上、認める。

b 同第3、3(1)キ(イ)のうち、都市整備局総務部企画経理課長が群馬県に対する各支出を行ったことは否認し、その余は認める。

支出を行ったのは、都市整備局総務部企画経理課長ではなく、出納長である。

イ 同第3、3(2)は争う。

原告らは、本件ダムに係る水源地域整備計画の事業の経費負担についての協定及び覚書を締結した当事者は本件ダムが都にとって必要ない事業であることを当然知っており、又は知り得べきであるから、民法93条但書により、上記協定及び覚書は無効であると主張する(同第3、3(2)ウ(イ))。

しかしながら、本件ダムが都にとって治水上、利水上必要なものであることを認めたからこそ、都は上記協定及び覚書を締結したのであるから、原告の主張はその前提に誤りがあり、失当である。

(4) 同第3、4について

ア 同第3、4(1)について

(ア) 同第3、4(1)アないしウは認める。

(イ) 同第3、4(1)エについて

- a 同第3、4(1)エ(ア)及び(イ)は認める。
- b 同第3、4(1)エ(ウ)のうち、都市計画局総務部企画計理担当課長が本件基金に対し負担金の支出を行ったことは否認し、その余は認める。

支出を行ったのは、都市計画局総務部企画計理担当課長ではなく、出納長である。

- c 同第3、4(1)エ(エ)は認める。

(ウ) 同第3、4(1)オについて

- a 同第3、4(1)オ(ア)及び(イ)は認める。
- b 同第3、4(1)オ(ウ)のうち、都市整備局総務部企画経理課長が本件基金に対し負担金の支出を行ったことは否認し、その余は認める。

支出を行ったのは、都市整備局総務部企画経理課長ではなく、出納長である。

- c 同第3、4(1)オ(エ)は認める。

イ 同第3、4(2)は争う。

原告らは、基金事業に要する経費の負担についての協定を締結した当事者は本件ダムが都にとって必要ない事業であることを当然知っており、又は知り得べきであるから、民法93条但書により、当該協定及び覚書は無効であると主張する(同第3、4(2)ウ(イ))。

しかしながら、本件ダムが都にとって治水上、利水上必要なものであることを認めたからこそ、建設促進のため、都は上記協定及び覚書を締結したのであるから、原告の主張はその前提に誤りがあり、失当である。

(5) 同第3、5について

- ア 同第3、5(1)は認める。

- イ 同第3、5(2)は争う。

## 第2 本件各負担金の支出について

### 1 特定多目的ダム法7条1項の負担金（被告水道局長関係）

#### (1) 原告が主張する原因行為の違法と財務会計行為の違法との関係について

原告らは、上記負担金の支出に係る被告水道局長の支出決定、支出命令及び支出が違法となる理由として、①都は大幅な水余り状態であり、新たに水源を確保する必要がないこと、②本件ダム建設事業には立地上及び構造上の重大な欠陥があること、③都が社会状況の変化に応じて事業の再評価による政策の見直しを行っていないことを挙げ、その原因行為である都が本件ダムの使用権設定予定者の地位を取得したこと及び国土交通大臣が被告水道局長に対し行った納付命令が違法である旨主張する（原告準備書面(2)第3、1(3)。8頁ないし10頁）。

しかしながら、被告水道局長には何ら財務会計法規上の義務違反はなく、原告らの主張は失当である。

以下理由を述べる。

#### (2)ア 住民訴訟において、地方自治法242条の2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、上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のであり（最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁参照）、この理は、地方自治法242条の2第1項1号の差止訴訟においても同様であると解されている（名古屋地裁平成13年3月2日判決（乙第7号証））。

もともと、上記最高裁判決も、原因行為に存する違法事由又は原因行為の違法性を全く考慮する必要がないとするものではなく、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、普

通地方公共団体の長は、原因行為たる「処分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、同処分を尊重し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り、これを拒むことは許されない」としている。

そして、最高裁の平成17年3月10日判決は、違法な旅行命令を前提としてなされた旅費の支出命令について、専決権を有する職員が当該旅行命令を是正する権限を有していたとはいえず、「総務部長が例年全国野球大会に参加する県議会議員の応援に赴いていたのであり、本件出張では、その応援に赴く用務のほか、県の機関において職務執行基準の遵守を徹底するために訓示するという総務部長の職務に属する用務もその目的の一つとされていたというのである。このような事情に照らすと、本件旅行命令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あるということとはできない」としている。また、原審が確定した事実関係の下においては、知事が、旅費の支出命令を専決する権限を有する補助職員が「本件支出命令を発することを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりこれを阻止しなかったということとはできない。」としている。

イ これを本件についてみると、特定多目的ダム法7条1項により、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、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とされ、同負担金の徴収は、国土交通大臣の納付命令によって行われるものであるところ（同法施行令11条の3）、平成15年度及び16年度の上記負担金に係る納付命令は、国土交通大臣から上記法令の定めに従って発したものであり、水道局長にそれを是正する権限がないことはいうまでもないし、当該納付命令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

いうことはできない。

なお、原告らは、特定多目的ダム法7条1項の負担金を納付しないときはダム使用権の設定の申請が却下されるだけであるから、被告水道局長に国土交通大臣の納付命令に従った財務会計上の措置を採る義務はないかのようにいうが、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り（同法36条）、原告らの主張はその前提において誤っている。

ウ したがって、国土交通大臣から現に納付命令がなされている以上、被告水道局長には、上記納付命令を前提として、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被告水道局長がした本件負担金の支出が財務会計法規上の義務に違反してなされた違法なものであるということとはできない。

## 2 河川法63条に基づく負担金（被告都知事関係）

### (1) 原告が主張する原因行為の違法と財務会計行為の違法との関係について

原告らは、上記負担金の支出に係る被告都知事の支出決定及び支出命令が違法となる理由として、①本件ダムにより都が「著しく利益を受ける」（河川法63条1項）ことはないこと、②本件ダム建設事業には立地上及び構造上の重大な欠陥があること、③都が社会状況の変化に応じて事業の再評価による政策の見直しを行っていないことを挙げ、その原因行為である国土交通大臣が被告都知事に対し行った納付命令が違法である旨主張する（同書面第3、2(3)。13頁及び18頁）。

しかしながら、被告都知事には何ら財務会計法規上の義務違反はなく、原告らの主張は失当である。

以下理由を述べる。

(2)ア 上記1(2)アで述べたとおり、住民訴訟において、地方自治法242条の2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、上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。

イ これを本件についてみると、河川法63条1項の負担金は、同項の規定による国土交通大臣の負担命令によって納付義務が生じ、同条2項の規定に基づくその負担についての都の意見は、国土交通大臣を法的に拘束するものではないから、当該意見の如何にかかわらず、都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、国税の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）。

被告都知事は国土交通大臣のなした納付命令を是正する権限を有しないのであるから、被告都知事には、上記納付命令を前提として、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る。

ウ したがって、被告都知事の本案支出決定及び支出命令は、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ず、原告らの主張は失当である。

### 3 水源地域対策特別措置法12条1項に基づく建設費負担金及び本件基金の事業経費負担金（被告都知事及び水道局長関係）

原告らは、①本件ダム建設事業は治水上・利水上の必要性がないばかりか、立地上及び構造上の重大な欠陥がある、②都が社会状況の変化に応じて事業の再評価による政策の見直しを行っていないとして、都が群馬県からの各年度の事業実施計画の協議に同意し（本案支出負担行為）、これに

基づき被告都知事及び水道局長が上記建設費負担金の支出命令を行ったことは違法であり、また、都が本件基金と各年度の細目協定を締結し（本件支出負担行為）、これに基づき被告都知事及び水道局長が上記事業経費負担金の支出命令を行ったことは違法である旨主張する（原告準備書面(2)第3、3(2)（21頁ないし22頁）及び同書面第3、4(2)（25頁ないし27頁））。

しかしながら、都並びに被告都知事及び水道局長に、本件ダム建設計画自体の適法性及び妥当性を審査する権限がないことは原告らも認めるところであり（原告準備書面(2)5頁6行目及び7行目）、一方、特定多目的ダム法7条1項及び河川法63条に基づき国土交通大臣が本件ダムの建設費用について行う各負担金の納付命令に従う義務があることは前述したとおりである。

水源地域対策特別措置法12条1項に基づく負担金は、指定ダムを利用して流水をその用に供し又は指定ダムにより災害が防止若しくは軽減される地方公共団体が当該ダムの水源地域の整備事業に必要な経費を負担するものである。この点、本件ダムについては、都に新たな水道水源となるダム使用权が与えられること及び利根川の水害防止・軽減の利益が下流に位置する都にあることを前提として、都が特定多目的ダム法及び河川法に基づいて国土交通大臣から費用負担命令を受けているダムである。その建設がなされる以上、都が水源地域対策特別措置法12条1項に基づく負担金の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。また、同様に、水源地域対策特別措置法に基づく水源地域整備事業を補完する目的で行う本件基金事業の経費負担も違法とされる理由はない。

以上のことから、下流受益者である1都4県（都、千葉県、埼玉県、茨城県及び群馬県）の間で締結された協定書及び覚書に基づき、都が群馬県からの各年度の事業実施計画の協議に同意し、被告都知事及び水道局長が上記建設費負担金の支出命令を行ったことは適法であり、また、都が本件

基金と各年度の細目協定を締結し、これに基づき被告都知事及び水道局長が上記事業経費負担金の支出命令を行ったことは適法である。

#### 4 一般会計から水道事業会計への繰出金

原告らは、地方公営企業法18条1項の出資は、同法17条の2第1項により地方公営企業の特別会計における独立採算の原則の例外として認められた経費以外の経費に対するものであるから、同法17条の2第2項に規定する当該地方公営企業の経営に伴う収入により賄われる経費に充てなければならない旨主張する（同書面第3、5、27頁及び28頁）。

しかしながら、地方公営企業法17条の2は、地方公営企業が供給する財貨又はサービスに要する経費の負担原則について定めた規定であるのに対し、同法18条は、地方公営企業が事業を行うのに要する資金の調達方法について定めた規定である。

したがって、原告らの主張はそもそも法の解釈を誤ったものであり、主張自体失当である。

### 第3 本件ダム建設事業に重大かつ明白な瑕疵がないこと

本件ダム建設事業の適法性及び妥当性について都又は各被告が審査する権限を有しないことは重ねて主張したところであり、原告らも争わないところであるが、念のため、本件ダム建設事業に重大かつ明白な瑕疵がないことについて述べる。

- 1 本件ダム建設事業は国土交通大臣が作成した基本計画に基づき行われているところ、国土交通大臣は、本件ダムが利根川水系全体の洪水被害の軽減及び首都圏の各自治体にとっての新たな水源確保に資すると判断したからこそ、基本計画を作成したのである。

とすれば、本件ダムが治水・利水、いずれの点においても全く効用がないことが明白であるならば、基本計画に重大かつ明白な瑕疵があるといえ

るが、後記第4及び第5で述べるとおり、本件ダムは都にとって治水上・利水上必要なダムであるから、治水・利水、いずれの点においても効用が認められる。

したがって、本件ダム建設事業の前提となる基本計画に重大かつ明白な瑕疵は認められない。

2 また、以下に述べるとおり、本件ダム建設事業については、行政機関が行う政策の評価に関する法律に基づき、現計画である第2回計画変更に関して、学識経験者等からなる第三者委員会において事業の再評価が行われた結果を踏まえ、国土交通省が事業の継続を決定したのであるから、技術的な点等その他諸々の点について重大かつ明白な瑕疵があるとは認められない。

(1) 平成14年3月22日、国土交通大臣は、行政機関が行う政策の評価に関する法律6条に基づき、国土交通省政策評価基本計画を策定し、平成15年3月27日、これを改定した（乙第74号証。以下、改定後の国土交通省政策評価基本計画を「政策評価基本計画」という。）。

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

(2) 平成15年3月27日、国土交通大臣は、行政機関が行う政策の評価に関する法律7条に基づき、平成15年度国土交通省事後評価実施計画（乙第75号証。以下「事後評価実施計画」という。）を策定した。

事後評価実施計画においては、政策評価基本計画で定めた対象要件に基づき、平成15年度中に再評価を実施する個別公共事業を定めており、本件ダム建設事業もその一つとして位置づけられた。

(3) 個別公共事業の再評価の実施手続等は、国土交通省所管公共事業の再評価実施要領（乙第76号証）に定められている。本件ダム建設事業の再評価は、同実施要領により国土交通省関東地方整備局が実施することとされ、平成15年11月20日、関東地方整備局に設置された関東地方整備局事業評価監視委員会において審議がなされた。同委員会は、現計画である第2回変更計画案に基づき、事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業の投資効果（費用対効果分析の原則実施）及び事業の進捗状況を踏まえた事業の必要性、事業の進捗の見込み、新工法の採用等によるコスト縮減や代替案立案等の可能性の諸観点から検討を行った結果、本件ダム建設事業に事業の必要性、計画の妥当性等が認められたことから、事業の継続を了承し、同月21日、これを公表した（乙第77号証及び乙第78号証）。これを踏まえ、平成16年3月29日、国土交通省は、行政機関が行う政策の評価に関する法律10条に基づき、本件ダム建設事業を継続する旨の平成15年度評価書を作成する（乙第79号証）とともに、これを公表している。

(4) したがって、第2回変更計画に基づく本件ダム建設事業に工法等その他諸々の点について重大かつ明白な瑕疵があるとは認められない。

3 以上のことから、本件ダム建設事業については、前提となる基本計画について重大かつ明白な瑕疵が認められず、また、技術的な点等その他諸々の点についても重大かつ明白な瑕疵があるとは認められないのであるから、本件ダム建設事業に重大かつ明白な瑕疵があるとは認められない。

#### 第4 治水対策の必要性

1 都には「著しく利益を受ける」か否かの判断権限はない。

河川法63条1項に基づく負担金は、国土交通大臣が行う河川の管理により、同法61条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、当該都府県に負

担させるものであるが（河川法63条1項）、当該都府県が著しく利益を受けるか否かは、国土交通大臣に判断権限があり、都府県に判断権限はない。

このことは、河川法63条2項によれば、国土交通大臣は、同条1項の規定により当該利益を受ける都府県に河川の管理に要する費用の一部を負担させようとするときは、あらかじめ、当該都府県を統轄する都府県知事の意見をきかなければならないとされるが、当該意見照会は、負担すべき金額及び納期限について意見を求めるものであって、当該都府県が著しく利益を受けるか否かについて意見を求めるものではないこと（乙第80号証）、また、河川法74条によれば、国土交通大臣から納付命令を受けたにもかかわらず、当該都府県がこれを納付しない場合、国土交通大臣は当該都府県に対し強制徴収することができることからも明らかである。

しかし、原告らは本件ダムが治水対策として不要であるかの如き主張をするので、念のため、本件ダムの治水対策上の役割について述べる。

2 都にとって本件ダムが治水対策上、必要なものであることは明らかである。

### (1) 都における水害対策の重要性

#### ア 東京の地勢

都は、関東平野南部の東京湾岸地域に広がり大市街地を構成する区部、区部の西部に位置し地形的には主として台地・丘陵及び山岳からなる多摩地域並びに島しょ地域を区域とする。都区部のうち、東部区域には海拔0メートル以下の低地がひろがり、江戸川区は江戸川の下流を隔てて千葉県と接している。同地域北部の足立区及び葛飾区は埼玉県と接している。足立区、葛飾区及び江戸川区の大部分が東京湾満潮時の水面より低い地域で、荒川及び江戸川を初めその他の中小河川も天井川化しており、水害の危険度が著しく高い地域である（乙第8

1号証)。

都区部東部を流れる川のうち、江戸川は、千葉県野田市で利根川と分派し東京湾に注ぐ、利根川水系を構成する一級河川である。

#### イ 防災対策の重要性

昭和22年9月のカスリーン台風は、都区部東部地域を水没させ、人的・物的な大被害をもたらした(乙第11号証の2)。

もし、カスリーン台風並みの台風に襲われ、利根川が当時と同じ箇所で決壊した場合、その被害は氾濫面積約500平方キロメートル、浸水区域内人口約200万人、被害総額約33兆円と予測されている(乙第82号証5頁)。

いうまでもなく、東京は日本の首都であり、日本の政治・経済上の中枢施設が存在する都市である。政治行政、金融機能及び商業取引等に携わる諸官庁、情報通信の拠点、銀行、取引所、その他一般会社の本社機能が高度に集積した都市である東京が大水害による被害を受けた場合、日本経済に与える影響は図り知れない。さらに、世界経済に占める日本の地位及び国際金融センターとしての重要性に鑑みると、東京の都市機能に大きな打撃があった場合、その影響は日本経済に止まらず、東京発の経済不安として世界各国に影響が及ぶことも懸念される。

そのため、都は、河川の改修をはじめ、調節池の設置や防潮堤の整備などの治水対策を積極的に進めるとともに、防災訓練の実施や国及び隣接県との相互協力体制を強固にし、防災対応能力の向上に努めてきた。

しかし、現在、都市部では、市街地の拡大に伴い地域の持つ保水、貯留、浸透機能が低下し、河川や下水道に大量の雨水が流れ込むことから生ずる河川の氾濫や下水管からの雨水の吹き出しなど、いわゆる都市型水害といわれている浸水被害にたびたび見舞われている。

特に都区部では、近年、大規模地下街等地下施設、情報ネットワーク設備の増加など、水害に弱い都市施設の増加も顕著となる一方で、地球温暖化の影響ともいわれる、局地的な集中豪雨や巨大台風の発生がみられ、これらの災害対策の充実が喫緊の課題となっている。

また、100年に1度、200年に1度という大雨があった場合、荒川、江戸川等の大河川が氾濫し、広範囲の浸水被害が発生することも懸念され、さらに、強い台風が東京湾を直撃した時に満潮を迎える等最悪の条件が重なり、利根川上流部への豪雨、都区部への集中豪雨及び東京湾水位の上昇が同時に発生した場合には伊勢湾台風時のような甚大な被害が発生する恐れもある。

## (2) 本件ダムの必要性

現在の国の治水計画である「利根川水系工事实施基本計画」では、基準地点の八斗島において、基本高水のピーク流量毎秒22,000立方メートルのうち上流ダム群で毎秒6,000立方メートルを調整することとしており、本件ダムは同計画の一環をなすものである（乙第5号証6頁）。

また、利根川上流域は、大きく奥利根流域、吾妻川流域及び烏・神流川流域の3流域（以下「利根川上流部3流域」という。）に区分されるが、洪水調整機能をもつダムは奥利根流域には5ダム、烏・神流川流域には1ダムあるが、利根川上流域の全流域面積の約4分の1を占める吾妻川流域には、本件ダム以外のダムはない。しかも、本件ダムの洪水調整容量は、利根川の既設ダムの中で最大であり、利根川水系上流の既設6ダムの洪水調整容量全体の約6割に相当することから（乙第82号証6頁及び7頁）、本件ダムは他の既設ダムと相まって八斗島上流での効果的な洪水調整を可能とし、利根川水系全体の治水上の安全確保に寄与するものである。

利根川の治水計画においては、利根川上流部3流域の降雨量、降雨量

の時間分布及び地域分布を考慮して洪水調整施設を配置する必要があるところ、吾妻川流域にも過去に多くの降雨が発生していることから(乙第82号証6頁)、同流域において洪水調整施設が必要である。

したがって、本件ダムは、利根川の洪水の防止には極めて効果が高く、都にとって必要なものである。

## 第5 水源確保の必要性

### 1 首都東京における水源確保の重要性

前記第4、2(1)イで述べたとおり、東京は、日本の首都であり、単に人口が集中している(日本の総人口のほぼ10%)だけでなく、政治・経済・文化などの中枢機能が高度に集積しており、世界的にもアメリカ、ヨーロッパとともに3極を構成する日本の中核を担っている。このような住民の生活を守り、首都機能を支えるのは、水道をはじめ、電気、ガス等の生活の基本にかかるインフラの整備である。これを言い換えれば、東京がその住民の生活基盤と首都機能を維持するためには、水道の安定的な供給を継続することであり、東京の将来の発展のために水道の供給能力がネックになることのないようにしなければならないということである。本件ダムによる取水が予定されている利根川・荒川水系における濁水と取水制限の状況は後述する(3)ア)とおりであり、これまでは、一般的な節水の呼びかけに加えて、大口の需要者の協力を得て、それに対する給水制限を実施するなどして、住民の生活に具体的な支障が生じないような方策を採ってきたが、いつまでも、東京だけが毎年のように全国各地で発生しているような深刻な水不足の事態(乙第83号証)に陥らないとする保障は何もない。後記3(3)イで詳しく述べるように、河川法23条による許可を受けて行う取水の権利(いわゆる水利権)は、濁水等の異常事態が生じない限りにおいて取水できることを意味するにすぎず、如何なる場合にも、許可された量を取水できることを意味するものではないのである。

このように、首都東京における水道水の安定供給を達成し、持続するためには、現状を踏まえつつ長期的な視点に立って十分な水源を確保することが必須なのであり、そのためには、水の需給予測に加えて、現有水源の状況、渇水発生の危険性等を総合的に考慮しなければならない。このような観点から、本件ダムによる水源確保が必要であると判断されたものであり、その政策判断に重大な過誤があるなどということはありません。

しかるに、原告らは新たな水源確保の必要性がない旨主張するので、念のため、水源確保の必要性について述べる。

## 2 地方公共団体の水源確保の責務

清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的（水道法1条）とする水道を供給する水道事業者として、また、住民の福祉の増進を図るべき（地方自治法1条の2第1項）地方公共団体としては、渇水によって都民の生活、社会経済活動等が極力影響を受けないよう努力する責務がある。

したがって、地方公共団体には、渇水による影響を回避することが可能な水源を確保するための事業を実施することが積極的に求められているのであり、事業実施の努力を怠ることは許されない。

## 3 都における水道需給の状況

本件各支出が、首都機能の維持発展を支える水道水の安定的な供給を行う前提として、十分な水源を確保するために必要な事業であることは、以下に述べる事実を照らし明らかである。

### (1) 将来の水道需要量

都水道局は、平成15年12月、近年の水の需要動向の変化を踏まえ、平成12年12月に策定された「東京構想2000」で示された将来の人口、経済成長率等の基礎指標に基づき将来の水道需要量の見直しを行った。この予測では、平成25年度における一日最大配水量は600万立方メートル程度になるものと見込んでいる（乙第84号証3頁）。

## (2) 水源の現状

都の水道水源は、昭和30年代までは、主に多摩川水系に依存してきたが、その後、急激な需要の増加に対応するため、利根川水系への依存度を高めてきた。

現在、都が保有する水源量は日量約623万立方メートルであるが、水源施設が完成しているなど、取水の安定性が高い水源（以下「安定水源」という。）から得られる水量は日量529万立方メートルに過ぎず、その余は、河床の低下などにより取水の安定性に問題がある課題を抱える水源（日量82万立方メートル）及び渇水時など、河川の流況が悪化した際には、他に先駆けて取水制限を受けることとなる不安定水源（日量12万立方メートル）である（乙第84号証3頁及び4頁）。

安定水源といえども渇水時には取水制限が行われることがあり、いかなる場合であっても完全に全水量の取水が保証されるというものではないことを鑑みると、水源量として十分とはいえない状況にある。

## (3) 渇水に対する安全度

### ア 利根川・荒川水系における渇水と取水制限

過去10年間（平成6年度から平成15年度まで）において、夏冬合わせて5回（平成6年度1回67日、平成7年度1回76日間、平成8年度2回97日間、平成13年度1回18日間）（乙第84号証9頁）、渇水による利根川水系の取水制限がなされており、都が保有する水源の約80パーセントを占める利根川・荒川水系は、渇水に対する安全度が低い状況にある。

また、平成17年3月に国土交通省が発表した資料によれば、利根川流域では昭和47年から平成16年までの33年間で13回の取水制限をしており、2、3年に1回の割合で渇水が頻発している（乙第85号証2丁）。

## イ 利根川・荒川水系の利水安全度

河川水を利用する場合の渇水に対する取水の安全性を示す指標としては、「利水安全度」が用いられ、例えば、10年に1回程度発生する規模の渇水時に必要な水を確保できる場合は、利水安全度1/10として表現される。全国的な水資源開発の整備水準は利水安全度1/10であるが、利根川・荒川水系については、首都圏の逼迫した水需要の増大に応えるため、計画上、利水安全度は全国水準よりも低水準である利水安全度1/5により水源開発が進められてきている（乙第85号証3丁）。

一方、前述の国土交通省発表資料によれば利根川水系では2、3年に1回の割合で渇水が頻発しているというのであるから、利根川水系における現況の利水安全度は、1/2から1/3である（乙第85号証2丁）。

このことからすれば、都においては、水需要に対して必要な水量を安定的に確保することができる確実性は極めて低い現状にあるといわざるを得ない。

### (4) 水道需要量を踏まえた水道供給能力

現在の都の保有水源は、課題を抱える水源及び不安定水源を算入したとしても、合計で日量623万立方メートルであり、これに本件ダムにより得られる見込みの水源量の日量42.8万立方メートル、建設中の他の水源施設により得られる見込みの水源量の日量14.1万立方メートルを単純に加えると、日量680万立方メートル（計画時点における供給可能量）となる（乙第84号証4頁及び5頁）。

しかしながら、国土交通省の試算によると、利根川水系では、近年20年の降雨の状況では、ダムが安定的に供給できる水量が当初計画していた水量よりもおおよそ2割目減りしてきていると評価されている（乙第86号証10頁）。また、上記の水源量は、前述のとおり、いかなる

場合であっても完全に全水量の取水が保証されるというものではない。

#### (5) 水源確保の必要性

これらのことを総合的に判断すると、将来の水源量日量680万立方メートルは、将来の水道需要量に対して、渇水時を想定すると決して十分な水源量であるとはいえない厳しい状況である。

したがって、本件ダムが完成しても、都は十分な水源を確保しているとはいえない状況にあり、都に水道水の安定的な供給を行うよう水源の確保を図る責務がある以上、本件ダムの建設等に対して本件各支出に係る事業を実施することが必要であることは明らかである。

#### 4 事業の再評価

本件各支出の必要性及び正当性は、都による事業の再評価の結果によっても裏付けられる。

厚生労働大臣による水道水源開発等施設整備費補助金の交付を受けている地方公共団体は、厚生労働省が定めた「水道施設整備事業の評価実施要領」（乙第87号証の1、2丁ないし4丁）に基づき、社会経済情勢等の変化、事業の進捗状況等を踏まえたコスト縮減、代替案立案等の可能性の検討等により、原則として5年経過ごとに当該水道施設整備事業の再評価を行い、必要に応じて事業の見直しをすることとされる（乙第87号証の1及び2）。

都水道局においては、学識経験者等により構成される事業評価委員会を設置し、平成17年3月29日、同委員会において、事業の利水上の必要性及び費用対効果が確認され、現計画（第2回変更計画）による整備は適切であると認められたことから、事業の継続を決定した（乙第84号証）。