

平成16年（行ウ）第15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2名  
被告 宇都宮市長佐藤栄一 外1名

準備書面 3

2005（平成17）年12月14日

宇都宮地方裁判所 第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人	弁護士	大	木	一	俊
同	同	米	田	軍	平
同	同	山	口	益	弘
同	同	須	藤		博
同	同	若	狭	昌	稔

被告宇都宮上下水道事業管理者提出の準備書面（1）中の求釈明に対し、以下のとおり釈明する。

第1 湯西川ダム使用权の設定予定者である宇都宮市が負担することになって  
いる利水負担金支出に係る請求について

1 対象となる財務会計行為

（1）差止請求について

ア 特定多目的ダム法第7条第1項に基づき、宇都宮市が水道用水に係る  
費用として負担することになっている建設費用の1000分の50に

相当する約92億円のうち未支出分の支出行為（具体的には、支出負担行為及び支出命令）である。

イ ところで、「事前の差止請求にあっては、当該行為の適否の判断のほか、さらに、当該行為が行なわれることが相当の確実さをもって予測されるか否かの点及び当該行為により当該普通地方公共団体に回復の困難な損害を生ずるおそれがあるか否かの点に関する判断が必要なことからすれば、これらの点について判断することが可能な程度に、その対象となる行為の範囲等が特定されていることが必要であり、かつ、これをもって足りるものというべきである」とするのが判例である（1993（平成5）年9月7日最高裁判決・判例時報1373号38頁）。

ウ 原告らが支出の差止を求めているのは、前記アの利水負担金であることは明白で当事者間に争いはなく、また、具体的な支払額及び時期についての確定は特定多目的ダム法施行令第9条、第11条の3、及び第11条の5に定める手続を経ることが必要であるとしても、宇都宮市が事業から撤退しない限り、前記アの利水負担金の支出は確実であるから、請求の趣旨の特定に付けることはないものと思料する。

## （2）損害賠償請求について

前記（1）の約92億円のうち2003（平成15）年9月10日から2004（平成16）年9月9日までに支出した金6億2856万7000円についての支出行為（具体的には、支出負担行為及び支出命令）である。

## 2 財務会計行為の違法性について

（1）宇都宮市は、請求原因5項（1）イで述べたとおり、水余りの状況にあり、新たな利水の必要はなく、従って新たな「ダム使用权」の必要はない。

にもかかわらず、宇都宮市が、ダム使用权を得たいがために湯西川ダム建設事業に利水者として参加し、利水負担金を支出することは、必要のない水を買うために公金を支出することにほかならず、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条1項に

違反するものである。

- (2) この地方自治法第2条第14項の運用については、「経費を切りつめる視点だけでなく、積極的に各種事業の事業効果について、検討、評価するとともに、それに基づいた事務事業の見直し、重点化等に不断に務めてゆくことが求められる。」(松本英昭著「逐条地方自治法第2次改訂版」52頁)が、そのために必要となるのが政策評価、行政評価の実施である。

宇都宮市においては、1999(平成11)年3月には包括外部監査制度を、2001(平成13)年1月には行政評価制度を導入し、適時再評価・反映義務(政策見直し義務)があることを前提とした、行政運営を行おうとしている。

また、国庫補助を受ける水道施設整備事業については、厚生労働省が定めた「水道施設整備事業の評価実施要領」に基づく、事前及び再評価が要求されている。

また、行政機関に、適時再評価・反映義務(政策見直し義務)があることについては、相模川水系建設事業費差止等請求事件における2001(平成13)年2月28日横浜地裁判決が「このように実績値と予測値とが一見して相当に乖離してきたのであるから、一部事務組合としての事業団としては、法令に従い予測の過程を再検討すべきことが要請されたというべきである。」(判例自治255号54頁)として、認めるところである。

以上のとおり、宇都宮市には、状況の変化等に応じて、湯西川ダム建設事業に参加することにより水道用水を確保する必要性があるとの宇都宮市の判断を、適宜、再評価して、かかる再評価に従って、その評価結果を栃木県の政策に反映すべき義務があるところ、被告はかかる義務に違反して、漫然と上記支出を行おうとしているのである。

なお、国の行政機関等について、この政策評価義務及びその手法を明確にしたのが、2002年4月1日施行「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下「政策評価法」という)であり、同法は、この政策評価義務について、以下のとおり規定している。

「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時にその政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」（同法3条1項）

- (3) さらに、このダム使用権に基づいて取水することになる水道用水については、宇都宮市は宇都宮市上下水道事業を通じて水道使用者に水道用水として供給して、その費用を水道料金という形で回収することが予定されているが、宇都宮市及び宇都宮市上下水道事業は、湯西川ダムのダム使用権を取得して利水者となるために、前記約92億円の負担金、水源地域対策特別措置法に係る負担金として約24億4000万円及び基金事業負担金として2004（平成16）年度までで13億4229万6981円の負担をする外、新たな取水に伴う水道施設設備のために2003（平成15）年11月時点での概算で447億円もの莫大な費用を要する（甲8の3工事費概算書）。

水余りの状況の下では、この費用を賄うために、水道料金を大幅に値上げせざるを得ず、そうすると水使用量の差し控えという状況を招来することは明らかであり、その結果水道料金の更なる値上げをもたらす、という悪循環に陥ることは必至であり、いずれは宇都宮市の一般会計からの負担をせざるを得なくなる。

にもかかわらず、利水負担金を支出することは、回収できる売れる見込みのない水を確保するために費用負担をすることにほかならず、地方財政法第3条第2項に違反するものである。

## 第2 整備事業についての負担金支出にかかる請求について

### 1 対象となる財務会計行為

#### (1) 差止請求

水源地域対策特別措置法第12条第1項第1号に基づく、水源地域整備事業の経費総額169億0981万7000円のうち宇都宮市が負担することになっている14.43%に相当する約24億4000万円のうち未支出分の支出行為（具体的には、支出負担行為及び支出命令）で

ある。

## (2) 損害賠償請求

前記(1)の整備事業費負担額約24億4000万円のうち2003(平成15)年9月10日から2004(平成16)年9月9日までに支出した金1億6026万4000円についての支出行為(具体的には、支出負担行為及び支出命令)である。

## 2 財務会計行為の違法性について

(1) 湯西川ダム建設事業は、治水上も利水上も必要性のないダムであるばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、事業を進めることにより回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であり、上記協定を締結した当事者間においては、湯西川ダム建設事業が、宇都宮市にとって必要性のないダム事業であることを当然知っており、また知りうべきであったから、上記協定は心裡留保(民法第93条)により無効であり、宇都宮市は協定による拘束を受けることはない(1987(昭和62)年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁)。

従って、宇都宮市には、各年度における負担額の決定協議を拒否すべき義務がある。

(2) また、宇都宮市には、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条ないし前記第1、2、(2)で述べた適時政策再評価・反映義務(政策見直し義務)に基づく財務会計上の義務として、各年度における負担額の決定協議を拒否すべき義務があり、かかる義務に違反してなされた協議に基づく負担金支払い義務は無効である。

(3) にもかかわらず、宇都宮市がこの負担金を支出することは、必要性のない経費の支出を禁じた地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条1項に違反するものである。

## 第3 基金事業についての負担金支出に係る請求について

### 1 対象となる財務会計行為

## (1) 差止請求

栃木県と宇都宮市水道事業管理者間の1994（平成6）年3月17日付け「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」（乙4）に基づき宇都宮市水道事業管理者が負担することとなった負担金のうち未支出分の支出行為（具体的には、支出負担行為及び支出命令）である。

なお、この基金事業とは、上記第2の水源地域整備事業を補完し、ダム建設促進、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設立された「財団法人利根川・荒川水源地域対策基金」に係る事業をいい、その事業負担金は、基金と関係県との間の協定によって決定されることになっている。

湯西川ダム建設事業については、協定に基づき栃木県は事業費の15.2%の負担金をすることになっており、宇都宮市水道事業管理者は、前記栃木県との協定に基づき、この栃木県負担分を全て負担することになるのである。

## (2) 損害賠償請求

前記(1)の基金事業負担額のうち2003（平成15）年9月10日から2004（平成16）年9月9日までに支出した金2億0402万9461円についての支出行為（具体的には、支出負担行為及び支出命令）である。

## 2 財務会計行為の違法性について

- (1) 前記第2、2の湯西川ダム建設事業に関する整備事業について述べたと同様に、湯西川ダム建設事業は、治水上も利水上も必要性のないダムであるばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、事業を進めることにより回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であり、上記協定を締結した当事者である栃木県及び宇都宮市水道事業管理者においては、湯西川ダム建設事業が、宇都宮市水道事業にとって必要のない事業であることを当然知っており、また知

りうべきであったから、上記協定は心裡留保（民法第93条）により無効であり、宇都宮市水道事業管理者は協定による拘束を受けることはない（1987（昭和62）年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁）。

従って、被告宇都宮市上下水道事業管理者には、各年度における負担額の決定のための細目協議を拒否すべき義務がある。

(2) また、被告宇都宮市上下水道事業管理者には、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条ないし前記第1、2、(2)で述べた適時政策再評価・反映義務（政策見直し義務）に基づく財務会計上の義務として、各年度における負担額の決定協議を拒否すべき義務があり、かかる義務に違反してなされた協議に基づく負担金支払い義務は無効である。

(3) にもかかわらず、被告あるいは債務者がこの負担金を支出することは、必要のない経費の支出を禁じた地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条1項に違反するものである。

#### 第4 ダム使用权設定申請を取下げ権利の行使を怠る事実の違法確認請求について

この点については、準備書面1の第3で対象となる財務会計行為については特定しており、違法性については請求原因4項及び5項で述べたとおりである。

#### 第5 求釈明

以上のとおり、被告らからの求釈明について回答したが、上記の違法性の根拠について、さらに主張立証を補充する予定で準備中である。

ところで、原告らは、被告らの答弁によって被告とすべき当事者の選定に誤りがあったことを知り、請求の趣旨第2項については、被告を宇都宮市長に変更する旨の申立を行い、許可された。

今回の被告らの主張によって、請求の趣旨第2項以外にも、第1項の(1)及び(2)等の当事者を変更しなければならない可能性が出てきた。

そこで、被告らにおいては、請求の趣旨記載の当事者に誤りがないか否

かについて、答弁するとともに、誤りであると主張する場合には、当該事項についての支出の実態及び根拠法令についても明らかにされたい。