

副 本

平成16年(行ウ)第14号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

原告 市民オンブズパーソン栃木 外20名

被告 栃木県知事 福田富一

副本直送


第3準備書面


平成17年9月 / 日


宇都宮地方裁判所第1民事部合議係 御中


被告訴訟代理人弁護士 谷 田 容 一


同 白 井 裕 己 



同 船 田 録 平 

同 平 野 浩 視 

被告指定代理人 手 塚 和 男 

同 小 野 崎 忠 

同 吉 江 昌 巳 

同	小野塚	和康	
同	池田	雅之	
同	鈴木	充	
同	赤羽	幸雄	
同	毛部川	直文	
同	長谷川	浩庸	

第1 原告らの準備書面2（平成17年6月13日付け）による変更後の請求の趣旨第2項に対する答弁

1 本案前の答弁

当該請求についての訴えを却下する。

却下を求める理由は、後述する（第6の第5項）。

2 本案の答弁

当該請求を棄却する。

第2 利水費用の負担について－思川開発事業

1 水資源機構の目的等

独立行政法人水資源機構法（以下「水資源機構法」という。）は、それまでの水資源開発公団法（以下「公団法」という。）に代わるものとして、平成14年12月18日に施行されている（ただし、附則6条から13条まで及び15条から26条までの規定は、平成15年10月1日から施行）。

水資源機構法は、「独立行政法人水資源機構の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める」ものであり（1条）、独立行政法人水資源機構（以下「水資源機構」という。）は、「水資源開発基本計画に基づく水資源の開発又は利用のための施設の改築等及び水資源開発施設等の管理等を行うことにより、産業の発展及び人口の集中に伴い用水を必要とする地域に対する水の安定的な供給の確保を図ることを目的とする」ものである（4条）。

なお、「水資源開発基本計画」とは、水資源開発促進法の規定により国土交通大臣が定める水資源開発基本計画をいうものである（水資源機構法2条1項、水資源開発促進法4条）。

2 事業実施の手続等

水資源機構は、上記目的を達成するため、ダム、河口堰、湖沼水位調節施設、多目的用水路、専用用水路その他の水資源の開発又は利用のための施設及びこれらと密接な関連を有する施設（以下「水資源開発施設」という。）の新築又は改築を行うことを業務の一部とするが（水資源機構法12条1項1号）、この業務を行おうとするときは、水資源開発基本計画に基づいて事業実施計画を作成し、関係都道府県知事に協議するとともに、主務大臣の認可を受けなければならない、これを変更しようとするときも同様である（同法13条1項）。

そして、水資源機構が上記事業実施計画を作成し、又は変更しようとするときは、あらかじめ、当該水資源開発施設を利用して流水を水道又は工業用水道の用に供しようとする者（事業からの撤退をする者を含む。以下「利水者」という。）の意見を聴くとともに、費用負担についての同意を得なければならない（同条3項）。

なお、公団法当時においては、主務大臣が、水資源開発基本計画に基づいて事業実施方針を定め（公団法19条1項）、水資源開発公団（以下「公団」という。）が、事業実施方針に基づいて事業実施計画を作成していたものであり（同法20条1項）、主務大臣は、事業実施方針を定め、又は変更しようとする

るときは、あらかじめ、関係都道府県知事の意見を聴かなければならず（同法19条2項）、公団は、事業実施計画を作成し、又は変更しようとするときは、関係都道府県知事に協議するとともに、主務大臣の認可を受けなければならず（同法20条1項）、また、あらかじめ、利水者の意見を聴くとともに、費用負担についての同意を得なければならないものとされていた（同条2項）。

3 利水者の費用負担

被告の第1準備書面第2項(2)アでも指摘したとおり、水資源機構法25条1項に「機構は、水資源開発施設を利用して流水を水道若しくは工業用水道の用に供する者・・・に、政令で定めるところにより、当該水資源開発施設の新築又は改築及び管理並びにこれについての災害復旧工事に要する費用・・・を負担させるものとする」と規定され、同法施行令29条に費用の範囲が、30条に負担金の額が、31条に支払方法がそれぞれ規定されている。

4 思川開発事業の概要及び経緯

(1) 概要

思川開発事業の概要は、「思川開発事業に関する事業実施計画」（乙1。現行のもの）のとおりであり、水資源機構（公団法当時は公団）を事業主体として、総事業費約1850億円、事業予定工期昭和44年度～平成22年度をもって、洪水調節、流水の正常な機能の維持（南摩川・思川・黒川・利根川）、利水（水道用水）を目的とする南摩ダムの建設等を行うというものである。

(2) 経緯

思川開発事業の経緯（法手続等で、都道府県知事との協議等については栃木県に関するもの）は、以下のとおりである。

ア 昭和45年7月利根川水系における水資源開発基本計画（水資源開発促進法4条1項に基づいて昭和37年8月に策定）の変更により、思川開発事業を追加

- イ 平成6年3月16日公団法19条2項による事業実施方針（当初）の意見照会（乙2）、同年4月8日同意見照会に対する回答（乙3）、同年5月31日同事業実施方針決定（乙4）
- ウ 平成6年7月6日公団法20条1項による事業実施計画（当初）の協議（乙11）、同年9月27日同協議に対する回答（乙12）、同年11月25日同事業実施計画認可（乙13）
- エ 平成11年9月27日事業実施方針変更（第1回）の意見照会（乙5）、同年10月28日同意見照会に対する回答（乙6）、同年11月18日同事業実施方針変更決定（乙7）
- オ 平成11年11月19日事業実施計画変更（第1回）の協議（乙14）並びに公団法20条2項による利水者意見照会（乙20）及び費用負担についての同意請求（乙24）、平成12年2月15日同協議に対する回答（乙15）並びに同意見照会に対する回答（乙21）及び費用負担についての同意（乙25）、同年4月5日同事業実施計画変更認可（乙16）
- カ 平成13年12月5日事業実施方針変更（第2回）の意見照会（乙8）、同月21日同意見照会に対する回答（乙9）、平成14年3月1日同事業実施方針変更決定（乙10）
- キ 平成14年3月4日事業実施計画変更（第2回）の協議（乙17）並びに利水者意見照会（乙22）及び費用負担についての同意請求（乙26）、同月29日同協議に対する回答（乙18）並びに同意見照会に対する回答（乙23）及び費用負担についての同意（乙27）、同年4月12日同事業実施計画変更認可（乙19）

5 費用負担の現状

思川開発事業に係る水資源機構法25条1項に基づく費用負担については、原告らも認めているとおり、未だその負担は現実化していない。事業完了後の割賦支払となる見通しであり、その場合には、水資源機構が、支払期間、始期、

元利支払の方法、利子率等を定めなければならない、これを定めるについては、あらかじめ、負担金を負担すべき者と協議するとともに、国土交通大臣及び主務大臣の認可を受けなければならないとされているが（水資源機構法施行令 31 条）、未だその協議もなされていないものである。

第 3 治水費用の負担について－思川開発事業、湯西川ダム建設事業及び八ッ場ダム建設事業

1 思川開発事業

(1) 事業の概要

思川建設事業の概要は、第 2 の第 4 項(1)に述べたとおりである。

(2) 治水費用負担の根拠

水資源機構法 21 条 1 項（公団法 26 条 1 項も同文）は、「国は、特定施設の新築又は改築に要する費用のうち、洪水調節に係る費用その他政令で定める費用を機構（公団）に交付するものとする」と規定するとともに、水資源機構法 21 条 3 項（公団法 26 条 3 項）は、「都道府県は、第 1 項の規定により国が機構（公団）に交付する金額の一部を負担しなければならない」と規定しており、これが思川開発事業に係る治水費用負担の根拠である。

更に、水資源機構法 21 条 4 項（公団法 26 条 4 項）は、「前項の規定による都道府県の負担の割合その他同項の規定による都道府県の負担金に関し必要な事項は、政令で定める」と規定し、これを受けて水資源機構法施行令 22 条（公団法施行令 16 条）は、次のとおり規定している。

第 1 項 水資源機構法 21 条 3 項（公団法 26 条 3 項）の規定により同条第 1 項の交付金の一部を負担する都道府県は、当該交付金に係る特定施設の新築又は改築で治水関係用途に係るものにより利益を受ける都道府県とする。

第 2 項 水資源機構法 21 条 3 項（公団法 26 条 3 項）の規定により当該都道府県が負担する負担金の額は、当該特定施設に係る同条 1 項の交付

金の額に次に掲げる割合を乗じて得た額とする。

第1号 前項の都道府県が一である場合 (省略)

第2号 前項の都道府県が二以上である場合 国土交通大臣が当該特定施設の新築又は改築で治水関係用途に係るものにより当該都道府県の受ける利益の程度を勘案し、かつ、当該都道府県知事の意見を聴いて、当該都道府県につき定める割合に3分の1を乗じて得た割合

第3項 水資源機構法21条3項(公団法26条3項)の規定による都道府県の負担金が河川法施行令36条の2各号に掲げる施設に該当する特定施設に係るものである場合において、当該特定施設に係る水資源機構法21条1項(公団法26条1項)の交付金の額が120億円を超えるものであるときは、前項各号中「3分の1」とあるのは「10分の3」と、同項1号中「3分の2」とあるのは「10分の7」として、同項の規定を適用するものとする。

(3) 費用負担に係る意見照会等

思川開発事業に係る治水費用負担については、公団法施行令16条2項2号の規定に基づき、建設大臣(国土交通大臣)と栃木県知事との間で次のとおりの意見照会、回答及び通知がなされている。

ア 平成6年11月25日認可に係る事業実施計画について、同年10月21日意見照会(乙28)、同年12月21日同意見照会に対する回答(乙29)、平成7年1月18日負担割合通知(乙30)

イ 平成14年4月12日認可(第2回変更)に係る事業実施計画について、同年2月26日意見照会(乙31)、同年3月29日同意見照会に対する回答(乙32)、同年4月1日負担割合通知(乙33)

(4) 平成15年9月10日から平成16年9月9日までの負担金支出

当該期間内に支出した負担金の合計は、251,348,042円である。

2 湯西川ダム建設事業に係る治水費用

(1) 事業の概要

湯西川ダム建設事業の概要は、「湯西川ダムの建設に関する基本計画」(乙34)のとおりであり、国(国土交通省)を事業主体として、総事業費約1840億円、事業予定工期昭和57年度～平成23年度をもって、洪水調節、流水の正常な機能の維持(五十里ダム下流・鬼怒川・利根川本川)、かんがい、利水(水道用水・工業用水道用水)を目的とする湯西川ダムの建設を行うというものである。

(2) 治水費用負担の根拠

湯西川ダムが建設される鬼怒川支川湯西川は、一級河川であるところ、河川法60条1項は、「都道府県は、その区域内における一級河川の管理に要する費用については、政令で定めるところにより、その2分の1(改良工事のうち政令で定める大規模な工事に要する費用にあつてはその10分の3、その他の改良工事に要する費用にあつてはその3分の1、維持及び修繕に要する費用にあつてはその10分の4.5)を負担する」と規定しており、これが湯西川ダム建設事業に係る治水費用負担の根拠である。

(3) 費用負担に係る意見照会等

河川法60条による費用負担に関しては、国から都道府県に対する意見照会等の規定はない。

(4) 平成15年9月10日から平成16年9月9日までの負担金支出

当該期間内に支出した負担金の合計は、159,132,662円である。

3 ハッ場ダム建設事業に係る治水費用

(1) 事業の概要

ハッ場ダム建設事業の概要は、「ハッ場ダムの建設に関する基本計画」(乙35)のとおりであり、国(国土交通省)を事業主体として、総事業費約4600億円、事業予定工期昭和42年度～平成22年度をもって、洪水調節、流水の正常な機能の維持(吾妻川)、利水(水道用水・工業用水道用水)を

目的とするハッ場ダムの建設を行うというものである。

(2) 治水費用負担の根拠

河川法63条1項は、「国土交通大臣が行う河川の管理により、60条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」と規定しており、ハッ場ダムについては、その建設により栃木県の足利市、佐野市、藤岡町の各一部が治水上の利益を受けることから、建設大臣（国土交通大臣）は、栃木県知事に対し、ハッ場ダム建設事業に係る治水費用の負担を求めてきたものであり、これがハッ場ダム建設事業に係る治水費用負担の根拠である。

(3) 費用負担に係る意見照会等

河川法63条2項は、「国土交通大臣は、前項の規定により当該利益を受ける都府県に河川の管理に関する費用の一部を負担させようとするときは、あらかじめ、当該都府県を統轄する都府県知事の意見を聞かなければならない」と規定しており、ハッ場ダム建設事業に係る治水費用負担については、同項の規定に基づき、建設大臣（国土交通大臣）と栃木県知事との間で次のとおりの意見照会、回答及び通知がなされている。

ア 昭和55年12月19日改定の利根川水系工事実施基本計画につき、昭和56年1月22日意見照会（乙36）、同年2月6日同意見照会に対する回答（乙37）、同年3月2日負担割合通知（乙38）

イ 平成16年9月28日変更（第2回）に係るハッ場ダム基本計画について、平成15年12月8日意見照会（乙39）、平成16年2月19日同意見照会に対する回答（乙40）、同年9月28日負担割合通知（乙41）

(4) 平成15年9月10日から平成16年9月9日までの負担金支出

当該期間内に支出した負担金の合計は、2,357,000円である。

第4 水源地域整備事業の経費負担について－湯西川ダム建設事業及び思川開発事業

1 水源地域対策特別措置法の目的

水源地域対策特別措置法（以下「水特法」という。）は、ダム又は湖沼水位調節施設の建設によりその基礎条件が著しく変化する地域について、生活環境、産業基盤等を整備し、あわせてダム貯水池の水質の汚濁を防止し、湖沼の水質を保全するため水源地域整備計画を策定し、その実施を推進する等特別の措置を講ずることにより関係住民の生活の安定と福祉の向上を図り、もってダム等の建設を促進し、水資源の開発と国土の保全に寄与することを目的とするものである（1条）。

2 ダムに関する水特法の概要

(1) 対象ダム

水特法の適用対象となるダムは、国、地方公共団体又は水資源機構が建設するダムのうち、その建設により相当数の住宅又は相当の面積の農地が水没するダムで政令で指定されたもの（以下「指定ダム」という。）である（2条）。

(2) 水源地域の指定

国土交通大臣は、指定ダムにより河川の流水が貯留される土地の区域の全部又は一部をその区域に含む市町村の区域のうち、当該ダムの建設によりその基礎条件が著しく変化すると認められる地域を水源地域として指定し、公示する（3条）。

(3) 水源地域整備計画の決定

水源地域の公示があったときは、都道府県知事は、遅滞なく水源地域整備計画案を作成し、国土交通大臣（湯西川ダムに係る計画決定当時は内閣総理大臣）に提出する。これを受けた国土交通大臣（同）は、水源地域整備計画を決定する（4条）。

水源地域整備計画では、水特法5条1号、同法施行令2条に掲げる事業のうち、当該ダム建設による影響を緩和する等のために必要な事業として実施するもの（以下「整備事業」という。）の概要及び経費の概算が定められ、国庫補助の優先的な採択等により水源地域の計画的かつ集中的な整備が図られる（5条～7条等）。

(4) 事業主体

整備事業は、水特法及び当該各事業に関する法律の規定に従い、国、地方公共団体等が実施する（6条）。

(5) 国の負担・補助割合の特例

水没住宅数が特に多い指定ダム、水没農地面積が特に大きい指定ダム又は水源地域の基礎条件が特に著しく変化し、かつ、当該水源地域をその区域に含まない都府県が著しい利益を受ける指定ダムで政令で指定するもの（以下「9条指定ダム」という。）に係る整備事業については、その一部の事業の国庫補助率を嵩上げする措置が講じられる（9条）。

(6) 下流受益者の負担

整備事業の事業主体等として経費を負担する地方公共団体は、当該ダムにより利水又は治水上の利益を受ける者（以下「下流受益者」という。）と協議して、その負担する経費の一部を下流受益者に負担させることができる（12条）。

3 湯西川ダムに関する整備事業について

(1) 概要等

整備事業の概要等は、「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備計画」（乙42）のとおりである（栃木県事業10事業、栗山村事業38事業）。

(2) 経緯

整備事業の経緯（法手続等）は、以下のとおりである

- ア 昭和61年3月18日水源地域対策特別措置法第二条第二項のダム、同条第三項の湖沼水位調節施設及び第九条第一項の指定ダムを指定する政令（昭和49年政令273）の一部改正により、9条指定ダムに指定（乙43）
- イ 平成9年11月17日水源地域の指定（塩谷郡栗山村大字西川、大字湯西川）の公示（乙44）
- ウ 平成10年1月30日水源地域整備計画の決定（乙42）
- エ 平成10年5月12日水特法12条に基づく下流受益者の経費負担（前項(6)）についての協定等の締結（詳細は、後記(3)のとおり）

(3) 下流受益者の負担等

ア 下流受益者負担に関する協定等

- i 事業主体である栃木県及び栗山村を代表する栃木県と下流受益者である茨城県、千葉県及び栃木県とは、整備事業に要する経費の一部を下流受益者に負担させるため、平成10年5月12日付けで「利根川水系湯西川湯西川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」及び「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業の実施及び負担金の取扱い等に関する覚書」を締結した（乙45、46）。
- ii iの協定による下流受益者たる栃木県の負担分には、同じく下流受益者たる宇都宮市が負担すべき分も含まれていることから、事業主体である栃木県及び栗山村を代表する栃木県と下流受益者である宇都宮市とは、整備事業に要する経費の一部を同市に負担させるため、iの協定と同日付けで「利根川水系湯西川湯西川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」及び「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業の実施及び負担金の取扱い等に関する覚書」を締結した（乙47、48）。
- iii また、i、iiの協定は、いずれも、事業主体である栃木県及び栗山村

を代表する栃木県と下流受益者との間で締結されるものであることから、事業主体としての栃木県と栗山村との間で経費の負担調整をするため、栃木県と栗山村とは、iの協定と同日付けで「利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業に要する経費の負担調整に関する協定書」を締結した(乙49)。

イ 上記協定等の内容

- i 整備事業に要する経費の総額は17,259,817,000円とする。これは、整備事業の総事業費(栃木県が行う整備事業及び栗山村が行う整備事業の事業費の総額)から国庫補助金を除いたものである。

上記経費の総額のうち、16,909,817,000円を下流受益者の負担とし、その負担割合を0.9797(上記金額の経費の総額に対する割合の下4桁の数値)とする。これは、整備事業に要する経費の総額から通常投資額(整備事業の事業費のうち、ダム建設がない通常の場合にも支出が見込まれるところの、道路整備、治水・砂防その他の事業に要する経費に相当する分として、栃木県及び栗山村の地元負担とすべき額)を除いたものであり、その通常投資額の割合を0.0203(1-0.9797)としたものである(以上乙45)。

- ii 上記下流受益者負担についての各下流受益者ごとの受益者負担率は、次のとおりとする(乙45、47)。

宇都宮市	0.1443
茨城県	0.3366
千葉県	0.4677
栃木県	0.0514
計	1.0000

各下流受益者は、各年度に、栃木県及び栗山村を代表する栃木県に、次の算式により求める年度負担金を支払う(乙46、48)。

年度負担金＝当該年度に実施する全ての整備事業に要する経費のうち、栃木県費及び栗山村費の合計額（総経費から当該年度に係る国庫補助金を除いた額）×0.9797（iiの負担割合）×上記受益者負担率

iii iの経費の総額のうち、栗山村の整備事業に要する経費は14,316,991,000円とする。これは、栗山村が行う整備事業の総事業費から国庫補助金及び栃木県補助金を除いたものである。

上記栗山村の整備事業に要する経費のうち、14,266,991,000円を下流受益者の負担として、iの下流受益者負担金のうちから栃木県が栗山村に交付するものとし、その交付割合を0.9965とする。これは、栗山村の整備事業に要する経費から通常投資額（栗山村の地元負担とすべき額）を除いたものであり、その通常投資額の割合を0.0035（1－0.9965）としたものである（以上乙49）。

iv 栃木県は、各年度に、栗山村に、次の算式により求める年度交付金を交付する（乙49）。

年度交付金＝当該年度に実施する全ての整備事業に要する経費のうち、栗山村が負担する額（総経費から当該年度に係る国庫補助金及び栃木県補助金を除いた額）×0.9965
（上記交付割合）

ウ 整備事業の財源

上記協定等によって、栃木県は、各年度に、国庫補助金、イ ii の年度負担金及び一般財源（県の通常投資額）をもって、県が行う整備事業の事業費並びに栗山村が行う整備事業についての栃木県補助金及びイ iv の年度交付金を支出し、栗山村は、各年度に、国庫補助金、栃木県補助金、イ iv の年度交付金（下流受益者負担金）及び一般財源（村の通常投資額）をもって、村が行う整備事業の事業費を支出することとなったものである。

エ 受益者負担についての栃木県の経理処理

栃木県は、これまで、宇都宮市、茨城県及び千葉県から支払われる年度負担金については栃木県の歳入として経理していたが、栃木県の年度負担金については、歳出として負担金を支出し、歳入としてこれを受け入れるという経理処理をせず、各担当課の歳入歳出の差引きの中で一般財源で対応してきた。

具体的には、各担当課が、配当された歳出予算でもって、その所管する整備事業の経費支出、栗山村への補助金支出及び同村への年度交付金支出を行い、その財源としては、各事業についての国庫補助金（歳入）並びに上記宇都宮市、茨城県及び千葉県からの年度負担金（同）を充て、不足分については一般財源を充てるという方法をとってきた。ウに述べたとおり、栃木県の整備事業費（栗山村への補助金及び年度交付金を含む。）の財源は、国庫補助金、下流受益者の年度負担金及び一般財源（県の通常投資額）をもって構成されるから、上記不足分は、栃木県の年度負担金と通常投資額の合計に相当する。これによって、栃木県は、当該年度において、年度負担金を負担し、県の通常投資額を純然たる一般財源で負担したことになるものである。

(4) 整備事業の実施状況

栃木県が事業主体として行った整備事業は、次のとおりである。

平成15年度	湯西川地区砂防事業
	国道121号道路改築事業
	一般県道黒部西川線付替事業
平成16年度	湯西川地区砂防事業
	一般県道黒部西川線付替事業

また、栗山村も同村を事業主体とする整備事業を行っており、これに対し、栃木県から栃木県補助金及び(3)イivの年度交付金の交付を行っている。

(5) 平成15年9月10日から平成16年9月9日までの栃木県の受益者負担金

ア 前述したように、栃木県の受益者負担金に関しては、負担金としての支出行為はなされていないから、敢えて当該期間内における受益者負担の額を出すとすれば、その期間内における整備事業費支出、国庫補助金収入、年度負担金収入等をもとに、計算上の数値を導くほかない。

イ ところで、ダムの建設によって水没する公共施設については、ダム起業者の負担による補償事業が実施されるが、この補償事業は水源地域整備計画には含まれない。しかし、当該公共施設の従前の機能を回復するだけでは十分な効果が期待されないような場合、補償事業と合併して整備事業としての改良事業を実施する。この場合には、全体事業費から補償事業費を除外した整備事業費のみが整備計画に計上される。そして、合併した全体事業を県が実施する場合、補償事業分は起業者の負担として精算されることになるが、実施する全体事業に係る県の経費支出は一体的であり、補償事業費と整備事業費とに分けての支出ではない。

したがって、上記のような場合の整備事業費の金額は、現実に支出した金額の中から計算上割り出さなければならないのである。

ウ 被告第1準備書面第2項(4)ウに掲げた金額(44,412,000円)は、当該期間内に支出した整備事業費(イに該当する場合には、支出した全体事業費の中から整備事業費分を割り出した額)などをもとに栃木県の下流受益者負担金の額を試算した、計算上の数値なのである。

原告らは、当該金額を195,374,000円と主張しているが、上記被告第1準備書面に述べたとおり、これは宇都宮市が負担した額を含むものであり、かつ、その期間についても、当該期間ではなく、平成15年度(平成15年4月1日から平成16年3月31日まで)のものである。

被告は、上記のような誤りのある原告ら主張の金額に対し、被告の試算

結果である44,412,000円の限度でこれを認め、その余を否認しているのである。

4 思川開発事業に関する整備事業について

(1) 概要等

整備事業の概要等は、「利根川水系南摩川南摩ダムに係る水源地域整備計画」(乙50)のとおりである(栃木県事業5事業、鹿沼市事業17事業)。

(2) 経緯

整備事業の経緯(法手続等)は、以下のとおりである

ア 平成10年9月17日水源地域対策特別措置法第二条第二項のダム、同条第三項の湖沼水位調節施設及び第九条第一項の指定ダムを指定する政令(昭和49年政令273)の一部改正により、9条指定ダムに指定(乙51)

イ 平成17年2月10日水源地域の指定(鹿沼市上南摩町、西沢町)の公示(乙52)

ウ 平成17年3月17日水源地域整備計画の決定(乙50)

(3) 費用負担の現状

水特法12条1項による協議(協定等の締結)は未だなされておらず、下流受益者の負担は具体化していない。

第5 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金事業の経費負担について—思川開発事業及び湯西川ダム建設事業

1 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の目的

財団法人利根川・荒川水源地域対策基金(以下「基金」という。)は、利根川・荒川水系における水没関係住民の生活再建対策と水没関係地域の振興対策に必要な資金の貸付け、交付等の援助及び調査を行うことにより、ダム等の建設促進、水没関係住民の生活安定、水没関係地域の発展に資することを目的として、昭和51年12月22日に設立された(乙53)。

2 基金事業費の財源

利根川水系及び荒川水系に建設されるダムその他水資源の開発のための施設（「ダム等」という。）ごとに、その事業に要する経費について、ダム等の建設により利益を受ける地方公共団体の負担金を定め、これを財源とする（乙53、54）。

なお、基金事務局の管理運営費の財源は、基金の基本財産及び基本基金の運用益をもって充てられている。

3 思川開発事業に関する基金事業について

(1) 対象ダムの指定

平成11年12月17日「思川開発施設」が、基金事業の対象ダムに指定された（乙55）。

(2) 基金事業の費用負担に係る協定の締結

ア 基金事業に要する経費の負担については、平成12年3月31日付けで、栃木県、茨城県、埼玉県、千葉県及び基金の間で、「利根川水系思川開発施設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」を締結した（乙56）。

同協定により、思川開発施設に係る基金事業について、各県の暫定負担割合を、栃木県41.38%、茨城県10.77%、埼玉県29.19%、千葉県18.66%とした（協定書1条）。

イ なお、栃木県は、栃木県の暫定負担割合41.38%について、平成12年3月31日付けで、小山市との間で、「利根川水系思川開発施設建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源地域対策基金事業に係る栃木県負担額の利水者負担に関する協定書」を締結し、栃木県の暫定負担割合のうち小山市が3.83%に係る金額を分担して、これを直接基金に支払うこととした（乙57）。

ウ 同協定については、思川開発事業実施方針の変更を受け、平成14年3

月1日に変更協定が締結され、各県の負担割合が、栃木県34.89%、茨城県23.75%、埼玉県30.50%、千葉県10.86%に変更された(乙58)。

また、この変更に伴い、栃木県の負担割合(34.89%)のうちの小山市の分担割合を7.57%に変更した(乙59)。

(3) 平成15年9月10日から平成16年9月9日までの負担金支出

ア 平成15年度は、基金から、平成15年11月28日付けで栃木県分の負担金(後期分)33,907,807円の請求があり、同年12月22日付けで支出した。

イ なお、平成15年度思川開発施設基金事業の交付金の額の確定及び精算に従い、平成16年3月30日、上記負担金支出につき14,956円の還付を受けた。

ウ 平成16年度は、基金から、平成16年6月25日付けで栃木県分の負担金(前期分)33,753,860円の請求があり、同年7月16日付けで支出した。

エ 以上により、当該期間内に支出した負担金の合計は、67,646,711円である。

4 湯西川ダム建設事業に関する基金事業について

(1) 対象ダムの指定

平成5年2月19日「湯西川ダム」が、基金事業の対象ダムに指定された(乙60)。

(2) 基金事業の費用負担に係る協定の締結

ア 基金事業に要する経費の負担については、平成6年3月17日付けで、栃木県、茨城県、千葉県及び基金の間で、「利根川水系湯西川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についての協定書」を締結した(乙61)。

同協定1条により、湯西川ダムに係る基金事業に要する経費のうち、各県が分担する金額は、関係者間で年度毎に協議することとした。基金事業は、平成6年度から行われているが、現在までの各県の負担割合は、栃木県15.20%、茨城県35.50%、千葉県49.30%となっている。

イ なお、栃木県は、栃木県の負担割合15.20%について、平成6年3月17日付けで、宇都宮市との間で「利根川水系湯西川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事業に係る栃木県負担額の利水者負担に関する協定書」を締結し、栃木県の負担分(15.20%)は、全額宇都宮市が負担して、これを直接基金に支払うこととした(乙62)。

(3) 費用負担の現状

上記のとおり、栃木県の負担額は全額宇都宮市が負担し、直接支払うこととなっているので、栃木県からの支出はない。

第6 原告らの請求について

1 原告らの請求

本件における原告らの請求は、以下のとおりである。

- (1) 思川開発事業に係る利水費用の負担につき
 - ア 負担金支出の差止め請求
 - イ 事業からの撤退を怠る事実が違法であることの確認請求
- (2) 思川開発事業、湯西川ダム建設事業及び八ッ場ダム建設事業に係る治水費用の負担につき
 - ア 負担金支出の差止め請求
 - イ 支出した負担金についての損害賠償請求を求める請求
- (3) 思川開発事業及び湯西川ダム建設事業に係る整備事業の経費負担につき
 - ア 下流受益者負担金支出の差止め請求
 - イ 支出した負担金についての損害賠償請求を求める請求
- (4) 思川開発事業及び湯西川ダム建設事業に係る基金事業の経費負担につき

ア 負担金支出の差止め請求

イ 支出した負担金についての損害賠償請求を求める請求

2 住民訴訟の対象等

地方自治法 242 条の 2 に規定する住民訴訟は、地方公共団体の財務会計の違法を是正することを目的とするものであり、その訴訟の対象は、同法 242 条 1 項に掲げる財務会計上の行為（公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行又はその他の義務の負担）及び事実（公金の賦課若しくは徴収又は財産の管理を怠る事実）に限られるものである。

したがって、住民訴訟においては、本案に入る前の訴訟要件として、誰のいかなる作為又は不作為を問題とするものであるかを具体的に特定しなければならず、その特定をしない場合、特定したとしてもそれが前記財務会計上の行為又は事実に該当しない場合には、当該訴えは不適法として却下を免れない。

また、住民訴訟における請求を理由あらしめるためには、それが地方自治法 242 条の 2 第 1 項各号のいずれの請求であっても、訴訟の対象とされた特定の財務会計上の行為又は事実それ自体について、その違法事由が具体的に主張・立証されなければならないものである。

3 差止め請求（第 1 項(1)～(4)の各ア）及び損害賠償請求を求める請求（同項(2)～(4)の各イ）について

(1) 公金の支出のプロセスを大まかにいえば、支出負担行為（地方自治法 232 条の 3）を支出の法的根拠となし、長の支出命令により、出納長又は収入役が支出の実行を行う（同法 232 条の 4 第 1 項）というものである。なお、支出負担行為とは、支出の原因となる契約その他の行為であり、特定の金額の支払義務が即時に生ずるような契約の場合にはその契約締結行為が、相手方の契約の履行によって支払義務が生じるような場合には契約から履行の確認等に至る一連の行為が、補助金交付決定のように、それによって支払義務が発生する単独行為の場合には当該交付決定行為が、職員給与のように、給

与条例等により既に法律上の支払義務が発生しているものについて、その金額等を確認・確定して具体的な支出をなすという場合にはその支出決定行為が、上記支出負担行為に当たるものとされている。そして、上記プロセスの中の各行為には、それぞれの適法要件があるから、一口に「公金の支出の違法」といっても、それがどの行為の違法のことであるかが特定されなければ、実のある攻撃防御は成り立たない。例えば、原告が支出負担行為の違法を主張しているのに、被告が支出命令の適法性を主張するというのでは、すれ違いの攻撃防御となってしまうのである。

したがって、将来なされる公金の支出が違法であるとしてその差止めを求め、又は過去になされた公金の支出が違法であるとして損害賠償請求を求める場合には、当該案件につき将来なされる、又は過去になされたところの支出負担行為、支出命令、支出等のどれを問題にするのか、そこにどのような違法事由があるかを具体的に主張しなければならないものである。また、既になされた支出負担行為が違法であるとして、その履行としてなされる公金の支出の差止めを求めるといふならば、当該支出負担行為の違法事由と、これが将来なされる後続の支出負担行為又は支出命令の違法をもたらす所以を具体的に主張しなければならない。

なお、違法事由が具体的に主張されているならば、どの行為が問題とされているかを知るのは容易であるから、殊更上記のような特定を意識的に行う必要はないといえよう。しかし、違法事由の主張が漠然としているような場合には、早期にどの行為を問題にするのかを決め、当該行為についての違法事由を具体的に主張してもらうことが必要となるのである。

- (2) これをまず、利水負担金支出に係る請求（第1項(1)アの差止め請求）についてみると、公団法19条2項による事業実施方針に関する意見照会に対する回答（前記第2の第4項(2)イ、エ、カ）、同法20条1項（水資源機構法13条1項）による事業実施計画に関する協議に対する回答（同ウ、オ、キ）、

公団法 20 条 2 項（水資源機構法 13 条 3 項）による事業実施計画に関する
利水者意見照会に対する回答（同ウ、オ、キ）及び利水者の費用負担につい
ての同意（同ウ、オ、キ）は、いずれも前記支出負担行為には該当しない。
事業実施方針及び事業実施計画についての意見照会及び協議（公団法 19 条
2 項、20 条 1 項（水資源機構法 13 条 1 項））は、当該方針、計画に関係
都道府県の意見を反映させるためのものであり（なお、これは利水だけでな
く、事業の全般にわたるものである。）、これらが支出負担行為に当たらな
いことは明白である。また、公団法 20 条 2 項（水資源機構法 13 条 3 項）
の規定は、事業実施計画の作成・変更につきあらかじめ利水者の意見を聴く
とともに費用の負担についての同意を得ておくことが、当該事業の円滑な実
施を期するために必要であるという理由から設けられたもので、それ以上の
意味がある規定ではないと解されている。もっとも、費用負担についての同
意に関しては、その同意が得られなければそのような利水を予定する事業計
画の作成・変更はできないということになるであろう。しかし、事業実施計
画の作成・変更自体は、水資源機構（公団）の、認可を要件とする単独行為
であり、利水者との合意によるものではない。利水者の費用負担義務は、現
在では、水資源機構法 25 条 1 項、同法施行令 29 条、30 条等の規定に基
づくものであり、その具体的な負担金支払義務も、同法施行令 31 条その他
の所定の手続を経た水資源機構の賦課行為によって発生するものであって、
利水者の意思に基づくものではない。公団法 20 条 2 項（水資源機構法 13
条 3 項）の同意に、負担金支払義務の発生という法的効果はなく、これが支
出負担行為に該当しないことは明らかである。

水資源機構の賦課行為を受けてなされる支出負担行為については、これが
住民訴訟の対象となることはいうまでもないが、この場合の支出負担行為と
は、当該賦課行為が金額その他において正当であることを確認し、その支出
の意思決定をなすこと（(1)で例示した職員給与の支出決定のようなもの）で

ある。これが違法であることを理由に差止めの請求をする場合には、前記法条の規定とこれに基づく賦課行為によって既に法律上発生している負担金支払義務につき、その支出の意思決定をすることの、どこに、どのような違法があるというのか、その具体的な違法事由を主張しなければならないものである。

当該事業が法的には不存在であるというならばともかく、現に行われている事業に関し、水資源機構法の規定により法律上発生する費用負担義務を履行することについて、その履行をなすことそのものを違法とみる余地はないものといわなければならない。

- (3) 次に、治水負担金支出に係る請求（第1項(2)アの差止め請求及び同イの損害賠償請求を求める請求）についてみると、治水負担金支払義務も、水資源機構法21条3項、4項、同法施行令22条（思川開発事業関係）、河川法60条1項、同法施行令36条、36条の2（湯西川ダム建設事業関係）又は河川法63条1項、60条1項、同法施行令36条、36条の2（八ッ場ダム建設事業関係）及びこれらの規定に基づく所定の手続を経た国土交通大臣の賦課行為によって、県の意思とはかかわりなしに発生するものである。水資源機構法施行令22条2項2号（公団法施行令16条2項2号）による意見照会及び河川法63条2項による意見照会も、国土交通大臣（建設大臣）が当該都道府県の負担割合を定めるにつきその意見を反映させるためのものであり、これらの照会に対する回答（第3の第1項(3)、第3項(3)）が支出負担行為に当たらないことは明らかである。

治水負担金の支出につき、水資源機構又は国土交通大臣のなす賦課行為が金額その他において正当であることを確認し、その支出の意思決定をなすこと（支出負担行為）が違法であることを理由に差止めの請求をし、又は損害賠償請求を求める場合には、(2)と同様、上記法条の規定とこれに基づく賦課行為によって既に法律上発生している負担金支払義務につき、その支出の意

思決定をすること又はしたことの、どこに、どのような違法があるというのか、その違法事由を具体的に主張しなければならないものである。また、その違法を理由に損害賠償請求を求める場合には、当該違法事由との関係においていかなる損害が生じたかを主張しなければならない。違法事由が金額の過大という点に結びつくというような場合には、支出した負担金の全額が損害となる訳ではないのである。

当該事業が法的には不存在であるというならばともかく、現に行われている事業に関し、水資源機構法又は河川法の規定により法律上発生する費用負担義務を履行することについて、その履行をなすことそのものを違法とみる余地がないことは、(2)と同様であるといわなければならない。

- (4) 整備事業に関する負担金支出に係る請求（第1項(3)アの差止め請求及び同イの損害賠償請求を求める請求）について検討する。

水特法12条1項による協議は、各年度における負担金の額を定めるものではない。各年度における負担金の額は、当該年度に実施された整備事業の実績によって確定されるものである。しかしながら、上記協議は、水特法12条1項の規定と相まって、下流受益者の負担金支払義務の発生原因となるものであり、この協議がなされ、各年度における事業の実績により負担金の額が確定されることによって、当該年度における支出負担行為が完結するのである。

したがって、湯西川ダム建設事業に関する整備事業についての協定等の締結（第4の第3項(3)ア）は住民訴訟の対象となり得るものであるが、これが違法であることを理由に負担金支出の差止めの請求をし、又は損害賠償請求を求める場合には、国（所管大臣）が策定した水源地域整備計画に基づく整備事業につき、水特法12条1項による協議（協定等の締結）をなしたことの、どこに、どのような違法があるというのか、その具体的な違法事由を主張するとともに、当該違法がその後になされる負担金支出を違法とする所以

(契約等が違法であっても、無効でない限りは、当該契約等に基づく公金の支出が当然に違法となる訳ではない。)を明らかにしなければならないものである。また、その違法を理由に損害賠償請求を求める場合には、当該違法事由との関係においていかなる損害が生じたかを主張しなければならないことは、(3)と同様である。

更に、思川開発事業に関する整備事業(第4の第4項(3)に述べたとおり、未協議)につき今後上記協議(協定等の締結)をなし、負担金を支出することが違法であるとして、その差止めの請求をするというならば、その協議をなすこと自体にいかなる違法性があるというのか、その具体的な違法事由を主張しなければならないものである。

当該ダム建設事業が法的には不存在である、あるいは国の策定した水源地域整備計画が無効である(法的には存在しない。)というならばともかく、現に行われているダム建設事業に関し、国の策定した水源地域整備計画に基づく整備事業に係る水特法12条1項による協議をなすことについて、その協議をなすこと自体を違法とみる余地はないものといわなければならない。

(5) 基金事業に関する負担金支出に係る請求(第1項(4)アの差止め請求及び同イの損害賠償請求を求める請求)について検討する。

基金事業に係る経費の負担につき基金との間でなす協定も、各年度における負担金の額を定めるものではないが、(4)と同様の理由により住民訴訟の対象となり得るものである。

ただし、湯西川ダム建設事業に対する基金事業については、栃木県の負担金の全額を宇都宮市が直接基金に支払うことになっており(第5の第4項(2)、(3))、栃木県からの負担金支出の事実はない。したがって、湯西川ダム建設事業に対する基金事業に関する負担金支出については、「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」(地方自治法242条1項)には当たらないから、その差止めを求める訴えは不適法であって、却下を免

れないものである。なお、湯西川ダム建設事業に対する基金事業に関して、栃木県に「損害」が発生していないことはいうまでもない。

思川開発事業に対する基金事業についての協定（第5の第3項(2)）は住民訴訟の対象となり得るものであるが、これが違法であることを理由に負担金支出の差止めの請求をし、又は損害賠償請求を求める場合には、当該協定をなしたことの、どこに、どのような違法があるというのか、その具体的な違法事由を主張するとともに、当該違法がその後になされる負担金支出を違法とする所以を明らかにしなければならないものである。また、その違法を理由に損害賠償請求を求める場合には、当該違法事由との関係においていかなる損害が生じたかを主張しなければならないものである。

当該ダム建設事業が法的には不存在である、あるいはこれに対する基金事業が法的には存在しないというならばともかく、現に行われているダム建設事業に関し、基金が行う基金事業の経費負担に係る協定をなすことについて、その協定をなすこと自体を違法とみる余地はないものといわなければならない。

4 求釈明

前2項に述べた点を踏まえ、以下のとおり釈明を求める。

- (1) 思川開発事業に関する利水負担金支出に係る請求（差止め請求）について、誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのか、明らかにされたい。
- (2) 思川開発事業に関する治水負担金支出に係る請求（差止め請求及び損害賠償請求を求める請求）について
 - ア 誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのか、明らかにされたい。
 - イ 支出した当該負担金の全額が栃木県の損害になるというのは、なにゆえか、明らかにされたい。

- (3) 湯西川ダム建設事業に関する治水負担金支出に係る請求（差止め請求及び損害賠償請求を求める請求）について
- ア 誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのか、明らかにされたい。
- イ 支出した当該負担金の全額が栃木県の損害になるというのは、なにゆえか、明らかにされたい。
- (4) ハッ場ダム建設事業に関する治水負担金支出に係る請求（差止め請求及び損害賠償請求を求める請求）について
- ア 誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのか、明らかにされたい。
- イ 支出した当該負担金の全額が栃木県の損害になるというのは、なにゆえか、明らかにされたい。
- (5) 湯西川ダム建設事業に関する整備事業についての負担金支出に係る請求（差止め請求及び損害賠償請求を求める請求）について
- ア 誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのか、明らかにされたい。
- イ アにおいて水特法12条1項による協議（協定等の締結）を違法とする場合には、その違法がなにゆえに、その後になされる負担金支出の違法をもたらすのか、明らかにされたい。
- ウ 支出した当該負担金の全額が栃木県の損害になるというのは、なにゆえか、明らかにされたい。
- (6) 思川開発事業に関する整備事業についての負担金支出に係る請求（差止め請求）について、誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのか、明らかにされたい。
- (7) 湯西川ダム建設事業に対する基金事業についての負担金支出に係る請求（差止め請求）について

ア この差止め請求が不適法であることを認められるならば、取り下げられたい。

イ 上記につき適法であるとしてこれを維持されるならば、その理由を明らかにされたい。

(8) 思川開発事業に対する基金事業についての負担金支出に係る請求（差止め請求及び損害賠償請求を求める請求）について

ア 誰の、いかなる財務会計上の行為の、どこに、どのような違法があるというのか、明らかにされたい。

イ アにおいて基金との間の協定締結を違法とする場合には、その違法がなにゆえに、その後になされる負担金支出の違法をもたらすのか、明らかにされたい。

ウ 支出した当該負担金の全額が栃木県の損害になるというのは、なにゆえか、明らかにされたい。

5 不作為の違法確認請求（第1項の(1)ア）について

(1) 被告第1準備書面第3項(6)でも指摘したところであるが、「ダム使用権設定申請の取下げ」なるものを「思川開発事業からの撤退」に置き換えたとしても、当該事業から撤退する、しない等は、栃木県が行う水資源行政上の行為（判断）であって、住民訴訟の対象である財務会計上の行為又は事実としての財産の管理等には当たらない。したがって、思川開発事業からの撤退を怠る事実が違法であることの確認を求める訴えは不適法であって、却下を免れないものである。

(2) この点につき、原告らは、「栃木県知事は、被告の水道事業に関する資産を管理するに際して、地方財政法第8条の適用を受け、権利の放棄（思川開発事業からの撤退）という選択肢を含めて最も効率的な財産管理を行う責任がある」という（原告ら準備書面2の第7項）。

しかし、栃木県は、思川開発事業について「水道事業に関する資産」など

は保有していない。これがあるというならば、県の資産勘定のどこにどのような形として存在しているのかを、原告らにおいて明らかにすべきである。

- (3) また、原告らは、「思川開発事業から撤退することにより、水源確保権の取得を辞退するとともに、これと対価関係にある利水負担金86億円の全部又はその一部の負担を免れることができる」ともいう（原告ら準備書面2の第6項）。そして、その「水源確保権」とは、多目的ダム法が規定するダム使用权と同様の、「水資源機構の水資源開発事業に参加して水源を確保することができる権利」とのことである（同第3項）。

しかしながら、多目的ダム法が適用されるダムについてのダム使用权の設定予定者の権利義務も、答弁書第2の第3項(3)で詳述したとおり、地方自治法242条1項の「財産」には当たらないものであり、原告らがいう「水源確保権」なるものを同項の「財産」とみる余地はないものである。

また、そもそも、水資源機構が行う水資源開発施設の新築等の事業に参加することによって「水源確保権」を取得し、撤退することによって「水源確保権の取得を辞退する」という構成そのものに無理がある。水資源機構法の関係規定をみれば明らかなように、当該事業への参加とは、水資源機構が、ある者が当該水資源開発施設を利用して流水を水道、工業用水道等の用に供することを内容とする事業実施計画を作成しようとする場合において、水資源機構法13条3項によりその者の意見を聴き、費用負担についての同意を求めてきたときに、その者が計画内容に異議を述べず、同意をするということであって、その結果、そのような利水を予定する事業実施計画が作られ、水資源開発施設が完成したときに、その施設を利用して取水を行うこととなるものである。また、事業からの撤退とは、水資源機構が、事業実施計画を変更して、その者が当該水資源開発施設を利用しなくなるような計画内容にするということである。利水者の「撤退」の意思表示によって、事業実施計画が変更となり、水資源機構法25条1項による費用負担義務の全部又は一

部が消滅するというような法的効果が生じる訳ではないのである。

なお、負担金は、被告第2準備書面でも述べたとおり、水資源機構法25条1項により課せられるものであって、水資源開発施設の利用と負担金との間に法的意味での対価関係はないものである。

- (4) いずれにしても、(1)に述べたとおり、水資源機構が行う水資源開発施設の新築等の事業から撤退する、しない等は、栃木県が行う水資源行政上の行為（判断）であって、住民訴訟の対象とはなり得ないものである。

なお、この点は、県が自ら行う事業の場合と対比しても明らかであろう。例えば、県がある道路事業計画を定めた場合、その事業を行えば県に事業費の負担が当然及ぶものであるが、だからといって、その事業計画の策定、変更、廃止が住民訴訟の対象となる訳ではない。当該事業を継続するか廃止するかは、県の道路行政上の行為（判断）であって、財務会計上の行為又は事実（財務的処理を直接の目的とする行為又はこれに係る怠る事実）ということとはできないのである。