

副
本

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 (16)

平成21年1月14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



第1 原告ら準備書面(13)についての反論

1 地方財政法(昭和23年法律第109号。以下「地財法」という。)第25条の規定についての反論

地財法第25条は、「国から地方公共団体に対して交付する負担金及び補助金」と「地方公共団体が国に対して支出する負担金」の二種類について規定している。前者についての規制は、「昭和30年に補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律が制定されたことに伴い、・・・適正化法の施行後は、同法が適用される国の負担金及び補助金については、同法が実体規定として適用されるので、国の負担金及び補助金に対する本条の規定は、適正化法の適用されない昭和29年以前のもの以外については、適用の余地がない。」(石原信雄・二橋正弘著 新版地方財政法逐条解説214頁から215頁。乙第107号証)とされている。すなわち、地財法第25条は、後者の「地方公共団体が

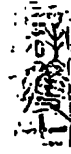


国に対して支出する負担金」について問題となるものである。

地財法第25条第3項は、地方公共団体の負担金について、国が「法令の定めるところ」に従って使用しなかったときに、その部分につき、当該地方公共団体は、国に対し当該負担金の全部又は一部を支出せず又はその返還を請求することができる、とするものである。原告らは、本訴において国が地方公共団体からの負担金を「法令に定めるところに従って使用しなかった」として、負担金の支払いを拒否し、また支出済みの負担金の返還を請求すべきであるとし、その請求をしないのは違法である、と主張する。

それなら一体国は埼玉県負担金を何に使用したというのか原告らは明らかにすべきである。この「法令の定めるところ」に反した使用、すなわち違法支出の場合とは、負担金を「他の用途に使用する」ことを想定したものである。このことは、地財法第25条第2項の実体的規定として適用される補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）の第11条で「法令の定め並びに補助金等の交付の決定の内容及びこれに附した条件その他法令に基く各省各庁の長の処分に従い、善良な管理者の注意をもつて補助事業等を行わねばならず、いやくも補助金等の他の用途への使用・・・をしてはならない。」と規定されていることから明らかである。

特定多目的ダム法（昭和32年法律第32号）第7条第1項の負担金及び河川法（昭和39年法律第167号）第63条に基づく負担金は、被告ら準備書面（4）第3、同準備書面（6）第2で述べたように「法令に定めるところ」に従って、国が八ッ場ダム建設のために使用するものであり、それ以外のものに使用されるものではない。従って、地財法第25条第3項は、八ッ場ダム建設に使われている本件の負担金に適用される余地はないのである。そもそも原告らは、上記負担金が八ッ場ダム建設に関係すること以外に支出された、という具体的な主張・立証もしていないのだから、地財法第25条の規定を理由とすること自体失当である。さらに、地財法第25条は、地方公共団体相互間の



負担金についても適用はない。すなわち、水源地域対策特別措置法（昭和48年法律第118号。以下「水特法」という。）第12条に基づく負担金や財団法人利根川・荒川水源地域対策基金による事業の経費負担金についても適用はない。

また、地財法第25条第3項は、国土交通大臣の納付の通知のような国の地方公共団体に対する公定力のある行為について、それに重大かつ明白な瑕疵がないにもかかわらず、地方公共団体の一方的判断でその公定力を無視して従わないことができるということを規定したものである。

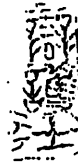
従って、原告らの本件に係る地財法違反の主張は全て失当である。

2 「一日校長事件」最高裁判決について

原告らは、「一日校長事件」（最高裁平成4年12月15日）について、本件について当てはまらない、と言うが、そうではない。

原因行為が行政処分のような公定力のある行為でなされた場合、しかもそれが、他の行政機関によってなされたときは、その処分の存在を無視することは許されない。

原告らは、地財法の規定を根拠に「国による負担金納付通知それ自体を取消す権限を有していなくても、納付金の支払を拒否する権限が知事に与えられている以上、この権限を行使すれば回避することができた筈の支出決定をあえて行ったことになる」と主張するが、拒否する権限があるということと、権限を行使しない（不作為）ことが違法となる（作為義務違反）こととは当然のことながら直接結びつかない。なぜならば、権限を行使するか否かについては、地方公共団体に裁量を与えられており、納付通知が法令に違反しているものでない以上、直ちに納付を拒否しなければならない作為義務が生ずることはないからである。むしろ逆に、一日校長事件同様、地方公共団体の長として、「右処分（教育委員会の行った原因行為）が著しく合理性を欠き、こ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の存する場合でない限り、右処分を



尊重して、その内容に応じた財務会計上の措置を執るべき義務があり、これを拒むことは許されない」ものである。

また、原告らは、地方公共団体の国に対する負担金の支出拒否権は、地財法第25条第3項に明記されているから、支出拒否権があるという点で、一日校長事件と本件事案とは異質であると言うが、前述のとおり、地財法第25条第3項は、国が県の負担金を八ッ場ダム関係以外のものに支出しているなどのことがない限り、本件には適用されないものであり、県において、そのような事実は確認されておらず、被告には、作為義務違反はなく、原告らの主張は誤りである。

また、原告は、川崎市分限免職処分事件（最高裁昭和60年9月12日）と本件を同一視しているが、全く異なるものである。川崎市分限免職処分事件の場合は、原因行為となる違法な処分を自ら行い、自庁取消権を有する場合であるのに対し、本件負担金は他の行政機関（国）の行政処分に係るものであり、原因行為である行政処分について、自庁取消権を有しないものである。

3 本件各財務会計行為について

上記2のとおり、地財法を根拠とする原告らの主張はそもそも理由はない。

従って、以下の点については改めて述べる必要はないが、一応個別財務会計行為についても述べておく。

(1) 特定多目的ダム法第7条第1項の負担金（被告公営企業管理者関係）について

ア 特定多目的ダム法第7条第1項の負担金については、被告公営企業管理者が国土交通大臣からの負担金に係る納付通知に基づいて、国に納付するものである。「一日校長事件」最高裁判決の基準からすると、当該納付の通知が無効であるときは、被告公営企業管理者の国への納付（公金の支出）は、その前提となる県議会の予算の議決を含め、違法になるということであろう。



しかし、この納付通知に「重大かつ明白」な瑕疵がないことは、既に述べたとおりであり、無効でないことは明らかである。

仮に原告らの主張をそのまま前提とし、県の保有水源が最大給水量や将来の水需要予測を上回っていること等、現在水源に余裕があることから、八ツ場ダム建設事業に参画しなくてもよい、としても、「八ツ場ダムの建設に関する基本計画」及びこれを前提とする国土交通大臣の特定多目的ダムに係る負担金の納付の通知が「無効」になるということとはあり得ない。

すなわち、仮に原告らの主張のとおりだとしても、上記基本計画が所定の手続を経て変更されない限り、国土交通大臣の納付の通知に影響はないのであって、それがなされないのに、同通知が当然に無効だと言えないからである。

イ また、納付通知が無効でない場合は、納付通知が著しく合理性を欠き、そのため、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場合でない限り、右処分を尊重して、その内容に即した財務会計上の措置を執るべき義務があり、これを拒むことは許されない、ということになる。すなわち、「納付通知が著しく合理性を欠く」とは、誰が見ても明らかに治水、利水上のメリットが全くない、無意味な施設というのであれば別として、客観的に見て、この納付通知を拒むことができる特殊な事情がある場合には当たらないし、また、既に述べたように、本件納付通知は地財法第25条に違反するものではない。それどころか、非かんがい期に水源手当のない埼玉県にとっては、水源確保のため必要な施設である。

ウ また、原告らが主張する撤退権の不行使ということは、被告ら準備書面(2)、(3)、(6)、(10)で述べたとおり八ツ場ダム建設計画に重大かつ明白な瑕疵がないことから、財務会計法規違反になることはない。

したがって、本件において被告公営企業管理者の特定多目的ダム法第7条第1項の負担金の国への納付が違法になるということとはあり得ない。

(2) 河川法第63条に基づく負担金（被告県知事関係）について

原告らは、準備書面（13）8頁で、八ッ場ダムが客観的に河川法第60条第1項の河川管理施設に該当しない場合、被告知事は、地財法第25条第3項に基づく負担金支払拒否権を行使すべきである、と主張する。しかしながら、八ッ場ダムが「河川管理施設に該当しない」などと言うことの方が、誰が見てもおかしい主張であり（それなら八ッ場ダムは、何という施設になるのか原告らに尋ねたい。）、特に反論の必要もないと考える。すなわち、原告らの主張自体が失当である。八ッ場ダムは誰が見ても河川管理施設であることは明らかであるからである。

なお、河川法第63条に基づく負担金については、被告県知事が、国土交通大臣の納付通知に基づいて、国に納付するが、「一日校長事件」最高裁判決の基準からすると、当該国土交通大臣の納付の通知が「無効」であるときには、被告県知事は、無効な納付の通知に基づく義務の履行として河川法第63条に基づく負担金を国に納付してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、その納付（公金の支出）は、前提となる県議会の予算の議決を含め違法になるということであろう。しかし、本件納付通知には「重大かつ明白」な瑕疵がないことは既に述べたとおりであり、無効ではない。

また、無効でないとした場合でも、納付通知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場合でない限り、一日校長事件の最高裁判決にあるように、右処分を尊重して、その内容に即した財務会計上の措置を執るべき義務があり、これを拒むことは許されず、被告県知事の河川法第63条に基づく負担金の国への納付が違法になるということとはあり得ない。

ちなみに、本件においては、ダムサイト・地すべりの危険性や環境についても主張されているが、前者は土木技術上の問題にすぎず、後者は県の財務



とは無関係の問題であり、河川法に基づく負担金の国への納付の適否を左右するものではない。

なお、繰り返しになるが、河川法第63条に基づく負担金について、地財法第25条第3項に基づく負担金支払拒否権の不行使ということは、河川法第63条に基づく負担金が八ッ場ダム建設事業のために「法令の定めるところに従い」使用されていることから、財務会計法規違反になることはない。

(3) 水源地域対策特別措置法第12条に基づく負担金について

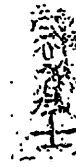
ア 水特法負担金は、内閣総理大臣の指定ダムの指定、水源地域の指定、水源地域整備計画の公示を経て、水特法上の整備事業を実施するためのものであり、ダムの完成による受益を得る1都4県（東京都、千葉県、埼玉県、茨城県及び群馬県）の間で締結された協定書及び覚書（以下「水特法協定書等」という。）に基づいて支出される（被告ら準備書面（6）第2（3））。

イ 原告らは、水特法協定書等について、民法（明治29年法律第89号）第90条の公の秩序又は善良な風俗に反する事項を目的とする行為であるとか、民法第93条の表意者が真意ではないことを知ってなした意思表示について、相手方がその真意を知りまたは知ることができたときとして、その無効を主張する。原告らは何をもって「善良な風俗に反する事項を目的としている」とか「真意」とは何かについて、具体的に明らかにしていないので、それに対する具体的な反論が困難である。

しかしながら、地方公共団体が締結する協定や覚書が、真意でないことを知って締結されているとか、公序良俗に反する、などというのは主張自体失当と言えよう。また、原告らの主張する負担金拒否権の不行使が違法となることはない。

以上のとおり、本件において、被告公営企業管理者の水特法負担金の支出（公金の支出）が違法になることはあり得ない。

(4) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金による事業の経費負担金



ア 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金による事業の経費負担金は、水特法上の整備事業を補完するための財団法人利根川・荒川水源地域対策基金による事業を実施するためのもので、平成2年8月1日付けで東京都、千葉県、埼玉県、茨城県及び群馬県と財団法人利根川・荒川水源対策基金で締結した「利根川水系ハッ場ダム建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業に要する経費の負担についての協定書」（乙第34号証。）により、具体的な実施事業、関係地方公共団体の負担額について毎年度締結している細目協定に基づいて支出される（被告ら準備書面（4）第3、4））。

イ 民法第90条の公序良俗違反、民法第93条の心理留保という原告らの主張については、前記（3）イで述べたことと同じである。従って、繰り返さないが、原告らの主張自体失当と言えよう。また、原告らの主張する協定拒否権の不行使が違法となることはない。

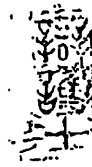
以上のとおり、本件において、被告埼玉県知事の基金負担金の支出（公金の支出）が違法になることはあり得ない。

第2 原告ら準備書面（12）についての反論

被告らは、利水に関し、ハッ場ダムは必要である旨、被告ら準備書面（2）、（4）、（5）、（6）、（8）、（9）、（14）及び（15）で述べてきた。それらの主張を補充するとともに、原告ら準備書面（12）について次のように反論する。

1 水需要予測の過大性について

原告らは、埼玉県が極めて短期間に水需要予測の下方修正を繰り返してきたという事実は、埼玉県が意図的に過大な水需要予測を行ってきた点、及び埼玉県による水需要予測の手法が著しく不合理であるという点を強く示唆するものであると主張するが、被告ら準備書面（8）3頁で述べたように埼玉県長期水



需要予測に用いた予測手法は、水道事業者に課せられた給水の継続という普遍的な使命を果たすため、そのリスクを絶対的に回避することを基本としたものである。その手法は、多くの水道事業者が使用し、かつ、厚生労働大臣の認可を取得し得た予測手法であり、原告らが言う水需要の手法が著しく不合理であるというのは失当である。

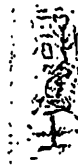
なお、短期間に水需要予測の下方修正を繰り返してきたことについては、むしろできる限り正確性を担保するためには必要なことであり、被告ら準備書面（15）6頁でも述べたとおり、人口動向や様々な経済指標など水需要予測上重要な要因が変化したために見直しを実施したものである。具体的には、平成18年度に埼玉県が策定した「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」において、水需要予測の基本指標である埼玉県の将来人口が、平成22年度にピークとなり、その後減少することが予測されたこと等を受け、見直しを行ったものであり、原告らがいう不合理な予測手法により過大な水需要予測を行ったためではない。

また、今回の水需要予測の考え方も平成15年度に行った水需要予測と同一であり、合理的に行ったものである。

2 合理的な予測を行った場合の将来値について

原告らは、埼玉県が2006年（平成18年）に策定した水需要予測は、一日最大給水量を著しく過大に算定しており、原告らが保守的に見積もった場合の合理的な将来予測値は、2015年度（平成27年度）が日量273万立方メートル、2020年度（平成32年度）が日量266万立方メートル、2025年度（平成37年度）が日量256万立方メートルとなり、埼玉県の予測値と比べ日量約10～20万立方メートル小さくなると主張している。

ここで、原告ら準備書面（12）別紙Iに示された被告らの新たな水需要予測と原告らのいう合理的な予測について、2015年度（平成27年度）の予測結果を比較すると、一日最大給水量で約11万立方メートルの差があるが、



有収水量では約1万立方メートルでほとんど差がない。ということは、有収率（算定方法は「有効率－無収率」）と負荷率の差が原告らと被告らの違う点と考えられる。

まず、①一つめの有収率について、原告らの主張する合理性について反論する。原告らは、有収率を93.0%と予測し、埼玉県が予測した91.8%より1.2%高くなると主張し、結果的に一日平均給水量で約4万立方メートル減量になるとしている。

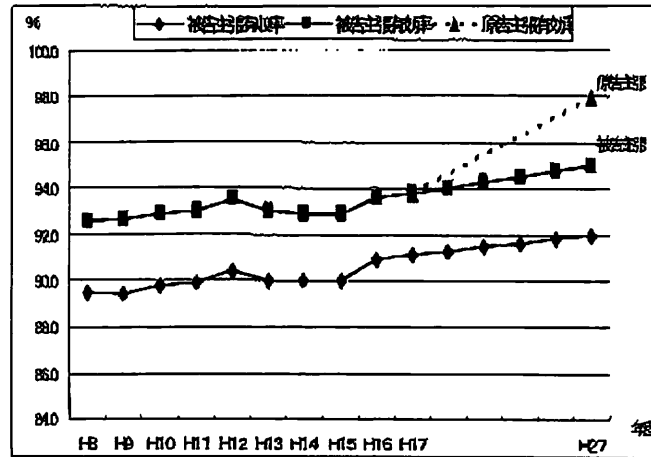
埼玉県の新たな水需要予測では、前回の水需要予測と同様に、被告ら準備書面（15）でも述べたとおり、有収率算定の基となる有効率の目標を秩父地域で85%、秩父地域以外を95%と設定した。この目標有効率95%は、過去10年間の実績（次表：有収率・有効率・無収率の推移と将来目標値）をみても、92.6%から93.8%へ1.2%向上している事実を踏まえて達成可能と判断し設定したものである。

原告らのいう有効率98%については、確かに厚生労働省が平成16年に示した「水道ビジョン」に目標とすべき数値として示されているが、埼玉県の場合、平成27年度までに達成可能な目標として設定する段階までに至っていないのが現状である。

このため、原告らの主張は、無理な目標数値による予測手法を用いて、自らの予測を合理的であると強弁しているものである。

有収率・有効率・無収率の推移と将来目標値

年度	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	—	H27
有収水量	799,577	806,810	806,221	811,672	814,090	809,632	804,800	798,061	807,282	804,973		799,577
有効水量	827,343	836,338	834,299	839,488	842,288	835,734	831,342	822,049	830,928	828,468		827,343
年間給水量	893,401	902,581	898,265	902,409	900,810	898,488	894,475	884,935	887,831	883,332		893,401
有収率	89.5	89.4	89.8	89.9	90.4	90.0	90.0	90.0	90.9	91.1		92.0
有効率	92.6	92.7	92.9	93.0	93.5	93.0	92.9	92.9	93.6	93.6		95.0
無収率	3.1	3.3	3.1	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.7	2.7		3.0

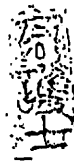


次に、②負荷率について補足する。

原告らは、負荷率を86.1%と予測し、埼玉県が予測した84.3%より1.8%高くなると主張し、結果的に、一日最大給水量で約7万立方メートルの減量となるとし、有収率の違いも含めると①+②で約11万立方メートルの減量になるとしている。

負荷率の予測手法には、被告ら準備書面(8)7頁、(15)9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や、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ことを踏まえ、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、実績値の最低値である84.3%としたものである。

負荷率を原告らの言う過去5年間の最小値である86.1%を採用した場合、過去に実績としてあった84.3%の負荷率が発生したときに給水の安定性が確保されないことになる。したがって、原告らの主張する負荷率の予測は、必



ずしも合理的なものとは言えないのである。

3 利水安全度に関する被告の新たな主張に対する反論について

原告らは、被告ら準備書面（15）において、利水安全度、ひいては、水需給計画に関する従前の主張を根本から変更したことは遺憾であり、その政策変更の合理性をまず明らかにすべきであると主張する。平成20年7月4日に閣議決定された国が定める「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」（通称フルプラン）において、利水安全度を確率的に1/10とする供給の目標が示されるのを踏まえ、利根川水系及び荒川水系に水源を依存している関係都県の中で、渇水時に埼玉県だけ高率の取水制限、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、利水安全度を確率的に1/10としたものであり、合理性があることは明白である。

原告らは、八ッ場ダムを含む水資源施設の開発水量が当初の計画より減少することにより県の負担が増大すると主張しているが、「八ッ場ダム建設事業基本計画書」（乙第20号証）に示されているとおり、開発水量が減少するわけではない。

また、水源開発施設の負担割合（治水と利水）は、基本的にそれぞれの必要容量によって決まっており、八ッ場ダムについても利水安全度が1/10になったからといって、埼玉県の開発水量を生み出す容量が減少するわけではないので、負担が増大することはない、渇水に対応する安全度が向上するということである。このように、埼玉県の負担が増大するということはないのである。

次に原告らは、「利水安全度を1/10とすると利根川・荒川水系からの供給可能量が大幅に減る」との国交省の説明には根拠がないと主張するが、この論点は、利水安全度の設定に用いた栗橋地点の確保流量等の設定根拠が争点と考えられることから、河川管理者である国土交通省関東地方整備局に意見照会をしており、回答が届きしだいそれをもとに反論する予定である。

4 利水安全度を1/10と設定しても水不足は生じない、との主張について



原告らは、正当に保有水源量を評価すると、八ッ場ダム及び霞ヶ浦導水事業を除き給水量ベースで日量327万立方メートルであり、利水安全度を1/10と設定し評価しても給水量ベースで日量268万立方メートルになるとし、新規水源開発なしの供給量が将来の需要量に匹敵しており水需要をほぼ充足することから、埼玉県にとって八ッ場ダムは不要であると主張する。しかしながら、仮に原告ら準備書面(12)別紙VIでいう八ッ場ダムや霞ヶ浦導水分を除いた正当な評価による水量、日量327万立方メートルを見ると、「注3」にあるように、農業用水合理化分の非かんがい期の水源はかんがい期水利権とされており、未確保であることを述べており、水資源開発施設からの補給ができないにも拘わらず、八ッ場ダムは不要と主張しているものである。

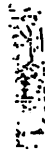
ここで、既に述べた農業用水合理化事業における転用水源の非かんがい期水源手当と八ッ場ダムの必要性について補充して述べる。

埼玉県の現実を直視すれば、これまで「水源開発施設への参加」を条件として、多い時で毎秒約9立方メートル、現在でも毎秒約7.5立方メートルの暫定水利権を得て、水道用水の供給を行っている。

八ッ場ダムへの参画は、大部分がかんがい期しか水利権を持たない農業用水を合理化して転用した水源を、水道用水として一年間使用できるように非かんがい期の水源を確保しようとするものであり、その数値は、給水量ベースで日量約84万立方メートルである。この水量は、仮に1人1日400リットル使うとすると、約200万人分相当の水を賄う水量となる。

このように、既に暫定水利権の許可を得て取水している現状の中で、八ッ場ダムのような水資源開発施設へ参画しなくても安定水源になる、という担保がない限り、これをいつまでも放置しておくことは許されず、八ッ場ダムから撤退することはできない。

また、農業用水合理化事業における転用水源の非かんがい期の水源確保は、過去において第3次並びに第4次フルプランにも必要な旨が記述されて今日に



至っている事実もある。

従って、暫定水利権を得て取水している実態や、フルプランに位置付けられた非かんがい期水源手当の考え方、これらを見做して、農業用水転用水利権を
通年として保有水源評価するのは誤りであり、八ッ場ダムは供給計画の面でま
ったく不要な事業であるというのは失当であり、むしろ埼玉県にとって必要な
水源開発施設である、と言える。

以上