

平成22年(行コ)第47号

公金支出差止等請求(住民訴訟)控訴事件

控訴人 村越啓雄 外48名

被控訴人 千葉県知事 外2名

国土交通大臣の訴訟参加申立てに関する理由補充書

2013(平成25)年1月18日

東京高等裁判所 第22民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士

菅野 泰



同

廣瀬 理夫



同

中丸 素明



同

植竹 和弘



同

拝師 徳彦



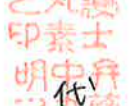
同

及川 智志



同

島田 亮



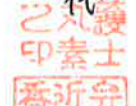
同

山口 仁



同

近藤 裕香



2012年3月21日付で提出した国土交通大臣の本件訴訟への参加申立てについて、控訴人らは下記のとおりその申立理由を補充する。

記

1 本件住民訴訟の審理における判断の枠組み

(1) 本件住民訴訟は、被控訴人らによる本件ダム建設にかかわる負担金の支出を違法として、その支出の差止め、ないしは違法支出につき責任を負う職員に対する損害賠償請求の義務づけ、を裁判所に求めるものである。

支出項目のうち河川法に基づく負担金（以下「治水負担金」）の違法事由は、本件ダム建設という国土交通大臣の河川管理行為が、千葉県にとって、河川法第63条1項に定める「著しく利益を受ける場合」に該当しないので、治水負担金支払義務は発生しないということに尽きる。

原判決にはこの点に関する判断が全く欠落している。

地方公共団体の支出は必ず法令上の要件を充足しなければならない（地方自治法232条1項）のであるから、法令上の根拠を客観的に欠く支出が違法として禁止されるのは当然である。

(2) 本件ダムの建設によって自治体が受ける「利益」は、河川法16条の2の規定が河川整備計画の内容として要請する具体的利益である。従って、利根川水系河川整備計画を策定する河川管理者（本件の場合には国土交通大臣）を訴訟手続きに参加させ、その主張立証をうながした上で、これに対する反論反証の機会を控訴人に保障することは、本件治水負担金支出の違法性の有無につき、裁判所が適切な審理を遂げる上で必要不可欠である。

後述のとおり、本件ダム建設の前提となる「利根川水系河川整備計画」は、国土交通省関東地方整備局において、目下策定中である。従って同計画が確定しなければ、それによって予定される千葉県の受益の内容に関する実質的な議論が完結しないのは当然である。

(3) 原判決は、もっぱら本件ダム为建设計画やダムそれ自体に「瑕疵がある」と言えるかどうか争点であるかのように錯覚した上で判断を進めた。被控訴人もまたこれを受けて、重大明白な瑕疵の存在は証拠による立証をする迄もないはずである、という理由により、国土交通省を本件訴訟手続きに参加させる必要性を否定する。

しかし、争点の所在をこのように理解することにそもそも根本的な誤りがある。

国が施行するダムの建设計画がいかに適法であろうとも、また仮にダム自体に特段の瑕疵があると言えない場合でも、ダムの建设によって「著しい利益」を受けない自治体に対して、国が河川法63条1項に基づく負担金支払義務を課すことは許されないのである。

ダムの瑕疵が、河川管理施設としての効用（河川法3条2項）を喪わせる程度に達すれば、当該ダムは何人の利益にもならないことになるが、その程度には至らず、ダムとしての一般的効用はあっても特定の者に対する関係で顕著な利益を生じない場合には、河川管理者はその者に対し負担金を請求することができない、ということが河川法63条の趣旨なのである。

(4) 被控訴人は、自治体の特別受益ありとする国土交通大臣の「判断」がありさえすれば、負担金納付義務が当然に成立し、自治体がこれを否認することが許されないかのように主張する。しかし、国と自治体は別個の法主体であり、法の支配する社会においては両者の権利義務関係は、司法手続を経て客観的に確定されるべきものである。

河川法は負担金等の強制徴収制度（74条）を設けているが、このことは上記法理を左右しない。

ちなみに国税徴収法がいかに強制徴収の制度を用意しているからと言って、課税要件を欠く課税処分は違法となり、会社取締役がこれを争わないまま漫然と法人税等を納付して会社に損害を与えれば、その責任を免れないのと同様、自治体の執行機関には、負担金納付要件を欠く納付通知に対しては、必要な場合には司法による救済を求めても支払を拒否すべき責任がある。

(5) 被控訴人が援用する最判平成4年12月15日「一日校長事件判決」の事案は、ともに自治体の執行機関である知事と教育委員会の、行政組織法上の権限分配の定めによって、教育委員会の専権に属する事項について、知事には変更権限がなく、従って教育委員会の決定を前提とする知事の金銭支出行為につき、原則として知事の責任を問うことができないことを説いた事案であるが、この場合、両執行機関の間の紛争を司法的に処理する余地は制度上存在しない。

これに対し本件のように、自治体の受益の有無をめぐって、負担金請求権者とその支払義務者の間で見解が分かれる場合には、支払義務の有無とその程度が司法により客観的に判定されれば足り、債権者の請求内容を変更する権限が債務者側に存在する必要はない。「一日校長事件」の事案は本件の先例とはなりえないものである。

2 河川法63条にいう「著しい利益」の内容

(1) 控訴理由書(96頁)で指摘したとおり、国土交通省河川局関係者の著書『逐条解説河川法解説』においても、河川法63条にいう「著しい利益とは、**他の都府県が一般的に受ける利益を超える特別の利益**である。河川は、上流から河口に至るまで連続した一の水系を成し、その管理も水系を一貫して行われるべきものであるので、ある都府県の区域内における河川の管理により、他の都府県が多かれ少なかれ利益を受けるのは当然予想されるところであり、したがって、多少なりとも利益があれば本条の負担金を課すこととするのは、本法において定められた河川の管理及びその費用負担の体系を破壊することとなる」とされている(第2版400頁)。

(2) また、河川法63条にいう「利益」の内容は一般的・抽象的なものでなく、河川法16条の2によって定められる河川整備計画が実現を図ろうとする具体的利益である。

河川整備計画制度は河川法の平成9年改正によって導入されたものである

が、本件ダムについては改正法の附則によりそれ以前に策定済の「利根川水系工事実施基本計画」が改正法上の河川整備計画に相当するものとみなされていた。

改正河川法 16 条の 2 の規定が本件ダムについても充足されているということを、従前は、みなし規定の効力として形式的に言うだけだったのである。

(3) しかし、平成 22 年 9 月 28 日に国土交通大臣が関東地方整備局長に対し「ダム事業の検証に係る検討」を指示し、その結果が平成 23 年 11 月 30 日に報告されたのを受けて、同省が本件ダム事業を継続する方針を発表した際、内閣官房長官が、利根川水系河川整備計画を新規に策定し、その中に本件ダムを位置づけることを予算執行の条件とする裁定を行ったのを契機として、国土交通省においては目下「利根川水系河川整備計画」の策定を急いでいる。

本件ダムが改正法 16 条の 2 の規定を実質的に充足する河川整備計画に照らし、千葉県に「著しい利益」をもたらすかどうかは、当該計画の策定を待ってはじめて検討可能となる問題であり、その計画が策定されていない現況においては、「著しい利益」を判断することは出来ない。

(4) 河川整備基本方針（河川法 16 条）が、「長期的な観点に立って定める河川整備の最終目標」（前掲『逐条解説河川法解説』83頁）であるのに対し、河川整備計画（同法 16 条の 2）は、「ダム、堰、堤防等の河川工事、しゅんせつ等の河川の維持の両面にわたり、**主要なものに限らず河川整備の計画の全体像**が明らかになるように定めるもの」であって、計画対象期間（おおよそ 20～30 年程度が目安とされる）における網羅的な整備計画である（同 86 頁）。

河川整備計画と、その上位にある河川整備基本方針の共通の準則として、河川法施行令 10 条 1 号は「過去の主要な洪水、高潮等及びこれらによる災害の発生の状況」等を考慮することを求めている。

また、河川整備計画については、とくに、「河川管理者は、降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、

災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるように特に配慮しなければならない」との規定を設けている（16条の2、第2項）。

すなわち、ダム工事によってもたらされる利益は、「このダムを造っておけば、いつか役に立つ時が来るかもしれない」というような漠然とした、かつ抽象的な「利益」を意味するのではなく、現実が発生することが予測される災害の防止軽減に資するものでなければならないのであり、河川整備計画がそのような具体的利益を追求すべきことを法は要請しているのである。

(5) ちなみに原判決（66頁以下）は、

「本件基本高水ピーク流量は、昭和55年までの状況変化を踏まえたうえで、昭和55年時点での河川整備に対する社会的要請や今後想定される将来的な河川整備の状況等を総合的に検討し、総合的な洪水防衛の計画値として設定されたものであり、したがって、本件基本高水ピーク流量を定めた時点における上流域の状況は、これを算定する上で一要素になり得るものの、その時点や現在の時点において上流域の河道の改修に大きな変化がないことにより、本件基本高水ピーク流量が不合理な数値であるとまでは断ずることは出来ない」などと判示しているが、「河道整備」も河川工事の一環である以上、それはダムと共に河川整備計画の中に具体的に位置づけられるべきものであって、抽象的な可能性のみに依拠してダムの効用を説く議論は、河川法とは無縁のものである。

3 千葉県の受益の存否に関する控訴人の主張予定と、国土交通省を参加させる必要性

(1) 関東地方整備局が行っている「費用・便益計算」について

ア 関東地方整備局は、本件ダム事業によって生ずる便益が、その費用をはるかに上まわる、とする計算を再三発表してきた。その最新のものは平成23年11月になされている。

イ 「便益」計算の内容は、

①ハッ場ダムがなかった場合の利根川の氾濫による被害が年額 8 6 4 3 億円と想定されるのに対し、ハッ場ダムがある場合にはこれが年額 7 3 0 0 億円に収まる。その差は年額 1 3 4 3 億円である。

②ダムの機能が存在する 5 0 年間に 1 3 4 3 億円を乗じて得られる 2 兆 1 9 2 5 億円がハッ場ダムによって生み出される便益である。

— というものである。

ウ 関東地方整備局による上記「氾濫被害」の計算は、対象流域（利根川本川および江戸川）を 1 2 ブロックに分割し、ブロックごとに想定破堤地点を設定し、その地点における「破堤」によって生ずる水害被害額を算出することを前提としている。

しかし、塩川鉄也衆議院議員の質問趣意書に対する内閣の答弁（平成 2 3 年 1 1 月 2 5 日付）において、「昭和 2 6 年以降の最近 6 0 年間、一級河川利根川水系利根川本川の八斗島下流及び一級河川利根川水系江戸川本川において破堤した箇所はない」と明記されているとおり、上記「氾濫被害」の想定は、全くの絵空事というべきものである。

エ また、前述のとおり河川整備計画においては「しばしば洪水による災害が発生している区域」について、災害の防止、軽減に必要な措置を講ずることが特に求められているが、洪水による災害の有無、程度については、国土交通省による「水害統計」が毎年度発表されている。

水害統計によれば、過去 4 9 年間（1 9 6 1 ～ 2 0 0 9 年）における利根川水系の水害被害額（2 0 0 5 年価格換算）は累計 8 7 5 3 億円、年平均 1 8 6 億円であるが、その被害態様は、

- ① 支川での氾濫
- ② 内水氾濫
- ③ 土石流等

による被害がすべてであり、利根川・江戸川本川の氾濫は全くなかった。

河川法 1 6 条の 2 が規定する前記要考慮事項に照らせば、災害の防止、軽減のために求められる措置は、本川の破堤対策ではなく、支川および内水の氾濫対策でなければならない。

オ 控訴人はこれらの点に関する主張を準備書面（１２）として既に提出済みである。関東地方整備局の発生する費用・便益計算の内容は目まぐるしく変わっている（ちなみに、費用に対する便益の倍率は平成１９年発表では２．９倍、２１年発表では３．４倍、２３年発表では６．３倍 — と逐増している）ので、現在策定中の河川整備計画が確定した時点において、どのような数値を同局が主張する予定であるかは定かではない。しかし、いずれにしても「便益」の内容・程度について、主張・立証責任を第一次的に果たしうるのは被控訴人ではなく、国土交通省関東地方整備局である。

（２）河川整備計画における整備目標との関係における千葉県の受益の程度について

ア 関東地方整備局は、河川整備計画中に定めるべき八斗島地点における目標流量（計画高水）を $17000\text{ m}^3/\text{秒}$ と設定し、これが７０年～８０年に１度の洪水の想定流量であるとしている。控訴人が従前から主張しているように、基本高水流量でさえここまで達するとは考えられないものであり、現に過去６０年間の最大流量（平成１０年）は $9220\text{ m}^3/\text{秒}$ に過ぎなかった。

イ 仮に $17000\text{ m}^3/\text{秒}$ の計画高水を設定することを前提とし、これを軽減する機能が本件ダムにあると想定しても、その効果は江戸川分派後においてはおおむね $40\sim90\text{ m}^3/\text{秒}$ 程度、水位の上昇幅に換算して $3\sim6\text{ cm}$ に過ぎず、堤防の余裕高（ 2 m ）の前では、微々たる効果しかない。

ウ すなわち、関東地方整備局の設定する整備目標を仮に採用するとしても、本件ダムが千葉県に及ぼす治水上の利益は実質的には全く存在しない。

控訴人は準備書面（１１）において、この点についても詳細に主張を展開している。これに対する反論反証の責任と能力を第一義的に有するものは、国土交通省関東地方整備局を措いてない。

（３）ハツ場ダム貯水域の地すべりの危険性について

ア ハツ場ダム予定地の地質がきわめて脆弱であるため、ダムが完成して貯水が

はじまり、その水位が上下することになれば貯水池周辺の各所で深刻な地すべりが惹起される可能性が高いこと、従って本件ダムは地すべりによる推砂や、その復旧工事に伴う使用中止等により、ダムとしての機能を事実上果たし得ない（従って当然、下流域都県の治水、利水上の利益も発生しない）おそれがある。このことは従前から控訴人が指摘してきたところである。

イ 国土交通省自身も、22地区について地すべり発生の可能性があることを認めていたが、具体的対策を要するのはそのうち3地区のみで、その費用は合計5.8億円程度で足りるとするのが従前の見解であった。

ところが、平成22年10月以降の再検討の結果、地すべり対策を要する地区は11地区に増加し、その費用も110億円に増加する必要があることが発表された。この再検討の基礎資料となった委託調査報告書は、昨年5月に至ってようやく控訴人らに対し情報公開された。

ウ 控訴人らは、その報告書内容について専門家の協力を得て分析し、その結果も既に準備書面（13）として提出している。これに対する反論反証の責任と能力を有するものは、やはり国土交通省関東地方整備局を措いてない。

4 まとめ

以上要するに、本件において審理されるべき主要な争点は本件ダムによる河川法63条所定の「著しい利益」が千葉県にとって存在するかどうか、という点にあり、この点を解明するために、主張・立証能力とその責任を第一義的に有する国土交通省関東地方整備局を本件訴訟手続に参加させることが不可欠である。

よって、すみやかに行政事件訴訟法23条1項に基づく決定を下されたい。

以上