

平成16年(行ウ)第47号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

原告 藤永知子 外31名

被告 埼玉県知事 外4名

準備書面 (14)

平成19年11月21日

さいたま地方裁判所第4民事部 御中

被告ら訴訟代理人 弁護士 関口 幸 男



原告ら準備書面(3), (9), (10), (11)について, 治水と利水関係にわけ, 整理して以下反論する。

I 治水関係の反論

1 平成19年4月25日付原告ら準備書面(10)における治水に関する主張は, 従前の主張の繰り返しや, 独自の推論や憶測に基づくものである。

2 原告らの治水に関する主張に対しては, 国土交通省関東地方整備局長からの回答(乙第79号証, 乙第80号証)を踏まえた被告準備書面(10)による説明で足りるものと考えるが, 以下若干補足して主張する。

(1)「基本高水2万2000m³/秒計画の決定的な自滅, 破綻」との原告らの主張について

河川整備における基本高水のピーク流量は, 洪水の防御を目標とする計画規模の流量である。利根川では八斗島基準地点で昭和22年のカスリーン台風規模の毎秒22,000立方メートルとしているが, これは上流にダム等がないという条件下で八斗島基準

地点に押し寄せる水の最大流量のことである（200分の1確率流量の洪水流量とほぼ同等のものであることは、被告準備書面（10）6頁）。

実際には、利根川水系河川整備基本方針により、利根川の河道整備は八斗島基準地点の計画高水流量毎秒16,500立方メートル（基本高水のピーク流量毎秒22,000立方メートルから洪水調節施設による洪水調節流量毎秒5,500立方メートルを差し引いた流量）を目標に進められているが（被告準備書面（10）5頁）、ダム等の洪水調節施設の整備が目標に達していない現時点では、利根川上流域の河道整備が進んだとしても、八斗島基準地点の計画高水流量毎秒16,500立方メートルを超える洪水により、河川が氾濫することになるのは当然であり、「利根川水系利根川浸水想定区域図」が上流域での氾濫があることを想定していることとは何ら矛盾するものではない。

(2) 「基本高水流量2万2000m³/秒は、非科学的かつ作為的なもの」との原告らの主張について

基本高水のピーク流量は、前述のとおり洪水の防御を目標とする計画規模の流量であり、その規模の決定にあたっては、河川管理者である国土交通大臣が河川の重要度を重視するとともに、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮して定めるものとされている（乙80号証の⑦）。基本高水のピーク流量毎秒22,000立方メートルについては、国土交通大臣が、「利根川水系工事实施基本計画」を策定するに当たり、河川の重要度等を総合的に考慮するとともに、河川審議会の意見を聴いて定めたものであり（被告準備書面（10）6頁）、非科学的かつ作為的なものではない。

(3) 「利根川の治水計画の非現実性」との原告らの主張について

利根川の洪水による災害の発生防止は、河川管理者の重要な責務であるが（河川法第1条、2条）、その実施には莫大な費用と長期間の日時を要することから、国土交通大臣は河川整備の基本となる河川整備基本方針を定め、さらに当該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、河川整備計画（経過措置として河川整備計

画が策定されるまでは従前の工事实施基本計画)を定め、治水対策を計画的に進めていく必要がある(河川法第16条,第16条の2。被告ら準備書面(10)2頁)。

この基本方針で定められた洪水調節量を実現するための洪水調節施設の整備の進捗状況は、困難な課題を抱えつつ様々であり、事業実施にあたり関係者等の理解を得られた事業からひとつずつ着実に事業を推進していくものである。施設整備の進捗状況が低いからといって、直ちに基本方針等を実現性がないなどと言えるものではない。

(4) ハッ場ダムの治水効果について

被告準備書面(10)(12頁)で述べたとおり、現時点では利根川上流域(八斗島地点上流域)の約4分の1を占める吾妻川流域には、洪水調節ができる大規模なダムはなく、ハッ場ダムは吾妻川流域の約半分の流域に降った雨を集めて洪水調節するものであって、集水面積及び洪水調節容量ともに利根川上流ダム群の中で最大となる。

上流ダム群による洪水調節効果は降雨パターン(地域及び時間分布)により様々であるが、代表31洪水(過去における代表的な洪水。乙第96号証参照。)における上流ダム群による八斗島地点の洪水調節効果量を見ると、既設6ダムでは洪水調節効果が大きくは見込めない降雨パターン(1946年7月,1974年8月など)で、ハッ場ダムは洪水調節効果を発揮して既設6ダムではまかなえない部分を十分に補うことになり、利根川の治水上非常に重要な役割を果たすものである(乙第96号証)。

次に、吾妻渓谷の洪水調節機能については、被告らの準備書面(10)(12頁,

13頁)で述べたとおり、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多くを期待することはできず、また、狭窄部を洪水調節機能として位置づけること自体、治水安全上すべきことではない。

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ができるものではない。

3 そもそも、利根川及び吾妻川（河川法第9条第2項に規定する指定区間を除く。）は、国土交通大臣が管理する一級河川であり、その維持・整備等の責任（治水）は河川管理者たる国土交通大臣が負うものであって（同法第9条第1項、第16条、第16条の2等）、県又は県知事にはその権限も責任もない。

また、原告らは、住民訴訟に名をかりて国の治水事業（ハッ場ダム建設事業）の適否を争うものであり、これは、地方公共団体の財務会計行為の非違を是正することを目的とした住民訴訟制度の目的を逸脱している。よって、原告らの本訴の主張は失当である。

II 利水関係の反論

第1 平成18年1月25日付け原告ら準備書面（3）、平成19年2月7日付け原告ら準備書面（9）における適正な地下水揚水量の主張に対し、次のとおり反論する。

1 原告は、渇水年における地盤沈下面積の拡大の主因は、地下水揚水量の増大が原因ではなく、降雨量の減少によって地下水への涵養源である雨水浸透が減少することによる自然現象に近いものであり、防ぎようのないことであると主張する。

しかし、河川の取水制限が行われるような渇水の場合、代替水として地下水が急激に汲み上げられ地盤沈下面積の拡大に大きな影響を与えることを以下に述べる。

平成6年に利根川水系では、渇水にともない7月22日から9月8日までの49日間におよぶ取水制限が行われた。図1は、冷夏の平成5年と渇水の平成6年における鷲宮2号井の地下水位の変動状況を示したものである（鷲宮2号井の位置とストレーナの深さは図2及び図3のとおり）。図1に示すとおり、平成6年の鷲宮2号井の地下水位は、利根川水系で取水制限が行われた期間に急激に低下している。この鷲宮2号井の地下水位の急激な低下は、図4に示すとおり平成6年に2cm以上の地盤沈下が観測された県北東部の14市町村が水道用地下水を急激に汲み上げたことが原因と推測され、他に原因と考えられるべきものはない（県北東部の14市町村は、図2に示す鷲宮2号井の周辺で平成6年に2cm以上の地盤沈下が観測された市町村である。）。

071

この結果、図5に示すとおり、鷲宮2号井の地表下85mから地表下250mの地層が平成6年7月から8月の間に急激に沈下した。

平成6年の年間2cm以上の地盤沈下面積が346.6平方キロメートルとなり、前年の地盤沈下面積25.4平方キロメートルに対し13.6倍に拡大したことは、このような水道用地下水の急激な汲み上げが県内で行われたことに起因するものと推測される。このことから、特に河川の取水制限が行われるような渇水時には、水道用地下水が急激に汲み上げられ、これに伴い地盤沈下が拡大することは疑いのないことである。

また、図6に、利根川水系で渇水に伴う取水制限が行われていない平成14年以降の月別の水道用地下水揚水量と、年間2cm以上の地盤沈下面積を示した。図6に示すとおり、水道用地下水揚水量が58万立方メートルを越える年は、地盤沈下面積が拡大している。

これらのことから、原告が主張する水道用地下水揚水量89万立方メートルでは、今後も発生しうる渇水において、県内の地盤沈下を停止することができないのは明白である。

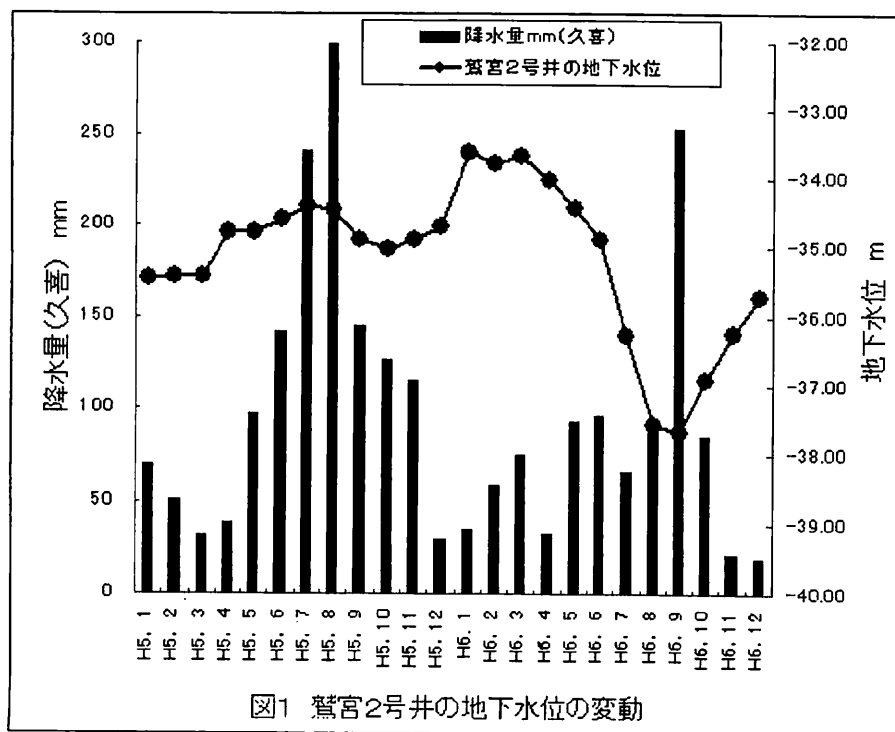


図1 鷲宮2号井の地下水水位の変動

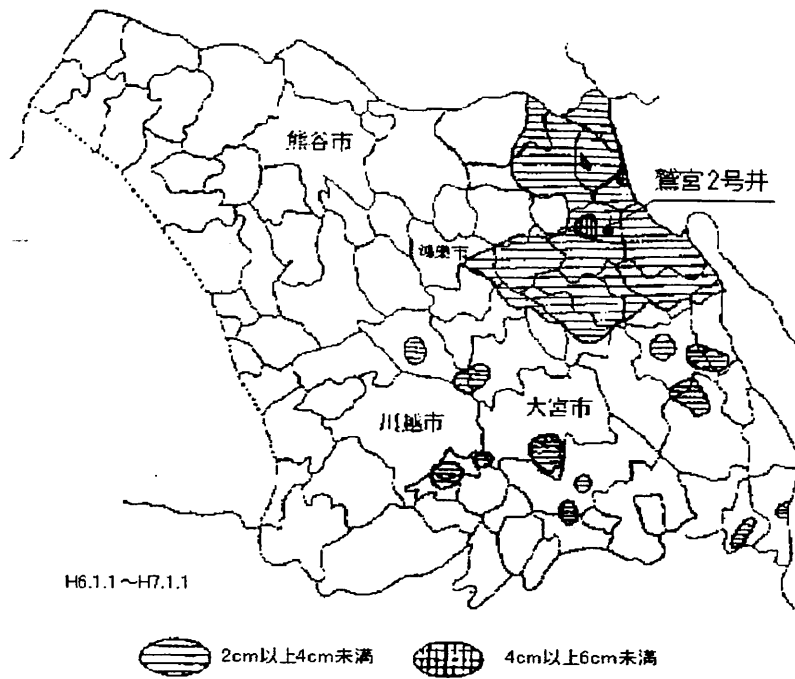
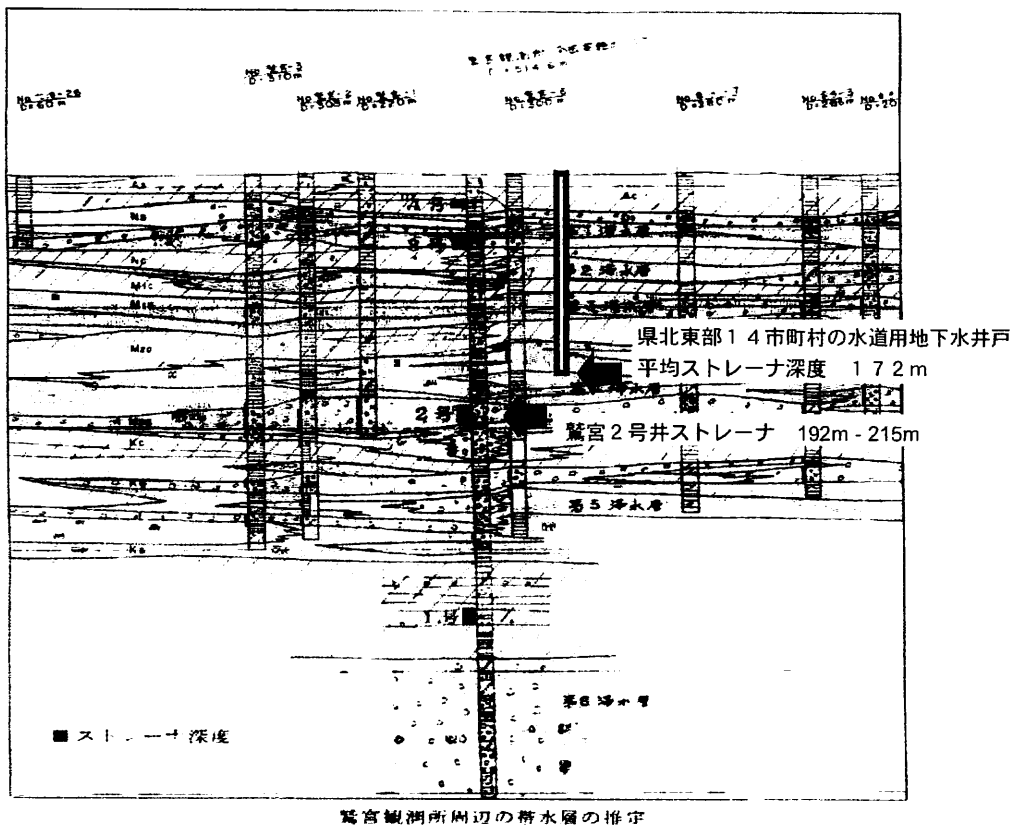
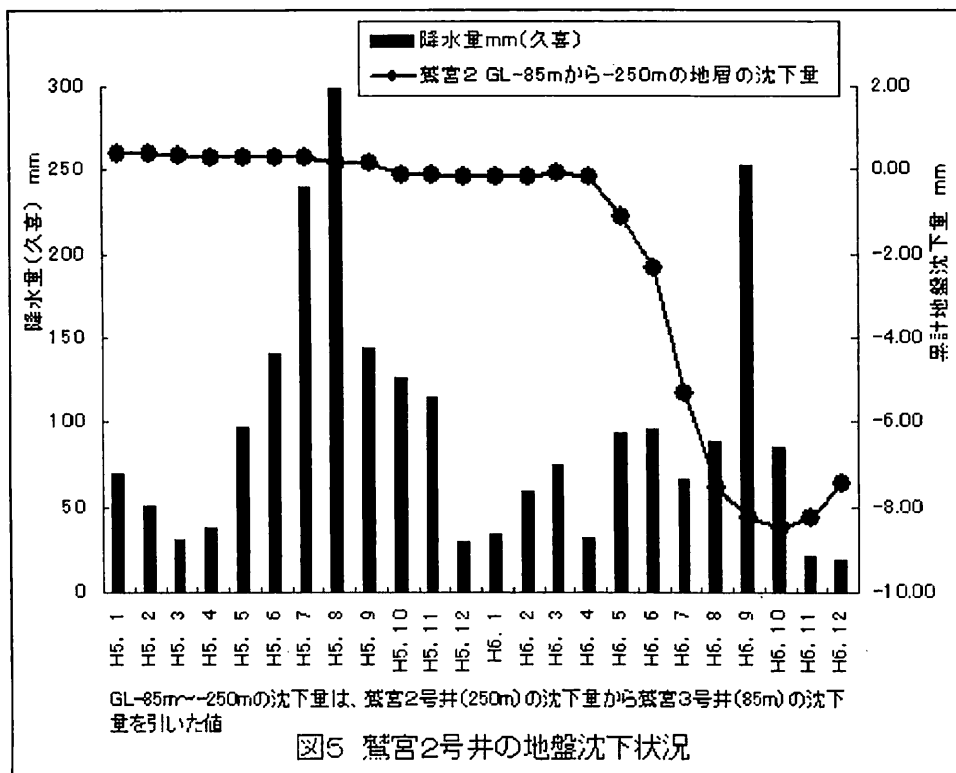
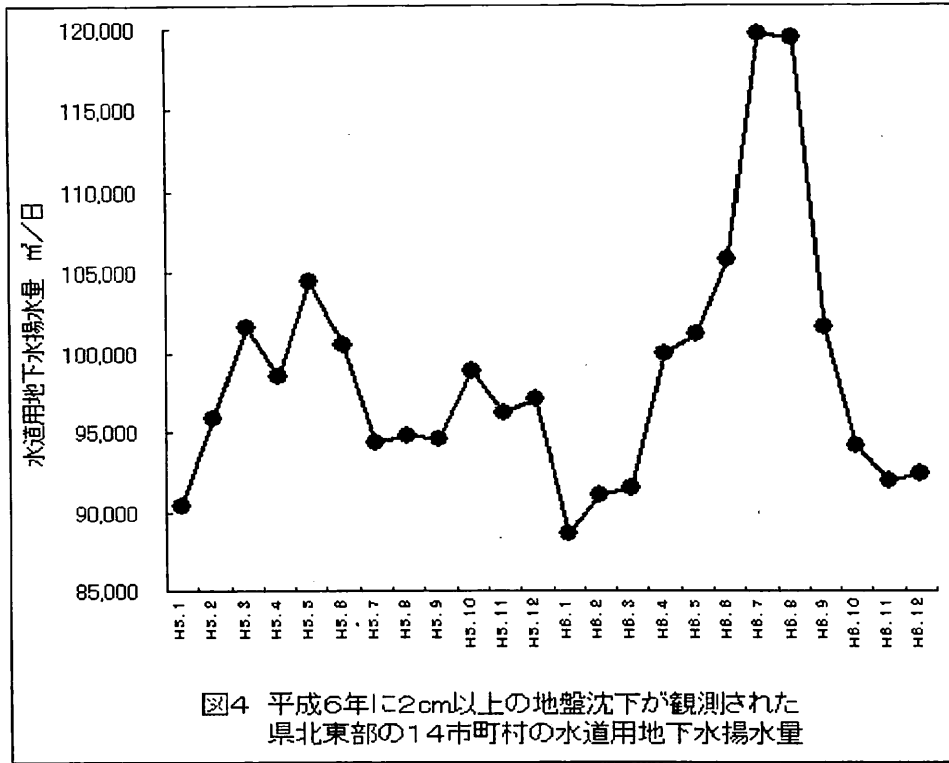


図2 平成6年の地盤沈下状況と鷺宮2号井の位置



ストレーナとは、地下水を取水するために井戸管に縦ないし横の切れ目を入れた部分。

図3 鷺宮2号井のストレーナ位置図



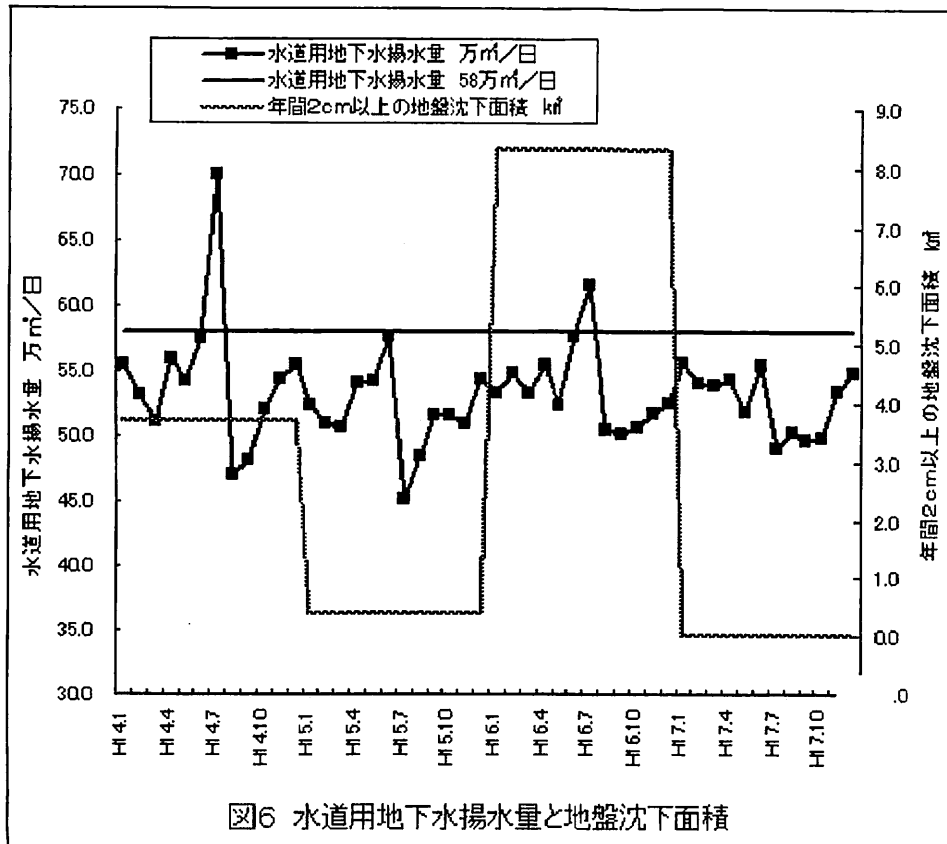


図6 水道用地下水揚水量と地盤沈下面積

第2 平成19年6月13日付け原告ら準備書面（11）に対し、次のとおり反論する。

1 「被告の主張は、水利権の許可の内容が、水利使用規則によって初めて規定されると定める河川法の規定に反するものである。」との原告らの主張について、被告は水利権の内容について、あくまで水利使用規則に基づいて論じているものである。

河川法の規定に反するとの原告の主張は却って事実と反していることを、以下詳述する。

2 河川法の規定（「水利使用規則によって初めて規定される」）に反していないこと

(1) 許可水利権の成立の法的な根拠

許可水利権は、河川法第23条（流水の占用の許可）により、河川管理者から許可を受けて初めて得られるものである。被告は、この許可水利権の水利使用規則に、失効条

項（許可期限の到来とともに失効する）が付されているものを暫定水利権と呼称している。また、こうした失効条項が付された水利権には、併せて豊水条項（河川水が豊水の時にしか取水できない）や、水源措置条項（必要な水源確保のための措置を早急に講じること）が付されている。

次に、客観的な視点から、文献「河川法解説」（乙第97号証）をもとに水利権について述べることにする。

安定水利権については、「水利権は、原則として取水しようとする流水が安定的に確保されてはじめて許可されるもの（安定水利権）であり、このような安定水利権の存続期間は、水利使用の許可の期限と関係なく水利権の目的となっている行為（発電所の運転、水道水の供給等）が継続する期間であるとされている。」としている（詳細については、同解説141頁で図とともに解説している。乙第97号証）。

一方、暫定水利権については、「安定的な水源はいまだ確保されていなくても、水需要が増大し、緊急に取水することが社会的に強く要請されている場合には、取水を許可することがある。この許可にあたっては、一般に豊水条件が付されるとともに、水利権の存続期間はその許可期間と同一であること。必要な水源確保のための措置を早急に講じることなどを条件とする。このようにして許可された水利権を、許可期間の到来とともに失効し、一般的に豊水条件が付されているため「暫定豊水水利権」または「暫定水利権」という。つまり、暫定豊水水利権とは、水源が安定的に確保されていない水利使用であって、許可期間の到来とともに失効する（更新条項を付けていない）水利権である。」としている（乙第97号証参照）。

原告らは、準備書面（11）3頁4項で「被告は水利使用規則の記載内容に基づくことなく、（中略）「暫定水利権」であることを前提とし、その前提から水利権の不安定性を導き出している。」と主張しているが、被告は、年間を通して確保されていない農業用水から転用した水源に係る水利権（以下「農業用水転用水利権という。」）の水利使用規則が上記でみたような暫定水利権と呼称される要件に合致していることから、これを暫定水利権と呼称しているものである。

(2) 農業用水転用水利権は、暫定水利権であることの検証

埼玉合口二期事業により開発された農業用水転用水利権の水利使用規則（乙第57号証，乙第73号証）によると，第15条にあるとおり失効条項（許可期限の到来とともに失効する。）と呼称される条件が付されて許可されている。

また，将来必要な非かんがい期の水源確保のための措置を早急に講じることや，河川流量が一定量以上ある場合に取水が可能であることの条件が付されており，まさに，暫定水利権と呼称されている水利権の条件と合致している。

このように被告は，水利使用規則に基づいた主張をしているものであり，原告らの水利使用規則に基づかない，との指摘は全くの誤りである。

(3) 非かんがい期の水利権の存在について

原告らの主張によると，被告は，準備書面（11）5頁で，「水利権を「存否の問題」と「安定性の問題」に分けて，「存否の問題」だけで議論するならば，非かんがい期には条件付き（水源措置を講じること）で水利権は存在している。」と非かんがい期にも水利権が存在することを認めるに至った。」と結論付けている。

しかし，農業用水から転用した水源については，被告準備書面（2）15頁，同17頁及び準備書面（6）15頁で明らかにしたとおり，非かんがい期には転用元の農業用水に水利権（水源）がないことから，転用後においても水源がないとしたものであって，これまでの主張に変更はない。

被告が，準備書面（9）7頁で水利権があるとしたのは，河川法第23条の許可上，暫定水利権を付与されているという事実があることから，「安定性の問題」と「存否の問題」に分けて，条件付きで水利権がある（存否の問題）と述べたものである。

したがって，これまでの主張を翻したわけではなく，「安定性の問題」から年間を通して安定的に取水できるようにするため，非かんがい期の水源手当として八ッ場ダムに参加しているものであって，県民に対していたずらに不安を煽るものではなく，事実を述

べたものである。

3 農業用水転用水利権は、不安定な水利権であること

(1) 過去の取水実績を持って取水の安定性があるとはいえないこと

原告らが主張するように、長期の取水実績の事実をもって取水の安定性を議論するのではなく、あくまで水利使用規則に従い取水の安定性を議論すべきである。

例えば、原告ら準備書面（11）6頁で、農業用水合理化一次事業による転用水利権は、約35年間の取水の実績がある。これをもって、原告らは、暫定水利権であるにもかかわらず取水が継続的に行われているため、事実上は安定水利権と同じであると主張している。

しかし、農業用水転用水利権は、利水者からの申請に基づいて河川管理者の審査を受け許可されているものであり、水利使用規則に失効条項や豊水条項の取水要件が記載されていることから、将来にわたり取水の安定的継続性が担保されてはいない。この不安定性がまさに本件での重要なポイントなのである。

仮に原告らの言うとおりに、実態を優先させて、それをもって安定性があるというならば、現行の農業用水転用水利権の水利使用規則から失効条項や豊水条項が外されてしかるべきである。

原告らは、「水利権の内容は、許可の内容および条件の全てを明記した書面である水利使用規則によってすべて規定されているものであり、水利使用規則を離れて水利権の内容を規定するものは法的に存在しない。」と言い、一方では、水利使用規則に失効条項や豊水条項が付されているにもかかわらず、「長年にわたる取水実績の事実をもとに取水の安定的継続性が担保されている。」と述べている。これらの原告の主張は矛盾している。

4 ハッ場ダム建設事業に参画した農業用水転用水利権の効果

(1) 利水者のハッ場ダム建設事業への参画について

原告は、「農業用水転用水利権の非かんがい期の水利権は、現在の水利使用規則に「非かんがい期の水源措置条件」が付されていないことから、農業用水転用水利権が不安定であるとはいえない。」としている。

また、「八ッ場ダムへの参画」と「水利権の存続」が関連を有することについて、明らかにしていない旨主張している。

前述したように、農業用水転用水利権には、水利使用規則に失効条項や豊水条項が付されているのである。単に、非かんがい期の水源措置条項が付されていないことをもって不安定でないとは言えない。水源措置条項が付されなかった理由は、八ッ場ダムに参画したからであり、それについては後述する。

被告準備書面（６）１５頁３項、準備書面（９）６頁６項においても説明したが、埼玉県は、農業用水から転用した水源は、かんがい期のみの水源であることから、年間を通して安定的に取水できるようにするため、非かんがい期の水源を八ッ場ダムへ求めたものである。なお、このとき、他に非かんがい期の水源に相当するような大規模な水源開発施設は八ッ場ダム以外になかったことを申し添える。

また、被告準備書面（９）３頁でも述べたが、水利使用規則に記載されていた水源措置条項は、利水者が八ッ場ダムに非かんがい期の水資源開発に必要な水量のダム使用权を申請したことをもって水利使用規則から削除されているのである。八ッ場ダム建設事業のダム使用权設定申請前・後の水利使用規則（乙第６８号証、乙第６９号証）を時系列的に比較するならば、水源措置条項が削除された理由は、他に水源措置を講じた事実はないのであるから、八ッ場ダムへの参画にあることは明らかである。

また、乙第８３号証の「八ッ場ダムの建設に関する基本計画の変更について（照会）」の八ッ場ダムの建設に関する基本計画参考図書（案）７頁の「５ 水道用水計画説明書」において、埼玉県の最大取水量（通年：毎秒０．６７立方メートル、別途手当：毎秒９．２５立方メートル（非かんがい期分として利根中央用水事業・利根中央農業水利事業の毎秒１．７９９立方メートル、中川水系農業水利合理化事業（第一次）の毎秒２．１６６立方メートル、中川水系農業水利合理化事業（第二次）の毎秒１．５８１立

方メートル、埼玉合口二期事業の毎秒3.704立方メートルの合計水量))が記載されており、農業用水転用水利権は、八ッ場ダムの完成により失効条項や豊水条項がなくなった状態で通年取水が可能となり、安定水利権となることは明らかである。このように、八ッ場ダム建設事業への参画が安定水利権の確保に必須なのである。

(2) 渇水時における渇水調整について

原告らは、準備書面(11)6頁から7頁において、冬季の渇水時には豊水条件が満たされない場合でも他の豊水条件が付されていない水利権と別異の取扱を受けた事実は、一切存在しないと主張する。

さらに渇水時においても、暫定水利権である農業用水転用水利権の取水が中止に至ったことはなく、取水調整がなされているため、農業用水転用水利権を不安定とする被告の主張は、事実と反するとしている。

利根川の渇水調整は、利水関係者及び河川管理者で構成する「利根川水系渇水対策連絡協議会」において、気象状況、ダム貯水状況及び取水制限を行った場合に予想される各利水者への影響などを踏まえた協議により、水需給の調整が行われてきている。

埼玉県では、水道水利権のうち、農業用水から転用され暫定水利権となっている水量の占める割合が大きく、渇水時における取水制限は、豊水条件の付されていない利水者の理解と協力に依存しなければならない将に不安定な状況にあるが、将来にわたってこれまでと同様に手厚い加護や好意に頼れる保証はどこにもないのである。

5 戸倉ダム建設事業からの撤退は、水利権に何らの影響を与えなかったこと、八ッ場ダムから撤退しても水利権において不利益な取り扱いを受けることはないとの点について

埼玉県は、戸倉ダム完成時には、水道用水として最大毎秒0.775立方メートル及び農業用水合理化事業(合口二期事業)の非かんがい期(毎年10月1日から翌年4月15日)において、最大毎秒1.196立方メートルの取水が可能となる水利権を取得する予定であった(乙第98号証)。しかし、「埼玉県長期水需給の見通しの概要(平成

15年12月)」（乙第20号証）により必要水源量を見直して、戸倉ダム建設事業から撤退することとなったため、これらの水利権を取得することはできなくなった。

そこで、埼玉県は、農業用水合理化事業（合口二期事業）により生み出される水利権（かんがい期（毎年4月16日から毎年9月30日））と合わせて、通年取水を可能とするために非かんがい期（毎年10月1日から翌年4月15日）の水源手当、即ち、戸倉ダムで予定していた農業用水転用水利権（合口二期事業）の非かんがい期の最大毎秒1.196立方メートルを、八ッ場ダム建設事業に参画することで、確保できることとなったのである（乙第20号証、26号証）。

このような事実を考慮せずに、原告らが、戸倉ダム建設事業からの撤退においても、埼玉県は、戸倉ダムに予定していた農業用水転用水利権の取り扱いに不利な扱いを受けたり、水利権が否定されていないと主張していることは、安定給水に努めている埼玉県の施策を無視した根拠のない主張である。

6 渡良瀬貯水池（谷中湖）において、異臭（カビ臭）の発生抑制のために湖の干し上げが毎年実施されているが、これは現実の水の供給において、冬場は水源に相当の余裕があることを示すものであるとの点について

原告らは、冬場に谷中湖が干し上げを行っているにもかかわらず都市用水が取水できるのは、冬場の水源には余裕があるからであると主張しているが、そもそも冬場の水源に余裕がないことについて具体的に説明する。

国土交通省関東地方整備局が公表している利根川の利水のための広域低水管理（乙第99号証）によれば、利根川への水の補給は、渡良瀬貯水池を含む利根川上流ダム群と下流の導水路や河口堰等の水資源開発施設を効率的、効果的に運用することにより行われている。

また、利根川流域は、毎年1～3月は降水量が少なく、水源地である山間部では、降雪は積もったまま流出しないため、河川流量の減少に伴い用水等の不足が生じないように、1～3月はほぼ毎年渡良瀬貯水池を含む上流ダム群からの水の補給が行われ、ダム

貯水量が減少する状況にある（乙第100号証，乙第101号証）。

その結果，渡良瀬貯水池においては，水の補給に伴い貯水量がゼロになることを利用して，異臭（カビ臭）発生抑制のための干し上げを行っている（乙第102号証）。干し上げ期間中は，渡良瀬貯水池から放流していた間に貯水量が節約されていた他の上流ダム群から，利根川へ水を補給することにより，用水等が賄われることとなっている。

このように，渡良瀬貯水池の干し上げを行っても，河川管理者による適正な広域低水管理が行われているために，利水者は安定的な取水が可能となっているものである。

故に，渡良瀬貯水池の干し上げは，冬期に水源に余裕があることを示すものではなく，むしろ河川流量が減少し，取水量確保のためダム群からの水の補給を行っている時期に実施されているもので，渡良瀬貯水池の干し上げをもって冬期の水源に余裕があるとの主張は，根拠の無いことである。したがって，それ以降の原告らの主張も認めることはできない。

第3 結 論

以上，述べたように，利水に関する主張をまとめると，下記のとおりである。

- (1) 原告らが主張する水道用地下水揚水量89万立方メートルでは，今後も発生しうる渇水において，県内の地盤沈下を停止することができない。
- (2) 農業用水転用水利権は，水利使用規則に，「失効条項」や「豊水条項」の取水要件が記載されていることから不安定な水利権である。
- (3) ハッ場ダム基本計画に，埼玉県の農業用水転用水利権の非かんがい期の容量が記載されていること，利水者が，ハッ場ダムにダム使用権の設定を行った前と後の水利使用規則（乙第68号証，乙第69号証）において，水源措置条件がなくなっていることから，ハッ場ダム計画の参画に水利権が関連付けられているのは，明白である。

- (4) 将来にわたって、渇水時に豊水条項の付されていない水利権と同等の取扱が受けられる保証はないことから、農業用水転用水利権が存続期間において安定性があるとの主張は事実と反するものである。
- (5) 戸倉ダム建設事業からの撤退後、埼玉県は、農業用水合理化事業（合口二期事業）により生み出される水利権（かんがい期（毎年4月16日から毎年9月30日））と合わせて通年取水を可能とするために非かんがい期（毎年10月1日から翌年4月15日）の水源手当（農業用水転用水利権（合口二期事業）の非かんがい期の最大毎秒1.196立方メートル）を八ッ場ダム建設事業に参画したことを示さずに、戸倉ダム建設事業からの撤退においても農業用水転用水利権の取り扱いに不利な扱いを受けないという原告の主張は、全く根拠のないものである。
- (6) 渡良瀬貯水池が干し上げで空になり、利根川に水が放流されなくなっても、河川管理者は、広域低水管理により上流ダム群からの水の補給を行うことで、利水基準点の水量を確保しており、利水者は安定的に水を取水できるので、渡良瀬貯水池の干し上げをもって冬期の水源に余裕があるとの主張は、根拠のないことであり、それ以降の原告らの主張も認めることはできない。

以上