

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（15）

平成20年6月11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



第1 計画行政と住民訴訟について

- 1 本件八ッ場ダム訴訟において、その負担金等の支出の違法性等が争われているが、ダム事業の特色でもあり、重要な点は次の2点である。①水需要予測は多くの不確定要因に左右されざるを得ない性質のものであること、②将来のかなりの長期間にわたるものであること、という点である。以下この点を中心に従来の上訴主張を補充して述べる。

(1) ①について

水需要予測は多くの不確定要因に左右されざるを得ない性質のものである。

例えば、①水需要の前提となる経済の動向には変動がある。経済動向は、経済のグローバル化に伴う世界経済の影響を大きく受けることや国内の固有問題（バブル崩壊等）、農工業政策、為替問題等様々な要因が複雑に絡み合い、その動向を的確に予測し判断することは経済の専門家においてもきわめて困難な状況にある。従って、経済動向による将来の水需要の上昇等の判断も適確にすることは難

しい。また、このような経済的要因ばかりでなく、①地球温暖化やエルニーニョ現象等の気象条件いかんによっては、降雪の不足、水不足の可能性も否定することはできない。

このような不確定要因があるため、ある一定の時点では予測と合致し、またある時点では乖離している、ということがあったとしても、それにより支出の違法性が判断されることは妥当ではない。

(2) ②について

また、ダム等の建設事業は、次のような特殊性があり、きわめて長期間を要するものである。すなわち、ダム等の水資源開発施設は、その建設計画を進めるに当たり事業者と複数の利水者間で十分な調整を行う必要があり、また、開発の適地が希少で代替性に乏しく、複雑な権利関係を調整して初めて建設が可能となるものである。

従って、計画から完成に至るまで長期間を要するという特徴がある。このため、これらの施設の整備は、一時的な経済の変動や水需要の状況に左右されることなく、長期的な観点に立って立案されるべきものである。

(3) このように、ダム等の水資源開発施設の建設は、計画から完成に至るまで長期間を要する上、水需要量が恒常的に変化するのに対して、水供給量は水資源開発施設が完成し、供用された時点で段階的にしか増加せず、次の施設が供用されるまで供給能力の増加が見込めないことになり、その間、需要量が供給能力（確保水量）を上回れば給水制限を実施せざるを得ない状況となる。需要が逼迫してから整備を行ったのでは、施設が完成するまで安定的な飲用水等の供給が阻害されることとなるから、水資源開発に当たっては、将来の経済、社会の発展にも十分に対応できるよう、長期的な需要想定の下で先行的かつ安定的に開発を進めることが重要となる。もちろん計画は予測に基づくものである以上、ある時点で修正等を積み重ねながら行う必要がある。ある時点での予測が結果として実績と乖離していた、ということがあったとしても、それはその後の計画全てが誤りという

ことにはならない。

- (4) このような見地にたってみれば、長期水需要計画は、安全性を見込んだ一般的な手法により算出された合理的と考えられるものであれば足りるものである。一般的な手法により策定された長期水需要計画に基づき、ダム建設がなされたものであれば、その費用負担についてなされた同意及び支出が違法であるということとはできないし、また、無効であるといえないことも明らかである。

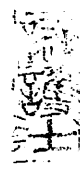
- 2 なお既に被告ら準備書面(6)で述べたとおり、長期にわたる国の施策を基本としてなされる計画行政に伴う負担金の多くは、国や水資源機構からの納付通知に基づくものである。すなわち、計画行政において、住民訴訟の対象としての地方公共団体の支出は、先行する納付通知等に基づく支出であり、先行行為の違法と後行の本件財務会計行為との関係については、最高裁判決平成4年12月15日にあるように、「住民訴訟において、当該職員の財務会計上の行為をとらえて地方自治法第242条の2第1項4号の規定に基づき損害賠償責任を問えるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存在する場合であっても、原因行為を前提としてなさ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ものであるときに限られる」としている。この理は損害賠償請求に限らず差止請求についても同様であると考えられる。いずれにしても本件支出手続き等には何ら違法な点はなく、原告らも本件財務会計行為の法規上の義務違反については何ら主張していない。

第2 水需給計画について

埼玉県は将来人口等が見直されたことから、これまで主張してきた水需要予測とは別に平成18年度に新たに水需要量予測を行い、平成19年度に水供給計画を策定したので、これらについて述べる。

- 1 国における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「フルプラン」という。)の改定について
- (1) 本県の水源の状況

埼玉県の水資源は、利根川水系、荒川水系の河川表流水や伏流水及び地下水に



依存している。特に水道用水に利用可能な地下水は、被告ら準備書面（４）にも示したとおり地盤沈下が停止しうる一日最大揚水量として約５８万 m^3 と設定している。

このため、日量約５８万 m^3 を超える水需要量に対して水を給水するに必要な水源は、利根川水系、荒川水系の河川表流水に依存せざるを得ない。

元来、利根川水系・荒川水系の自流水は、江戸時代から主に農業用水として利用されている。新規に水道用水や工業用水を河川から取水を可能とするためには、従前の水利用者の取水に影響を与えないようにダム等の水資源開発施設を建設し、新たに生み出された水を利用しなければならない。

このため、本県の水道用水や工業用水の新規利水は、荒川水系の浦山ダムや利根川水系の下久保ダムなどの水資源開発施設により生み出された水を取水しているものである。

（２）フルプランの改定状況の見通し

国土交通大臣は、水資源開発促進法（昭和３６年法律第２１７号）に基づいて水資源開発水系においては、関係行政機関の長に協議し、かつ、関係都道府県知事及び国土審議会の意見を聴いて、閣議決定を経て、水資源の総合的な開発及び利用の合理化の基本となるべきフルプランを決定し、これを公示しなければならないとされている。これを変更するときも同様とされている。

すでに、ハツ場ダム建設事業が関係法令において利水上どのような位置付けとなされているかについては、被告ら準備書面（３）４頁～６頁にかけて記載している。

本県が関連する水資源開発分科会利根川・荒川部会は平成１３年度以降６回開催され、特に平成１９年度には、３回の部会の開催を経て、フルプランの全部変更（案）（乙第１０５号証）等について議論され、その内容が水資源開発分科会、国土審議会へ報告されるなど、国土交通省はフルプランの全面改定を行うべき必要な手続を進めているところである。

今回、全面改定を進めているフルプランの内容は、需要量の見直しはもちろん行っているが、供給量（水源量）についても近年の気候変動の影響や降雨量の変化、降雪量と雪解けの時期の変化等が水資源の確保に影響を与える観点からダムの能力を再評価し、近年２０年のうち、２番目の渇水時、即ち利水安全度１／１０を

供給の目標としている内容となっている。

(3) 現行フルプランにおける利水安全度

現行のダムの開発水量は、利水安全度1/5という物差しを用いて計画されている。

ここで、利水安全度について説明する。利水安全度とは、水供給の安定性の水準を示すものであり、利水安全度1/5とは、過去の降雨量、河川流量から確率的に5年に1回起こる渇水まで水を安定供給できることを示す指標である。

従って、5年に1回起こる渇水よりも大きな規模の渇水が生じた場合には、ダムなどの水資源開発施設を運用しても必要な水量が供給されないこととなる。

国土交通省が定めた現行のフルプランにおける利水安全度は1/5であり、これは、戦後、首都圏の経済発展や人口集中により水需要が急増したことから水資源開発施設の整備が必要となったが、他水系のように10年に1回程度の渇水に対し水を安定的に供給するには、水資源開発が追いつかず首都圏の急増する水需要量に対応できない等から利水安全度としては、やむなく低く設定された歴史的な経緯がある。

即ち、利根川水系及び荒川水系においては、新規の水道用水や工業用水を得るためには、新たにダム等の水資源開発施設の建設を行い、開発水量を生み出す必要がある、現在計画されている全ての水資源開発施設が完成した場合において、確率的に5年に1回発生する規模の渇水の状況においても必要な水量を取水できるものとされている。

(4) 利根川水系・荒川水系と他水系との利水安全度の比較

水資源開発促進法の対象となる他の水系（筑後川水系・淀川水系等全国5水系）における現行フルプランで使用している利水安全度は、吉野川水系を除いて1/10であり、利根川水系及び荒川水系の利水安全度は、明らかに低い目標水準であることがわかる。（乙第103号証）

(5) 現行フルプランにおける利水安全度の低下

近年、降水量の減少、雨の降り方の変動幅の拡大などが生じてきており、利根川の過去100年間の年間降雨量データを調べると、雨の多い年と少ない年との変動幅が広がりつつあるだけでなく、近年、総降雨量も少ない傾向を示している。

降水量が少なく、結果的に河川流量が減少していく中、ダム参画時の開発水量

を取水するためには、ダムからの補給水量を増加させ、河川流量を一定量以上確保する必要がある。この結果ダムに貯めてある水が早くなり計画されていた水量が確保できなくなる。

フルプランの内容を審議するために、平成19年6月18日に開催された国土審議会水資源開発分科会利根川荒川部会において、近年では少雨の年が多く、毎年の降水量の変動が大きくなっており、総降雨量の年平均値が減少傾向となっていることが示され、河川流量が減少してダムからの補給量が増大する渇水の年には、現計画どおりの開発水量を安定的に供給することが困難となること、即ち供給施設の安定供給量が低下していることが示された。これらは、資料6である「ダム等の供給施設の安定性評価」に表されている。(乙第104号証)

国土交通省では、昭和58年度から平成14年度の20年間を対象とし、2番目に降雨の少ない年において、供給施設からの補給により年間を通じ供給可能な水量(安定供給可能量:ある規模の渇水時において河川に対してダム等の水資源開発施設による補給を行うことにより、年間を通じて供給が可能となる水量)を算出している。その結果、利根川水系・荒川水系の水資源開発施設からの安定供給可能量は、現在の開発水量と比較して、利根川水系では、約79%、荒川水系では約72%となる。また、戦後最も少ない年の降雨では利根川水系では約65%、荒川水系では約70%となることが示された。

2 埼玉県の水需要量予測について

(1) 水需要予測の見直しについて

埼玉県では、水需要量に及ぼす基本要因が変化し、新たに水需要予測が必要となった場合には、水需要予測を見直している。

被告ら準備書面(8)3頁~13頁で説明した長期水需給の見通しは、平成11年に策定された水需給の見通しの内容を平成15年に将来人口の見通しが下方修正されたのを受けて見直したものである。

今回、平成18年度水需要予測の見直しを行ったのは、人口動向の要因や様々な経済指標などが変化したために実施したものである。

具体的には、平成18年度に埼玉県が策定した「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」において、水需要予測の基本指標である埼玉県の将来人口が、平成22年度

にピークとなりその後、減少することが予測されたことや、今後の経済動向の予測結果などを受け、水需要予測の見直しを行ったものである。

(2) 埼玉県の水需要予測の考え方について

埼玉県の将来の水需要予測は、埼玉県の行政全体の将来像を示す長期構想等に示される基礎指標を用いて、水の使用目的別に様々な観点から検討し、合理的に算定していることを説明したが、以下、水の使用目的別に説明する。

ア 農業用水

農業用水の需要量については、埼玉県の農地は、広大で平坦であり首都圏にあるという地勢及び農業用水路が張り巡らされている状況を考慮する必要がある、水田に自然送水するためには農業用水路に一定の水位が必要とされるなどから、農業用水の使用水量は、農地面積の減少にともなって単純に減少しないという特性を考慮しなければならない。

イ 工業用水

工業用水の需要量については、景気回復や首都圏中央連絡自動車道開通に伴うインターチェンジ周辺開発による新規需要が見込まれることや、近年、工場等がコスト縮減などを念頭に回収水割合を高めていることも考慮しなければならない。

また、草加市や川口市を中心とした県南部、県東部地区については、地盤沈下を抑制するために工業用水法（昭和31年法律第146号）で定められた指定区域内にある工場等の水源を地下水から河川表流水へ転換する代替え水源として工業用水道を整備している。水需給計画を策定するにあたっては、配水が停止されれば工場等の稼働に重大な影響を及ぼすだけでなく、工業用水の豊富低廉な供給を図り、もって工業の健全な発達に寄与する目的を達することができなくなるため、配水の停止は絶対に避ける必要があることを考慮しなければならない。

ウ 水道用水

水道は、県民生活や都市機能の維持にとって必要不可欠なライフラインであり、安定して給水する責務があることから、水道用水の需要量については将来の人口動向を見据えるとともに、生活用や都市活動用の算出にあたっては増加要因や減少要因を考慮し、その動向を見極める必要がある。さらに有収率、負荷率についても過去の実績や今後の政策等を盛り込む必要がある。

詳細な予測手法については、平成18年9月13日の被告ら準備書面（8）で

説明しているが、埼玉県 of 長期的な計画に示されている将来人口の推移、経済成長等、複数の基礎的な指標を用いて合理的に算定しなければならない。

また、これらの水需要量予測については、基礎的な指標の変化を踏まえて適宜見直しを行っている。

今回の見直しは、「埼玉県長期水需給の見通し」にある農業用水、工業用水及び水道用水の3用途について実施しているが、以下、ハツ場ダムに係る水道用水について述べる。

(3) 水道用水の水需要予測

今回見直した「埼玉県長期水需給の見通し」における予測手法については、基本的に被告ら準備書面(8)において説明した「平成15年度埼玉県長期水需給の見通し」と同様である。

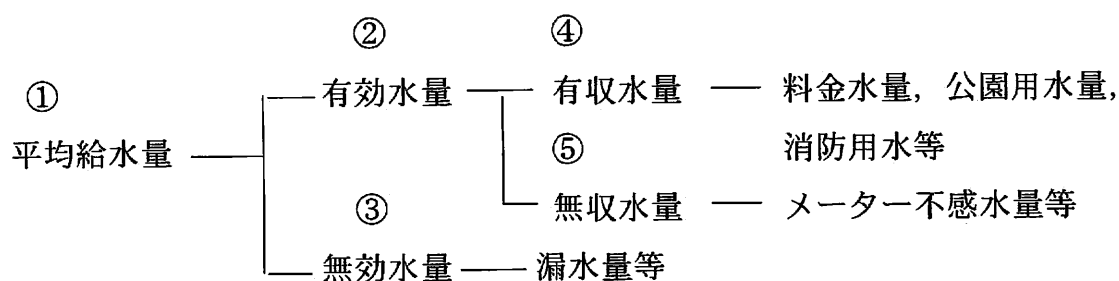
水道用水の水需要予測においては、一般的に多くの水道事業者が、水道事業の認可取得時の水需要予測等において用いている予測手法に基づき各種数値等の設定を行い、予測した。

ア 有収率

有効率は、秩父地域においては現状が80%程度であるため、平成27年度の目標有効率を85%と設定し、秩父地域以外における有効率は、現状が90%を超えていることを考慮し、平成27年度の目標有効率を95%と設定した。

有収率の算定は、有効率から無収率を差し引いたものとした。この結果、埼玉県の有収率は、秩父地域においては、85%から過去10年間の県平均無収率の3%を差し引いた82%とし秩父地域を除く地域においては、95%から3%を差し引いた92%とした。

なお、平成17年度における有収率の実績は、秩父地域は81.7%、秩父地域以外は91.2%である。



$$\text{有効率} = \text{②} \div \text{①} \times 100$$

$$\text{無収率} = \text{⑤} \div \text{①} \times 100$$

$$\text{有収率} = \text{有効率} - \text{無収率}$$

イ 負荷率

負荷率の予測手法には、被告ら準備書面（8）7頁でも説明しているが、将来にわたって水道水の給水を継続的に維持していく安定給水の観点から、過去10年間の実績値の最低値である84.3%とした。

負荷率は、気象条件（温度、天気等）、住民の生活様式による水使用の状況や企業活動などの様々な要因が影響して変動するものである。負荷率の設定にあたっては、1日平均給水量に対して、過去10年間の実績の最小の負荷率が発生した場合でも給水の安定性を確保することを目標に、最低値を採用した。

ウ 埼玉県の1日最大給水量

時系列傾向分析により各年度の1日平均給水量を算定し、上述した有収率及び負荷率を用いて1日最大給水量を算定すると、平成22年度に約286万 m^3 でピークとなり、その後、漸減していく予測値となった。

また、前回の水需要予測と今回の水需要予測の計画1日最大給水量のピーク時における水量を比較すると、今回の水需要予測値は、前回の水需要予測（平成27年度に最大値となる約312万 m^3 ）より、約26万 m^3 の減少である。

3 水の供給計画

(1) 改定フルプランにおける利水安全度を踏まえた水の供給計画

ア 埼玉県の方向性

現在改定が進められているフルプラン（案）の本文においても、利根川及び荒川水系の供給の目標（ダムなどにより開発すべき水量）として利水安全度を1／

10とした水量が示されている。(乙第105号証)

埼玉県では、このように国が定めるフルプランにおいて、利水安全度を1/10とする供給の目標が示されたことを踏まえ、利根川水系・荒川水系に水源を依存している関係都県の中で、渇水時において埼玉県だけが高率の取水制限、給水制限にならないよう安定的な水源を確保するために、利水安全度を1/10による供給計画を策定することとした。

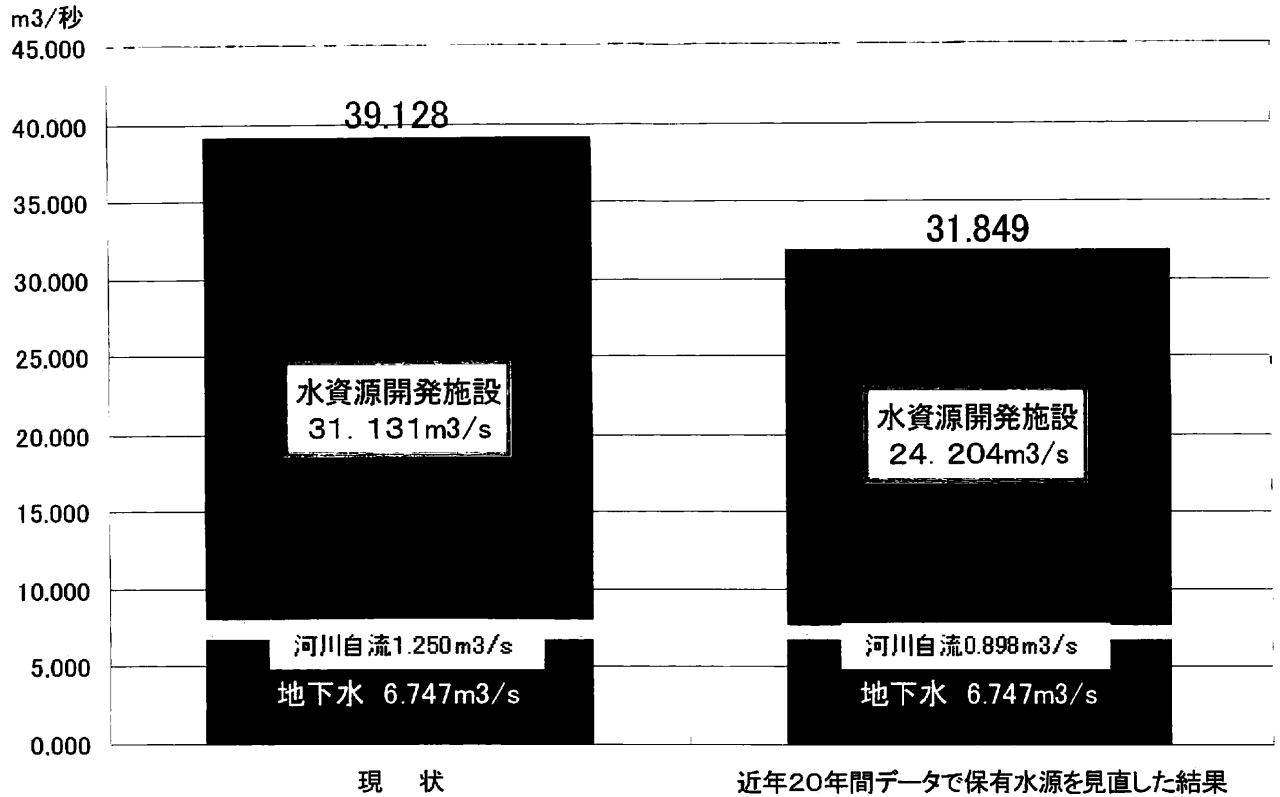
仮に、利根川・荒川水系の関係都県が、フルプランに同意して利水安全度1/10による水源量を確保し、本県のみ現行どおりの利水安全度1/5による水源量を確保したとすれば、確率的に本県以外は10年に一度の渇水で済むが、本県は10年に2回渇水が発生することにほかならない。さらに、関係都県と同時期に発生する10年に一回の渇水時には、確保済み水源量が少ないことから関係他都県と比較して高率の取水制限を受け、結果的に給水制限となることが想定される。

イ 埼玉県の水供給計画について

国土交通省によると1の(5)に記述したとおり、現在、埼玉県が保有しているダム等の水源を評価すると河川流況が良好なときには、河川から取水できる水量は計画どおりに確保できるものの10年に1回程度発生する規模の渇水時には2～3割程度減少することが示されている。

このことによって、現行計画における埼玉県の将来の保有水源量は、日量約338万 m^3 (毎秒39.128 m^3 (地下水:毎秒6.747 m^3 , 河川自流水:毎秒1.25 m^3 , ダム等の水資源開発水量:毎秒31.131 m^3)) となるが、利水安全度を1/10に向上させると保有水源量は日量約275万 m^3 (毎秒31.849 m^3 (地下水は、毎秒6.747 m^3 , 河川自流水は、毎秒0.898 m^3 , ダム等の水資源開発水量は、毎秒24.204 m^3)) となると算定できた。

埼玉県の水資源の保有水資源の評価(上水道)



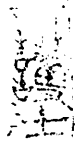
(注：近年20年間のうち2番目に少ない河川流量で保有水資源を見直した評価結果)

ウ 埼玉県が保有する水道水源について

(ア) 地下水

被告ら準備書面(8)に記載したように地下水は、有効に活用する必要があり、地下水の利用可能量については、乙第26号証で示した水量と同様に日量約58万 m^3 (毎秒6,747 m^3)とした。

このうち、削減目標年度となる平成27年度では、水道事業者の意向を踏まえて毎秒6,353 m^3 とした。



(イ) 河川水

現時点における、地下水を除く確保済みの表流水及び伏流水は、河川自流
毎秒 1.250 m^3 、ダム等の水源開発水量毎秒 31.131 m^3 、全体で毎秒
 32.381 m^3 である。

(ウ) ロス率

地下水やダムなどの水資源開発施設で生み出された開発水量から給水量を
算定するには、浄水場で取水してきれいな水に浄水し、その浄水した水を住
民へ給水するまでのロスを考慮する必要がある。河川表伏流水や地下水を県
民の各家庭の蛇口まで配水するためには、川などから取水し、汚れている水
を綺麗にする段階でなくなる水量（浄水ロス）と、浄水場から家庭の蛇口ま
でに漏水によりなくなる水量等（無効水量，無収水量）がある。無効及び無
収水量については、水需要予測の中で推計しているため、ここでは浄水ロス
について記述する。

まず、市町村水道などが確保している河川表流水や伏流水及び地下水につ
いては、過去10年間の実績の平均値を採用し、浄水ロスとした。

ダム開発水の河川表流水のみを水源としている県営水道については、浄水
ロス率と市町村までの送水ロス率の合計の過去10年間の平均値を採用し、
必要な水の取水量を算定している。

エ 取水量から算定した1日最大給水量

1/10の利水安全度で算定したダム等の保有水源量の日量約 275 万m^3 （毎
秒 31.849 m^3 （地下水は、毎秒 6.747 m^3 、河川自流水は、毎秒 0.898 m^3 、ダム等の水資源開発水量は、毎秒 24.204 m^3 ）を河川から取水し、
また、地盤沈下が生じないように地下水から取水し、浄水場で飲料水に適する水
に浄水し、前述した浄水ロス率及び送水ロス率を考慮し算定すると、給水可能な
1日最大給水量は、約 267 万m^3 となる。

4 結論

前述した水道用水の供給計画において示したとおり、10年に1回発生する確率
の渇水時には、水道施設を使用してダムからの開発水量を取水して、1日最大給水
量約 267 万m^3 を安定的に給水できる。

一方、水需要量予測で示したとおり、平成22年度における水需要予測値の1日最大給水量は、約286万 m^3 である。

このことから、水需要予測値の1日最大給水量約286万 m^3 とダムなどの水資源開発施設により確率的に10年に1回発生する渇水時における水供給可能量の1日最大給水量約267万 m^3 を比較すると、水需要予測値に対して日量約19万 m^3 不足することがわかった。

このように水需要予測量と水供給可能量を比較すると埼玉県は、八ッ場ダムが完成したとしても10年に1回発生する確率の渇水に対して安定的に供給量を確保できず、県民に対し節水を強いることとなる。

このため、埼玉県は、将来予測される水源の状況を踏まえつつ、将来の水需要量に対応することができるように八ッ場ダムを含めて様々な水資源開発施設を引き続き建設していくとともに、安定的な供給のためには一刻も早く完成させることが必要である。

以上