

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1名

準備書面（3）

平成17年9月1日

さいたま地方裁判所第4民事部 御中

被告兩名訴訟代理人 弁護士 関口 幸



第1 被告準備書面（2）12頁23項中、「約145億円」とあるを「約143億円」と訂正する。上記は誤記のためである。

第2 本件訴えは、住民訴訟制度の趣旨に反するものである。

原告らは、請求の趣旨1項（1）ないし（3）及び同3項（1）ないし（3）の各負担金（以下「本件各負担金」という。）並びに同項（4）の繰出金（以下「水道会計繰出金」という。）の支出が違法であると主張するが、その理由とするところは、本件ダムの水資源開発効果及び治水効果には根拠がないばかりか、本件ダム自体、立地上及び構造上の重大な欠陥により、ダムとしての機能を果たせないということにつきる。

ところで、本件ダムは、①河川管理者である建設大臣（当時）が定めた「利根川水系工事実施基本計画・乙第6号証」（なお、河川法の一部を改正する法律〔平成9年法律第69号〕附則第2条の規定により、この基本計画は、河川



法第16条第1項の「河川整備基本方針」及び同法第16条の2第1項の「河川整備計画」とみなされる。)に位置づけられているダムであり、かつ、②水資源開発促進法第4条の規定に基づき内閣総理大臣(当時)が決定した「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」(乙第7号証)に位置づけられているダムであり、また、③特定多目的ダム法第4条第1項の規定に基づき建設大臣(当時)が定めた基本計画(乙第8号証)に位置付けられたダムである。

したがって、原告らの主張の実質は、埼玉県の出の適否の問題でなく、国が行った本件各基本計画書等の当否、ひいては政治的判断の当否を争うものである。住民訴訟は、地方公共団体における違法な財務会計上の行為を予防又は是正し、もって地方財政行政の適正な運営を確保することを目的とするものであって、原告の主張は住民訴訟制度の目的を逸脱するものであり、失当である(同旨・名古屋地方裁判所平成13年3月2日判決。同判決は、控訴審名古屋高等裁判所平成14年2月28日判決において維持され、上告審最高裁判所平成15年3月18日決定で是認されている。)

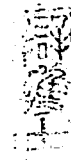
第3 八ッ場ダム建設事業の概要

1 八ッ場ダム建設事業の概要について

上記第2の被告らの主張に関連して、本件事業の概要について述べる。

八ッ場ダム建設事業は、群馬県吾妻郡嬭恋村から群馬県渋川市に至る利根川水系吾妻川の長野原町地内に八ッ場ダムを建設することにより、利根川等の洪水調節及び吾妻川における流水の正常な機能の維持と増進を図るとともに、埼玉県、茨城県、群馬県、同県藤岡市、東京都、千葉県、北千葉広域水道企業団、印旛郡市広域市町村圏事務組合の水道用水及び群馬県、千葉県の工業用水の確保を行うものである。

この事業は、国土交通大臣(旧建設大臣)が事業主体となって実施している



ものであり、事業に要する費用の概算額を約4,600億円とし、平成22年度の完成を予定しているものである。

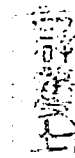
なお、詳細については、「八ッ場ダム（建設事業のご案内）」（乙第9号証）を参照されたい。

2 関係法令等における八ッ場ダム建設事業の位置付け

(1) 河川法上の位置付け

- ① 河川管理者は、その管理する河川について、河川の総合的な保全と利用に関する基本方針として、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように、工事実施基本計画を定めておかなければならないとされている（平成9年法律第69号による改正前の河川法（以下「改正前河川法」という。）第16条）。

利根川水系については、河川管理者である建設大臣（当時）が昭和40年4月28日に利根川水系工事実施基本計画（乙第10号証）を決定した（改正前河川法第16条第1項）。当該計画の主な内容は、基本高水①（ダムや遊水池など洪水量を調節する施設が無い状態で流出してくる流量）のピーク流量を、群馬県伊勢崎市八斗島地点において毎秒17,000立方メートルとし、このうち上流のダム群により毎秒3,000立方メートルを調節して、河道への配分流量を毎秒14,000立方メートルとするものであった。その後、利根川流域の経済的、社会的発展にかんがみ、近年の出水状況から流域の出水特性を検討し、基準地点八斗島における基本高水のピーク流量を毎秒22,000立方メートルとし、上流のダム群で毎秒6,000立方メートルを調節することを骨子として昭和55年12月19日に計画を全面改定した（乙第11号証）。平成7年3月30日に決定した現行の利根川水系工事実施基本計画（乙第12号証）までの間合計8回の改定がなされているが、八ッ場ダムは、平成4年4月7日の第5回改定時に同工事実施基本計画に位置付けられている（乙第6号証）。



- ② 平成7年3月30日に決定した現行の利根川水系工事実施基本計画においては、利根川水系の、上流部に多目的ダムとして、既設の藤原ダム、相俣ダム、菌原ダム、矢木沢ダム、下久保ダム及び奈良俣ダムのほかにハッ場ダム等を建設し、下流の洪水調節を図るとともに、各種用水の補給等を行うとされている（乙第12号証）。
- ③ なお、平成9年法律第69号による改正後の河川法第16条第1項及び第16条の2第1項では、河川管理者は河川整備基本方針及び河川整備計画を定めることとなった。しかし、利根川水系においてはそれらが定められておらず、平成9年法律第69号附則第2条に基づいて、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間は、改正前河川法第16条第1項の規定に基づき当該河川につき定められている工事実施基本計画の一部を、平成9年法律第69号による改正後の河川法第16条第1項及び第16条の2第1項の規定により当該河川の区間について定められた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) 水資源開発促進法上の位置付け

- ① 国土交通大臣（平成13年1月5日以前は内閣総理大臣）は、産業の開発又は発展及び都市人口の増加に伴い用水を必要とする地域について広域的な用水対策を緊急に実施する必要があると認めるときは、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣その他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、当該地域に対する用水の供給を確保するための水資源の総合的な開発及び利用の合理化を促進する必要がある河川の水系を水資源開発水系として指定し、これを公示しなければならないとされており（水資源開発促進法（昭和36年法律第217号）第1条、第3条）、この水資源開発水系として、現在までに、利根川水系、荒川水系、豊川水系、木曾川水系、淀川水系、吉野川水系及び筑後川水系の7水系が指定されている。



そして、国土交通大臣（平成13年1月5日以前は内閣総理大臣）は、水資源開発水系の指定をしたときは、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣その他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、当該水資源開発水系における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水資源開発基本計画を決定し、これを公示しなければならないとされており、水資源開発基本計画を変更しようとするときも同様とされている（同法第4条）。

② ハッ場ダム建設事業が実施される利根川水系は、昭和37年4月27日の閣議決定を経て、水資源開発水系の指定を受け（昭和37年4月30日総理府告示第12号（乙第13号証））、同年8月17日の閣議決定により同水系に係る水資源開発基本計画が決定されている（昭和37年8月20日総理府告示第30号（乙第14号証））。また、現在利根川水系と一本化された水資源開発基本計画となっている荒川水系は、昭和49年12月24日の閣議決定を経て、水資源開発水系の指定を受け（昭和49年12月27日総理府告示第41号（乙第15号証））、昭和51年4月の利根川水系と荒川水系を統合した全部変更決定により（昭和51年4月21日総理府告示第19号（乙第7号証））、ハッ場ダム建設事業が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「昭和51年水資源開発基本計画」という。）に初めて位置付けられることになり、名称はハッ場ダム建設事業、事業主体は建設省（当時）、河川名は吾妻川、新規利水容量（ダムの有効貯水容量）は約90,000千立方メートルと定められた。

③ その後、社会経済情勢の変化等に合わせて、利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画が全部変更決定された（昭和63年2月6日総理府告示第3号（乙第16号証））ことにより、ハッ場ダム建設事業の事業目的に1都5県に係る水道用水及び群馬県と千葉県工業用水を確保することが明記されるとともに、予定工期が「昭和42年度から昭和75年度まで」と明



記された。

また、水資源開発基本計画は、平成元年2月、平成6年2月、平成7年3月、平成10年4月及び平成11年8月の変更を経て、平成13年9月18日国土交通省告示第1458号（乙第17号証）では、八ッ場ダム建設事業の予定工期が「昭和42年度から平成22年度まで」に変更され、更に平成14年12月には中止ダムの削除や思川開発事業等の一部変更がなされた（平成14年12月11日国土交通省告示第1077号（乙第18号証）（以下「現行の水資源開発基本計画」という。）。）。

なお、八ッ場ダムの建設事業に関するこれらの変更点は、都市用水利水者の参画、工期の延長等であり、これは、昭和51年に八ッ場ダム建設事業が水資源開発基本計画に初めて位置付けられて以来、平成14年までの約30年の間の社会経済情勢の変化等に適応すべく、順次変更されてきたものである。

- ④ 現行の水資源開発基本計画においては、八ッ場ダムを建設することにより、利根川等の洪水調節を図るとともに、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県及び東京都の水道用水並びに群馬県及び千葉県の工業用水の確保を行うものとされ、八ッ場ダムの新規利水容量（ダムの有効貯水容量）が約90,000千立方メートル、予定工期が「昭和42年度から平成22年度まで」とされている。（乙第18号証）

（3） 特定多目的ダム法上の位置付け

- ① 国土交通大臣は、多目的ダムを新築しようとするときは、その建設に関する基本計画を作成しなければならないとされている（同法4条第1項）。また、同基本計画を作成し、変更し、又は廃止しようとするときは、あらかじめ関係行政機関の長に協議するとともに、関係都道府県知事及び同基本計画に定められるべき、又は定められたダム使用权の設定予定者の意見を聞かなければならない。この場合において、関係都道府県知事は、意見を述べようとする

るときは、当該都道府県の議会の議決を経なければならないとされている（同法第4条第4項）。更に、建設に関する基本計画を作成したときは、速やかに、その旨を公示するとともに、関係行政機関の長、関係都道府県知事及びダム使用権の設定予定者に通知しなければならないとされている（同法第4条第5項）。

- ② 本件についてみると、ハッ場ダム建設事業の主務大臣は国土交通大臣（旧建設大臣）であり、同大臣は、同法第4条第4項により関係行政機関の長に協議するとともに、茨城県知事、栃木県知事、群馬県知事、埼玉県知事、千葉県知事及び東京都知事及びダム使用権設定予定者である群馬県知事、群馬県藤岡市長、埼玉県知事、東京都知事、千葉県知事、北千葉広域水道企業団企業長、印旛郡市広域市町村圏事務組合理事長並びに茨城県知事の意見をあらかじめ聞いて、前記昭和51年水資源開発基本計画（乙第7号証）を踏まえ、昭和61年7月10日建設省告示第1284号、ハッ場ダムの建設に関する基本計画（乙第8号証）を告示した（以下「昭和61年基本計画」という。）。

昭和61年基本計画では、事業目的を洪水調節及び新規利水、工事計画を重力式コンクリートダム及び管理設備の建設、工期を「昭和42年度から昭和75年度（平成12年度）まで」の予定とし、事業に要する費用の概算額を約2,110億円としている。

- ③ その後、国土交通大臣（旧建設大臣）は、工期満了となる平成12年度に工期延期について昭和61年基本計画と同様、関係行政機関の長に協議するとともに、関係都県知事及びダム使用権設定予定者の意見をあらかじめ聞いて、平成13年9月にハッ場ダムの建設に関する基本計画（第1回変更）を告示し、工期を「昭和42年度から平成22年度まで」と延長した（平成13年9月27日国土交通省告示第1475号（乙第19号証））。
- ④ 更に、国土交通大臣は、これまでと同様、同法第4条の手続きを経た上で、

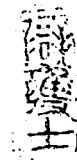
平成16年9月に、ハッ場ダムの建設に関する基本計画を告示した（平成16年9月28日国土交通省告示第1164号。以下「平成16年基本計画」という。（乙第20号証））。

現行の平成16年基本計画では、総事業費を約4,600億円としたほか、新規に吾妻川における流水の正常な機能の維持と増進が加えられ、また、利水者の通年水量と非かんがい期水量の変更や工業用水から水道用水への用途変更等がなされた。

- ⑤ なお、ダム使用权は、国土交通大臣が、流水を特定用途に供しようとする者の申請によって設定するものであり（同法第15条）、現行のハッ場ダムの建設に関する基本計画に定められているダム使用权の設定予定者である群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、藤岡市、北千葉広域水道企業団及び印旛郡市広域市町村圏事務組合は、いずれも昭和60年11月9日に同法第15条の規定に基づき、ダム使用权の設定を申請している。その後、現行の平成16年基本計画においてダム使用权の設定について変更が生じたダム使用权の設定予定者である群馬県、埼玉県、千葉県及び印旛郡市広域市町村圏事務組合は、同法第15条の規定に基づきダム使用权の設定を申請している。

（4） 県の長期計画における位置付け

昭和53年10月に策定した、埼玉県の基本課題、施策のあり方及び各地域における発展整備方向等を体系的に明らかにした「埼玉県長期構想一緑と清流、豊かな埼玉・600万人の幸せをめざしてー」（乙第21号証）において、水資源開発については、人口の増加や生活水準の向上に伴って水需要は著しく増大することが予測され、また、地盤沈下の原因となっている地下水採取を抑制する必要もあって、今後、表流水の需要は膨大になると見込まれ、これに対応する水資源については、引き続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に基づいて、国や水資源開発公団（現独立行政法



人水資源機構)が施工する南摩ダム(思川開発事業)、奈良俣ダム、渡良瀬遊水池等の建設に参画するとともに、滝沢ダム、浦山ダム、有間ダム、合角ダム及び権現堂調節池などの県内のダム等の建設、農業用水の合理的利用を進め生み出される余剰水を都市用水へ転用するなどして新規の水源を確保することとしていた。また、ダムの建設にあたっては、水源地域住民の生活環境を急激に変えて地域社会をも失われるうえ、その恩恵は下流地域の住民が受けることを踏まえ、水源地域の環境整備や住民の生活再建を積極的に推進して、地域住民の理解と協力のもとに建設を進めることがあげられていた。

さらに、昭和60年3月には総合的、効率的な県政を展開するための指針として「埼玉県新長期構想―緑と清流、豊かな埼玉・21世紀をめざして―」(乙第22号証)を策定したが、その中で水資源開発については、水需要の増加に対してダムによる水源開発は水源地域に多大な犠牲を伴うため解決に時間がかかることなどから完成が遅れ、許可水利権は暫定的に割り当てられたものが多く、供給は極めて不安定になっているとあげられている。

埼玉県は、「埼玉県新長期構想―緑と清流、豊かな埼玉・21世紀をめざして―」に基づいて、今後も予想される水需要の増加に対応するため、昭和61年3月に八ッ場ダム建設事業に参画したものである。

その後、県の長期的な総合計画は、「埼玉県新長期構想(改訂版)―緑と清流、豊かな埼玉・21世紀をめざして―」(平成4年3月策定)(乙第23号証)、「埼玉県長期ビジョン」(平成9年2月策定)(乙第24号証)の2回の改訂及び策定が行われたが、いずれの計画においても、水資源開発施設の建設を推進することと位置付けられている。

3 八ッ場ダム建設事業の目的等について

八ッ場ダム建設事業は、重力式コンクリートダム及び管理設備を建設することにより、利根川の洪水調節及び吾妻川の流水の正常な機能の維持と増進を図るとともに、群馬県、群馬県藤岡市、埼玉県、東京都、千葉県、北千葉広域水



道企業団、印旛郡市広域市町村圏事務組合及び茨城県の水道用水並びに工業用水の確保を行うものであるが、この事業の内容、目的等について、以下説明する。

(1) 洪水調節

利根川は、過去に多くの出水に見舞われているが、明治29年、同43年及び昭和22年においては、東京にまで被害が及ぶ大出水となった。特に昭和22年9月のカスリン台風による洪水は、埼玉県北埼玉郡東村新川通り地先（現大利根町）において、延長340メートルの破堤を生じた。この破堤による洪水は埼玉県下のみにとどまらず、東京都葛飾区、江戸川区に侵入し、浸水面積は約440平方キロメートルにも及んだ。この破堤による被害だけでも、死者78名、負傷者1,506人、家屋浸水138,854戸という激甚なものであった（乙第25-1, 2号証）。

現行の利根川水系工事実施基本計画（前記2（1）参照（乙第12号証）の利根川本川の基本高水のピーク流量は、昭和22年9月洪水を主要な対象洪水とし、さらに利根川流域の過去の降雨及び出水特性を検討して、基準地点八斗島において毎秒22,000立方メートルとし、このうち上流のダム群により毎秒6,000立方メートルを調節して、河道への配分流量は毎秒16,000立方メートルとしている。八ッ場ダムは、当該計画の上流ダム群の一環をなすものである。

また、八ッ場ダムの建設に関する基本計画では、利根川水系吾妻川の当該ダムの建設される地点における計画高水流量毎秒3,900立方メートルのうち毎秒2,400立方メートルの洪水調節を行う65,000,000立方メートルの洪水調節容量を確保するとしている（現行の平成16年基本計画・乙第20号証）。

埼玉県は利根川の中流部に位置し、低平な市街地や農地が広がっている地形をなしていることから、かつてのカスリン台風のように、ひとたび利根川



の堤防が決壊するような事態となればその被害は極めて甚大なものとなり、県民の生命さえも危険にさらされることとなる。このため、ハッ場ダムによって洪水調節をし、流量を軽減することは、利根川の治水対策としてきわめて有効かつ重要なものである。

(2) 既得用水の補給等による流水の正常な機能の維持

ダム下流に位置する名勝吾妻峡の景観を保全するために必要な流量を確保し、更に吾妻川の水量を増量させ、河川に生息・生育する動植物の保全等に必要な流量を確保することにより、吾妻川の流水の正常な機能の維持と増進を図る（乙第20号証）。なお、「流水の正常な機能の維持と増進」とは、河川が本来もつべき流量である河川維持流量（渇水時において維持すべきであるとして定められた流量で、舟運、漁業、景観、塩害の防止、河川管理施設の保護、地下水位の維持、動植物の保護、流水の清潔の保持等を総合的に考慮して設定される流量）を確保することにより河川の適正な管理を図ろうとすることをいう。

(3) 新規利水

ハッ場ダムの建設によって、群馬県の水道用水として広桃用水の合理化に伴う水道用水への転用水と合わせて通年取水を可能とするため、毎年9月26日から翌年5月31日までの間、最大毎秒2,000立方メートル、藤岡市の水道用水として最大毎秒0,250立方メートル、「埼玉県の水道用水として最大毎秒0,670立方メートル、また、利根中央用水事業・利根中央農業水利事業、中川水系農業水利事業（第一次及び第二次）及び埼玉合口二期事業の農業用水合理化に伴う水道用水への転用水と合わせて通年取水を可能とするため、毎年10月1日から翌年3月31日までの間において最大毎秒9,250立方メートル、4月1日から4月10日までの間において最大毎秒7,451立方メートル、4月11日から4月15日までの間において最大毎秒3,704立方メートル、」東京都の水道用水として最大毎秒5,2

20立方メートル、また、埼玉合口二期事業の農業用水合理化に伴う水道用水への転用水と合わせて通年取水を可能とするため、毎年10月1日から翌年4月15日までの間において最大毎秒0.559立方メートル、千葉県においては千葉県営水道、北千葉広域水道、印旛郡市広域水道に、各々最大毎秒0.990立方メートル、毎秒0.350立方メートル、毎秒0.540立方メートル、千葉県営水道においては、江戸川坂川用水合理化に伴う水道用水への転用水と合わせて通年取水を可能とするため、毎年10月1日から翌年3月31日までの間において最大毎秒0.470立方メートル、茨城県の水道用水として最大毎秒1.090立方メートルの取水を可能ならしめる。

更に、群馬県の工業用水として広桃用水の合理化に伴う工業用水への転用水と合わせて通年取水を可能とするため、毎年9月26日から翌年5月31日までの間、最大毎秒0.350立方メートル、千葉県の工業用水として最大毎秒0.470立方メートルの取水を可能ならしめる（乙第20号証）。

4 ハッ場ダム建設事業に係る施設の概要について

ハッ場ダムは、群馬県吾妻郡長野原町に建設される重力式コンクリートダムである。なお、重力式コンクリートダムとは、コンクリートによって構築されるダムで、ダム本体の重さで水圧を支えるように造られているダムのことである。

ダム及び貯水池の主な諸元は、堤高（基礎地盤から堤頂（堤体の天端の最高の部分）の標高との差）131.0メートル、総貯留量107,500,000立方メートル、有効貯留量90,000,000立方メートルである（乙第20号証）。

以上

添 付 書 類

- 1 乙第2号証から乙第25号証まで
- 2 証拠説明書