

平成16年（行ウ）第20号 八ッ場ダム費用支出差止等請求住民訴訟事件

原告 柏村忠志 外20名

被告 茨城県知事 外1名

第1 準備書面

2005年（平成17年）12月12日

水戸地方裁判所 民事第2部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 谷 萩 陽 一

同 五 來 則 男

同 坂 本 博 之

同 広 田 次 男

第1 被告らの主張

被告らは、原告の請求に対して、その答弁書及び準備書面（(1)から(5)）において、以下のとおり主張している。

- 1 請求の趣旨第2項が、被告茨城県公営企業管理者が八ッ場ダム使用权設定申請を取り下げる義務があるのにその行使を怠る事実が違法であることの確認を求め、その根拠を「ダム使用权の設定を受けるべき地位」を「財産」と構成していることに対して、確かに「ダム使用权」は物権とみなされてはいるが（特

定多目的ダム法20条)、この権利は国土交通大臣がダム使用权の設定予定者にその設定をしたときに発生するもので、ダム使用权設定の申請をただけでは単に設定予定者としての地位にとどまるものに過ぎず、「公有財産」に当たるとはあり得ず、また、「債権」に当たるともありませんから、本件財産の管理を怠る事実の違法確認を求める訴えは不合法とする(被告ら答弁書2頁)。

また、仮に「ダム使用权の設定を受けるべき地位」が「財産」に当たるとしても、ダム使用权設定申請を取り下げるか否かは利水行政上の見地からする行為なので、財務会計上の「財産の管理」に当たらないとする。

2 請求の趣旨第3項の(2)及び(3)について、被告茨城県知事に対して「水源地域整備事業の経費負担金」及び「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」の支出の差止めを求めているが、両負担金はいずれも被告茨城県公営企業管理者が支出するものであるから茨城県知事に対する訴えは不合法であるとする(答弁書4頁)。

3 「原告らの請求は、住民訴訟を借りて、国の事業(八ッ場ダム建設事業)等の適否を争おうとしているもの」で住民訴訟の「制度目的を著しく逸脱している。」(準備書面(5)10頁3(2))。

4 茨城県知事及び企業局長等には財務会計上の義務違反がない(準備書面(5)13頁4(2))。

5 茨城県には損害が発生しない(準備書面(5)16頁5)。

6 地方財政法3条2項、4条1項、8条は、いずれも八ッ場ダム事業が必要性のない違法な支出であるという根拠となり得ない(準備書面(5)18頁、21頁、22頁)。

第2 被告らの主張の誤り

1 上記1について

(1) 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位に

において確保する権利」である（特ダム法2条2項）。ダム使用権が現実に設定されるのは当該ダムの建設完了時である（同法17条）が、それ以前の段階における「設定予定者」の地位も財産性を有するというべきである。

(2) 「ダム使用権の設定予定者」の地位

「ダム使用権の設定予定者」となるためには、実体的にダム使用権の設定要件（15条2項）に適合していなければならない（5条）、かつ、当該多目的ダムの建設に関する基本計画中にその旨が規定されなければならない（4条2項5号）。

基本計画に定められなかった設定申請は却下される（16条）ので、設定予定者は所定の負担金納付義務を負うこととなる反面、将来ダム使用の設定を受ける排他的権利を確保することになるものである（7条）。

そして、ダム使用権設定申請の取下げもしくは負担金不納付等の理由で設定申請が却下された場合、既に納付されていた負担金は還付される（12条）ので、ダム使用権設定予定者の地位は、出資による権利（地方自治法238条1項7号）類似の財産とすることができるのである。

また、地方自治法上「財産」の意義については同法237条1項に「公有財産、物品及び債権並びに基金をいう」と規定されているが、その他に同法149条6号に首長の担当事務として「財産を取得し、管理し、及び処分すること」が挙げられている。そして、ゴルフ会員権について、それが「物権に類する権利」でないことは明かであるところ、同法149条6号の「財産」であるとする判例も存する（名古屋高判昭和58年3月30日、判タ502号153頁）のである。そうであれば、ダム使用権の設定予定者の権利も「財産」ということができるのである。

(3) ダム使用権設定申請の拒否は、国土交通大臣の立場から見れば確かに財産的価値に着目した財産管理行為ではなく、利水行政上の行為といえるであろうが、水道管理者の側から見れば、設定を申請し、またはこれを取下げ行為は

地方公営企業の経営上の行為であるから、財産管理行為以外の何者でもないの
である。

(4) 従って、被告らの主張は失当である。

2 上記2について

(1) 水源地域対策特別措置法に基づく負担金（以下、「水特法負担金」とい
う。）は、水特法12条に基づき、茨城県は、群馬県、埼玉県、千葉県、東京
都と、平成8年2月22日付で「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書」（乙43）及び覚書（乙4
9）を締結した。その協定及び覚書の記名、押印は各県知事によりなされ、茨
城県は茨城県知事が行っている。

しかし、被告らは、平成8年度より八ッ場ダム建設事業に係る水特法負担金
は公営企業管理者たる企業局長の所管する水道事業会計から支出しているの
で、茨城県知事を被告とするのは不適法であると主張するとする（被告ら準備書
面(3)22頁2の(2)）。

しかし、被告らは、結果として水道事業会計から支出したということ
を述べるのみで、いかなる根拠で同会計から上記負担金を支出したのかを
明らかにしていない。すなわち、上記協定書によれば、上記負担金の支
払義務を負うのは茨城県であるから、茨城県知事がその支出をすべきと
解されるところ、茨城県知事が公営企業管理者である企業局長に対して
この負担金の納付を通知するとの手続を経て、水道事業会計から支出
されていることがうかがえるものである。茨城県知事が負担すべきもの
である以上、たとえば今後同様の支出が予定される場合にその差止を
求めるとすれば茨城県知事が相手方とならなければならないはずであ
る。協定書との関係では義務を負担していないはずの公営企業管理
者がなぜこうした支出をするのか、その実体的な根拠を明らかにする
よう、釈明を求める。

(2) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の負担金は、1976年（昭和5

1年) 12月22日、国及び1都5県が、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金(以下、「本件基金」という。)を設立し(乙45の1)、1990年(平成2年)8月1日、群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都及び本件基金が、本件基金による事業経費の各都県の負担割合の合意等を内容とする協定書を締結した(乙48。以下「本件基金協定」)ことを根拠とするものである。その記名押印は各知事によって行われており、茨城県は茨城県知事が行った。

しかし、被告らは、本件基金負担金は、公営企業管理者たる企業局長の所管する水道事業会計から支出しているもので、茨城県知事を被告とするのは不適法であると主張する(被告ら準備書面(3)24頁2の(3))。

この点については、上記(1)と同様に釈明を求める。

(3) 原告らは、以上の点について被告らから釈明を待って論じる。

3 上記3について

原告らの主張は、下記第3のとおりであり、本件訴訟は、まさに、公金支出の差止めを求める適切な住民訴訟というべきである。

4 上記4について

第3において論じる。

5 上記5について

本件八ッ場ダムは、治水上、利水上利益のないものであり、さらにダムサイト地盤の不適合性が明白になっているものである(訴状18頁第2の5の(3))。また、その建設によって環境破壊が広汎に広がることも明らかになっている。

そのような本来の目的を果たさず、逆に重大な危険性を有し環境に悪影響、を与える八ッ場ダムの経済的価値は存在しないというべきであり、そのようなダム建設の費用に支出したことが損害となるのである。

なお、今後、これらの点についてさらに主張立証を補充する予定である。

6 上記6について

(1) 地方財政法4条1項について

ア 被告らは、同条項は、「支出の目的それ自体の適否については地方財政法4条1項の直接規制するところではない。同項は、所与の目的を前提にしつつ、その目的を達成するための支出につき、(中略) 予算執行の段階における予算執行機関の裁量権を規制(最少費用最大効果の原則)しようとするものである。」と主張している(被告ら準備書面(5)21頁下から5行目以下)。

イ しかしながら、地方財政法の立法目的は、「地方公共団体の財政(以下地方財政という。)の運営(中略)に関する基本原則を定め、もって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。」という包括的なものである(同法1条)。

また、同法4条の2(1957年追加)は、「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない」と規定している。

これらをあわせて解釈すれば、同法4条1項の趣旨を、単年度予算の執行段階での節約を要請するだけのものと矮小化することは到底できない。

なお、「財政」とは「国又は地方公共団体はその存立に必要な財力を取得し、かつこれを支出、管理する作用の総称」である(内閣法制局法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典』p524)。

ウ さらに、地方財政法4条は、公共事業の必要性をチェックする裁判規範として、最近のものだけでも、以下のとおりの各判決において、現実に機能しているのである。

① 2002年6月19日横浜地裁判決(判例地方自治240, 55) 葉山下水道事件

② 2003年1月29日東京高裁判決(未登載) 葉山下水道事件の控訴審

③ 2003年4月16日さいたま地裁判決（判例地方自治256. 22）
所沢ゴミ焼却炉事件

④ 2004年3月30日神戸地裁判決（判例地方自治260. 13）神戸
空港事件

エ 以上から、地方財政法4条が、原告らが主張する本件八ッ場ダム建設事業
等のための公金支出の違法性の根拠となることは、明らかというべきである。

(2) 地方財政法3条2項について

被告らは、同条項はあくまで収入算定に当たっての基本原則を訓示した規定であり、歳入予算はあくまで収入の見積りでしかなく、仮に当初の見込みどおりに収入が確保できなかつたとしても、そのこと自体が直ちに違法となるものではないと主張して、原告らの主張を非難している。

しかし、本件では見込みが違って当初の見込みどおりの収入が確保できなかったような場合を問題にしているのではない。すなわち、本件八ッ場ダム建設事業については、支出に見合う収入を確保できる見込みがないことが明白に分かっているにもかかわらず敢えて同事業のために費用負担を行う行為を問題にしているのであって、このような場合には同条項に違反するものであると主張しているのである〔訴状19頁(6)〕。

したがって、被告らの上記主張は全くの的外れである。

(3) 地方財政法8条について

ア 被告らは同条について、財産の管理及び運用に関する規定であって、本件ダム使用权設定予定者たる地位を保有することを前提に、その地位を喪失しないように保持することを要請するものであり、その地位を放棄しなければならない義務が生ずることはあり得ないと主張する。

イ しかしながら、既に原告らが訴状で主張したとおり、権利が義務と表裏一体の関係にある場合には、当該財産を放棄することによって義務を免れることが最も効率的な財産管理となることは、あまりに明らかである。

本件ダム使用权設定予定者たる地位が、茨城県にマイナスしかもたらさないにもかかわらず、同条が、その地位を放棄することを許さず、茨城県がマイナスを被りつづけることを許容している規定であるとは、到底解釈できないはずである。

第3 本件各負担金の支出が違法であることについて（第1の4に対して）

1 特ダム法7条1項に基づく負担金〔請求の趣旨第1項（1）〕について

(1) 本件ダムの特ダム法上の位置付けについて

本件ダム建設基本計画が告示されるに至った経緯は以下のとおりである。

ア 昭和37年4月27日、建設大臣は、水資源開発促進法3条1項に基づく「水資源開発水系」として利根川水系を指定した（同年同月30日総理府告示）。

イ 建設大臣は、昭和37年8月17日閣議決定を経て、同法4条1項に基づき、利根川水系における「水資源開発基本計画」を決定した。

ウ 昭和49年12月24日、建設大臣は、同法3条1項に基づく「水資源開発水系」として荒川水系を指定した（同年同月27日総理府告示）。

エ 建設大臣は、昭和51年4月16日閣議決定を経て、同法4条1項に基づき、利根川水系及び荒川水系における「水資源開発基本計画」（以下、この計画を「第3次フルプラン」。）を決定した。

本件ダム建設事業は、第3次フルプランの中に位置付けられ、その事業目的は、洪水調節、群馬県及び下流地域の都市用水等を確保すること等とされた。

オ 昭和60年11月9日、東京都および関係4県等が、特ダム法15条に基づき、建設大臣（当時）に対し、本件ダム使用权の設定申請を行った。

カ 昭和61年3月31日、建設大臣が、特ダム法4条4項に基づき、関係都県等に対し、立案した建設計画案に対する意見照会を行ったのに対し、茨城県を含む関係県等が、異議がない旨を回答した。

キ 昭和61年7月10日、建設大臣は、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設に関する基本計画（当初の計画）を告示した。

この当初計画では、建設費用等について、以下のとおり定められていた。

- ① 建設費用概算額 約2110億円
- ② 河川法63条等に基づく負担額（国、1都5県） 1000分の525
- ③ 特ダム法7条1項に基づく負担額 1000分の475

（ダム使用権設定予定者である都県等の負担割合も決定）

ク 建設大臣は、水資源開発促進法4条5項・1項に基づき、利根川水系及び荒川水系における「水資源開発基本計画」（第3次フルプラン）を変更し、第4次フルプランを決定した（昭和63年総理府告示）。

第4次フルプランにおいて、本件ダム建設事業の事業目的は、洪水調節、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県及び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等に変更された。

ケ 平成13年9月27日、国土交通大臣が、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設の基本計画を変更して告示した（第1回変更。完成予定時期を昭和75年度（2000年度）から平成22年度（2010年度）に変更）。

コ 平成15年11月11日、国土交通大臣が、特ダム法4条4項に基づき、関係都県等に、本件ダム建設の第2回計画変更について、意見照会を行い、茨城県知事は、議会の同意議決を経て、16年3月18日、第2回計画変更に関する異議がない旨を回答した（乙38の3、乙39の3）。

サ 平成16年9月28日、国土交通大臣が、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設に関する変更した基本計画（第2回計画変更）を告示した。

第2回計画変更の結果、建設費用概算額が約4600億円とされたほか、河川法に基づく国、関係都県の負担額（負担割合）、特ダム法に基づく関係都県の負担額（負担割合）も一部変更された。

(2) 茨城県における特ダム法7条1項に基づく負担金の支出

ア 負担の根拠等について

特ダム法7条1項に基づき、ダム使用権の設定予定者は、当該ダム建設費用の一部を負担しなければならないこととされている。

そして、この負担金については、特ダム法施行令9条、11条の3及び11条の5に基づき、国土交通大臣は、ダム使用権設定予定者に対し、毎年度、当該年度の事業計画に応じて負担金の額を定め、当該年度の資金計画に基づいて納付期限を定めて通知して、徴収することとされている。

イ 納付通知

平成15年度、16年度の負担金について、国土交通大臣は、本件八ッ場ダム使用権設定予定者である茨城県に対し、両年度とも、それぞれ4月1日付け文書により、四半期ごとに納付すべき金額と時期（6月下旬、8月下旬、11月下旬、2月下旬）を通知した（乙70、乙72）。

15年度については、大臣は、茨城県に対し、16年2月3日付け文書により、負担金額を増額して、増額分を、3月下旬までに納付するように通知した（乙71）。

また、16年度については、大臣は、茨城県に対し、16年11月15日付け文書により、第4四半期の負担金額を増額し納付期限を変更して納付を求めた（乙73）。

ウ 負担金の支出

大臣からの上記通知を受けて、茨城県では、被告茨城県公営企業管理者が、15年度、16年度とも、上記通知に従い、負担金を国に支払った（15年度について乙95の1～4、96の5、16年度について乙96の1～4）。

茨城県が国に支払った負担金の額は、15年度分が6億0995万000円、16年度分が6億0496万8000円である。

(3) 被告茨城県公営企業管理者による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、被告茨城県公営企業管理者が、本件ダム建設費用等の負担金として、国土交通大臣の通知を受けて行う支出（支出負担行為、支出命令及び支出）が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

- ① 本件八ッ場ダムにより貯留される予定の吾妻川の流水を、茨城県が利水上利用する必要は全くないのであるから、そのダム使用权の設定を受ける必要も全くない。

にもかかわらず、被告ら茨城県公営企業管理者が、本件ダム使用权設定申請を行って、ダム使用权設定予定者の地位を得て、本件ダム建設費用のための負担金を支出することは、必要のない水を買うために公金を支出することとなるから、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条に違反するものである。

- ② また、茨城県においては、既に大幅な水余りが生じているから、本件八ッ場ダムにより貯留される流水について、茨城県の利水のために権利を確保する必要性は全くなく、また、確保した水を売ることができる見込みは全くない。

にもかかわらず、本件八ッ場ダム建設のために支出を行うことは、売れる見込みのない水を確保するために経費負担を行うこととなるから、地方財政法3条2項、地方公営企業法17条の2第2項に違反するものである。

- ③ 加えて、本件八ッ場ダム事業は、利水上の必要性がないばかりか、治水上の必要性もなく、また、中和生成物の堆砂等により堆砂が早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしま

った場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であって、かかる事業に、公金支出を行うことは、地方財政法4条に違反するものである。

なお、以上の違法の根拠については、さらに主張立証を補充する予定である。

ウ 大臣の納付通知について

この点、被告らは、上記被告茨城県公営企業管理者による支出は、国土交通大臣による納付命令に基づき行うものであるから、茨城県としては、これに従わざるを得ないかのような主張をしている（被告ら準備書面(3)13頁第2の2の(1)）。

たしかに、被告茨城県公営企業管理者による上記支出は、直接には大臣による納付通知を受けて行うものであるが、そもそも、その納付通知は、被告ら茨城県公営企業管理者による本件ダム使用権設定申請に基づき、茨城県が、本件ダム使用権設定予定者の地位を得ていることによるものである。

したがって、被告ら茨城県公営企業管理者は、本件ダム使用権設定申請を取下げることによって、容易に、茨城県にとって必要のない本件八ッ場ダム建設費用の負担を免れることができるのである。

そして、上記のとおり、上記支出は、地方財政法等に違反するものであるから、被告ら茨城県公営企業管理者には、財務会計上の義務として、ダム使用権設定申請を取り下げ、あるいは、大臣の納付通知による負担金の納付をしないことにより（なお、既に訴状で主張しているとおおり、納付をしない場合には、特ダム法16条2項2号により、当然にダム使用権設定申請は却下される。）、大臣の納付通知による負担金支払義務を免れるべき義務があるにもかかわらず、かかる義務に違反して、その支出を行い、かつ、行おうとしているのであるから、かかる支出が違法であることは明らかである。

エ 適時政策再評価・反映義務違反（政策見直し義務違反）

また、茨城県が本件八ッ場ダム使用权設定申請を行ったのは、前記のとおり昭和60年（1985年）11月9日のことであるが、被告茨城県公営企業管理者には、当初申請時のみならず、その後の状況変化等に応じて、本件八ッ場ダムによる利水上の権利を確保する必要があるとする茨城県の当初の政策判断を、随時、適時に再度評価し、かかる再評価に従って、その評価結果を茨城県の政策に反映すべき義務があるところ、被告茨城県公営企業管理者は、かかる義務（政策見直し義務）に違反して、漫然と、上記支出を行っている点でも、上記支出は違法と評価されるべきである。

なお、政策遂行主体である行政機関に、かかる適時政策再評価・反映義務（政策見直し義務）があることについては、相模大塚住民訴訟に関する横浜地裁2001年（平成13年）2月28日判決（判例地方自治255号54頁）が、事業主体に水需要予測についての「予測過程再検討義務」があることを認めているほか、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年《平成13年》法律第86号、2002年（平成14年）4月1日施行。以下「政策評価法」。）の明文によって確認されているところである。すなわち、同法は、以下のとおり規定している。

「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時にその政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」（同法3条1項）。

2 河川法63条に基づく負担金〔請求の趣旨第3項（1）〕について

(1) 本件ダムの河川法上の位置付けについて

ア 昭和24年（1949）年2月、旧河川法に基づき、建設省は、カスリン台風による被害（昭和22年9月）を踏まえ、利根川改修改訂計画を策定した。

イ 昭和40年（1965）年4月、河川法新法が施行され、同法9条1項及

び2項に基づき、一級河川である利根川水系の河川管理者である建設大臣は、利根川水系工事実施基本計画（乙12）を定め、従前の利根川改修改定計画は、この基本計画として引き継がれた。

ウ 平成4年（1992年）4月7日、利根川水系工事実施基本計画の第5回改訂が行われ、この改訂において、八ツ場ダム建設が同基本計画の中に位置づけられた。

なお、前記のとおり、これに先立ち、昭和61年（1986年）7月、建設大臣は、特ダム法に基づく八ツ場ダム建設に関する基本計画を策定している。

エ 平成7年（1995）3月30日、現行の利根川水系工事実施基本計画（第8回改訂）が策定された。

オ その後の平成9年法律第69号による改正後の河川法16条1項及び16条の2第1項に基づき、河川管理者には、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」を定めておかなければならない義務があるところ、同改正から8年を経過した現在も、利根川水系については、これらが定められていない。

なお、同改正附則により、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」が定められるまでの暫定措置として、改正前河川法により定められた「工事実施基本計画」の一部を、政令に基づき、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」とみなすこととされている。

(2) 茨城県における河川法63条1項に基づく負担金の支出

ア 負担の根拠等について

河川法59条は、一級河川の管理に要する費用は国の負担とすることを原則としつつ、同法60条1項は、都道府県に対し、「その区域内における一級河川の管理に要する費用」、すなわち当該都道府県の区域内の河川管理施設の建設費用等の一定割合を負担すべきものとし、同法63条1項は、「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」ものとしている。

そして、河川法64条1項、同法施行令38条1項に基づき、国土交通大臣は、同法63条1項に基づき都府県が負担すべき費用について、各都府県に対し、その費用（負担金）の額を納付すべき旨を通知し、各都府県はこれを納付しなければならないとされている。

イ 納付通知

国土交通大臣は、被告茨城県知事に対し、以下のとおりの各文書により、各納付期限を定めて、河川法63条1項に基づく負担金を納付すべきことを通知した（いずれも八ッ場ダムダム建設事業にかかる負担分）。

- ① 平成15年8月8日付け文書（乙55） 2億5688万4000円
- ② 平成15年11月17日付け文書（乙56） 1億0960万0570円
- ③ 平成16年3月2日付け文書（乙60） 1億8710万1000円

ウ 負担金の支出

大臣からの上記各納付通知を受けて、茨城県では、茨城県知事による以下の各支出命令によって、上記各負担金の支出を行った。

- ① 平成15年9月2日付け支出命令（乙の68の1）
- ② 平成15年12月1日付支出命令（乙68の2）
- ③ 平成16年3月19日付け支出命令（乙68の3）
- ④ 平成16年9月6日付け支出命令（乙71の1）

以上の結果、茨城県が国に支払った河川法63条1項に基づく負担金の額は、15年9月10日から平成16年9月9日までに5億5358万5570円となる。

- (3) 被告茨城県知事による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、河川法63条1項に基づき、本件ダム建設費用等の治水負担金として、国土交通大臣の通知を受けて、被告茨城県知事が行う支出負担行為、支出命令及び支出が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

① 本件ハッ場ダムが建設されても、関係都県への治水上の利益はなく、まして、茨城県が「著しく利益を受ける」（河川法63条1項）ことはない。

したがって、茨城県が、上記各負担金の支出を行うことは、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条に違反するものである。

② 加えて、本件ハッ場ダム事業は、治水上の利益がないばかりか、利水上の必要性もなく、また、中和生成物の堆砂等により堆砂が早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であって、かかる事業に、公金支出を行うことは、地方財政法4条に違反するものである。

なお、以上の違法の根拠については、さらに主張立証を補充する予定である。

ウ 大臣の納付通知について

① この点、被告らは、上記茨城県による支出は、国土交通大臣による納付命令に基づき行うものであるから、茨城県知事にはこの額を増減する裁量権は全くなく、これに従わざるを得ないという主張をしている（被告ら準備書面(3)17頁第3の1の(2)）。

② たしかに、上記各支出は、直接には大臣による納付通知を受けて行うも

のであるが、しかし、納付通知という茨城県とは別機関である国土交通大臣による先行行為を原因として、茨城県が行う公金の支出についても、先行する納付通知が「著しく合理性を欠き」、地方自治体の「予算執行の適正確保の見地から看過しえない」程度の瑕疵がある場合には、当該納付通知は、地方自治体に対する拘束力を有しない（1992年12月15日最高裁第3小法廷判決。いわゆる「一日校長事件」の判断基準。）。

したがって、本件各納付通知が著しく合理性を欠き、茨城県の予算執行の適正確保の見地から看過しえない程度の瑕疵がある場合には、茨城県には、かかる納付通知に従うべき義務はなく、かえって拒否すべき財務会計上の義務があるから、かかる義務に違反してなされる負担金支出は違法である。

なお、茨城県には、負担金支払義務を免れるために、国を被告として、負担金支払義務の不存在確認請求訴訟を提起する等の方策もある。

エ 国土交通大臣による納付通知が著しく合理性を欠くことについて

- ① 前記のとおり本件八ッ場ダム建設事業には、必要性がないほか、有害でさえあるので、かかる事業のために必要な費用の負担を茨城県に求める納付通知が著しく合理性を欠くことは明らかである。
- ② 適時政策再評価・反映義務違反（政策見直し義務違反）
 - i また、前記のとおり行政機関には、適時政策再評価・反映義務があるところ（政策評価法）、国土交通大臣は、下記②以下のとおり、かかる義務に著しく違反して、上記各納付通知を行っているから、その各納付通知は、著しく合理性を欠くものである。
 - ii 政策評価法による政策の評価・反映義務の内容規定は、以下のとおりである。

「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時にその政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当

該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」（同法3条1項）。

iii 同法における「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」とされている（同法2条2項）。

従って、水資源開発基本計画（フルプラン）、河川整備計画、ダム建設基本計画それ自体（これは、「行政目的実現のための一連の行為」にあたる）はもとより、計画策定の前提となる「方針・方策」等も、同法の「政策」に該当する。

iv また、同法により適時に把握すべきとされている「政策効果」とは、「当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし又はこれが見込まれる影響」をいうと規定されている。

v そして、同法3条2項は、政策評価の客観性、厳格性を確保するため

(i) 政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること

(ii) 政策の特性に応じて、学識経験を有する者の知見の活用を図ること、

を要請している。

vi つまり、本件ダムを建設することによる「政策効果」が果たして存在するのか、仮に治水・利水上の「必要性」が利根川水系内にあっても、本件ダム建設について、当該建設に対応する「必要性、効率性、有効性」が存在するのか、ということ、定量的かつ専門的に解明することが、同法に基づく政策評価の内容である。

そして、このような政策評価は、「適時に」なされることが法律上要請されているのである。

vii 本件八ッ場ダム建設事業について、国土交通大臣が再評価を行う際の基準となるべきものとしては、まず平成9年改正河川法である。

すなわち、同改正法により、河川法の目的が変更（河川環境の整備・保全を含む総合的管理）され、かつ従前の「工事实施基本計画」制度に代えて、河川整備基本方針（16条 改正）及び河川整備計画（16条の2 新設）の2本建てで計画規制を行うこととされたにもかかわらず、本件八ッ場ダム建設計画を含む利根川水系については、その後、8年を経過した現在まで、基本方針、整備計画のいずれも定められていない（なお、1998年1月23日次官通達は、「速やかに策定するものとする」としている。）。

たしかに、前記のとおり平成9年改正法付則2条の規定により、従前の「工事实施基本計画」の一部が、改正法上の「基本方針」とみなされることになっているので、形式上は、河川法違反の状態とはなっていないといえるが、しかし、河川整備計画は、

(i) 河川の具体的な整備の姿がどのようなものなのかを関係地域に明らかにする必要

(ii) 治水、利水及び環境の調和のとれた河川整備を進める必要

(iii) 河川の維持を含めた河川整備の全体像を示す必要

のために存在するとされている（1998年1月23日河川局長通達）ところ、このような考慮事項が政策に反映されていない、という実質的問題が積み残され続けているのである。

viii 以上の平成9年河川法改正に対応することがないまま、国土交通大臣は、平成15年11月11日、本件八ッ場ダムの当初予定の建設事業費概算額約2110億円を、約4600億円へと大幅に増額する変更計画案を立案

して、関係都県に対する意見照会を行った。

しかし、国土交通大臣は、かかる大幅な事業費増額を立案する際に、政策評価法に基づき、本件ダム建設に関する基本計画の「必要性、効率性、有効性」を評価することを怠った。

ix 以上のとおり、国土交通大臣が、少なくとも、平成9年改正河川法施行後、ないし、平成15年11月の本件八ッ場ダム建設計画の事業費概算額の大幅増額を立案する際に、政策評価法に基づき、本件八ッ場ダムの建設計画について、「必要性、効率性、有効性」を適切に評価し、その評価結果を政策に反映すべき義務を果たしていれば、前記のとおりの問題点がある本件八ッ場ダム建設計画は、当然、見直されたはずである。

ところが、国土交通大臣が、かかる義務を怠って、漫然と、東京都に対して行った前記各納付通知は、著しく合理性を欠くものであることが明らかである。

オ なお、国土交通大臣による納付通知が著しく合理性を欠くことについては、訴状及び本準備書面で主張したとおりであるが、原告らは、今後、さらにその不合理性を主張立証する予定である。

3 一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金〔請求の趣旨第3項(4)〕について

(1) 茨城県における一般会計から水道事業特別会計への繰出金の支出

15年度の繰出金

茨城県知事は、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるため、平成16年3月16日に支出負担行為、同年3月22日に支出命令をして、一般会計から水道事業特別会計に対して1億9300万円の支出を行ったものである。

同年3月31日に及び平成16年5月17日に、各支出命令を行い、(乙72の1~4)。

(2) 茨城県による繰出金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるため、被告茨城県知事ながら、一般会計から水道事業特別会計に対する出資等の繰出を行うために行う支出負担行為、支出命令及び支出が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

① 地方公営企業の特別会計の経費は、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって賄われるのが原則であり（地方財政法6条、地方公営企業法17条の2第2項。独立採算ないし受益者負担の原則。）、極めて例外的な場合にのみ、その経費を、一般会計からの出資等により負担することが認められているに過ぎない〔例外としては、地方公営企業法17条の2第1項に基づき同法施行令8条の5で定められた経費（公共の消防のための消火栓に要する経費等）と、災害復旧等の特別事情がある場合の同法17条の3による経費の場合のみである〕。

② たしかに、同法18条1項は、同法17条の2第1項の規定によるもののほか、一般会計から特別会計への出資をすることができるとしているが、かかる出資については、独立採算ないし受益者負担の原則の例外とは認められていない（同法17条の2第2項で、同原則の例外とできるのは、同条第1項の経費のみと規定されている。）。

したがって、同法18条1項による出資は、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって賄われる経費に充てられなければならない。

③ ところが、茨城県にとっては、前記のとおり、本件八ッ場ダムにより貯留される予定の吾妻川の流水を、利水上利用する必要は全くなく、かかる流水を確保する権利を得ても、この水を売ることにより収入を得る見込みは全くないのであるから、本件八ッ場ダム建設事業のための経費を負担しても、水道事業による収入により賄える見込みは皆無である。

したがって、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるために行われる上記

繰出は、公営企業法 17 条の 2 第 2 項に違反し、違法である。

以 上