





平成 16 年(行ウ)第 15 号


原 告 市民オンブズパーソン栃木外 2 名  
被 告 宇都宮市上下水道事業管理者外 1 名

2008(平成 20)年 7 月 16 日

被 告 宇都宮市上下水道事業管理者  
上下水道局長 津 田 利 幸

代理人弁護士 波 川 孝 夫 

指定代理人 上 吉 原 正 弘 

指定代理人 小 嶋 和 司 

指定代理人 篠 崎 

宇都宮地方裁判所第 2 民事部御中

最 終 準 備 書 面(その二)

第 9 証人嶋津暉之の見解に対して

1 原告らの主張の要点は、証人嶋津暉之の供述や意見書(甲-62、63)をふまえれば、

- (1)宇都宮市における水道の需要予測はその実績と比べ過大である。
- (2)宇都宮市の保有水源の見直しに問題がある。

ということに尽きよう。なお、原告らは湯西川ダムの利水目的以外の治水や環境問題についてもるる主張を展開しているが、それは宇都宮市の手から離れたいわば国の施策であり、被告において特にコメントすることはない。この点は予め指摘しておきたい。しかし、いずれにせよ結論を先に述べるなら原告らの掲げている論点の実質は畢竟地方自治体の政策の当否であって、いかなる意味においても裁判所法第3条1項にいわゆる「法律上の争訟」には該当しない。もちろんこの種の訴訟にあってそれが法律上の争訟として司法審査の対象と全くなりえないというわけではない。しかし、それは一般に政策形成の過程にあってそこに違法な事実がある場合、例えば住民の3分の2以上の同意が必要であるにもかかわらずそれを満たしていない、あるいは住民の同意文書があるにしてもそれは偽造されたものであったというような場合、さらには事実が隠ぺいされ又は虚偽の事実が開示されるといったような場合などが考えられる。また、政策決定にあたり、考えられるいくつかの選択肢があるにもかかわらず特定の選択肢をことさら無視して結論を導き出した場合、例えば混雑緩和のため鉄道線路を複々線化する場合、地下方式と高架方式が考えられるにもかかわらず、地下方式については一顧だにせず、専ら高架方式を推進し、その結果環境が悪化し周辺住民の利益を著しく侵害するというような場合、さらには法令の具体的な規定に違反している場合などには違法性の問題が生じ、司法審査の対象となりうるだろう。実際行政事件訴訟法第30条が「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」と規定するのもこうした趣旨にほかならない。

ところが本件にあって原告が主張するところのものは、突き詰めれば前述のとおり専ら宇都宮市の水道政策の当否であってそもそも司法審査にはなじまず、むしろ議会あるいは選挙においてその当否が争われて然るべきことがらと言うほかない。

2 第一に、なるほど原告らが指摘するとおり、宇都宮市における水道の給水量の実績値とその予測に開きがあることは事実である。この点について原告らは

その開きの原因が予測の誤りにあり、その大きな要因として①生活用水原単位の予測が過大であること、②生活用以外の有収水量の予測が過大であること、さらには③負荷率の上昇傾向を無視していることをあげている。確かに、原告らの提示するデータで見ると限り宇都宮市水道の一人当たりの生活用水の実績と市の予測に開きがあること、節水家電が普及していること、消費支出と生活用水原単位には必ずしも密接な相関関係が見られないこと、生活用以外の有収水量の実績と予測に開きがあること、負荷率の実績と予測に差が存するなどといった事実が認められる。

さらには有収率の実績と計画に差があること、また、厚生労働省のビジョンにおいて有収率として95～96%以上が示されていること、宇都宮市水道の配水量の推移が1996(平成8)年以下低下し、1999(平成11)年以降横ばいであることなどが認められる。もちろんこうしたデータ自体について被告は積極的に争うつもりはない。

3 しかし、このような事実がそのとおりであるとしてもそこから宇都宮市の湯西川ダム参画をめぐる水道行政が違法だという結論には無理があると言わねばならない。それはやはり原告らがとり上げるそのほかの点、例えば保有水源そしてそれにまつわる浄水コストについての問題が加味されたとしても同じである。

すなわち、なるほど、原告らの指摘するとおり実績と予測との差の生ずるよって来たる所以そしてそれを補正した結果に基づくデータから導き出した原告らなりの「合理的な水需要予測」(証人嶋津の尋問調書添付「証言のスライド」13頁)によれば、宇都宮市の水需要の予測は不当でありまた同様保有水源の見直しも不当であり結局最終的には宇都宮市が湯西川ダムからの取水に頼る必要性はないという考え方になるかもしれない。

しかし、それは原告らの独自の見解であって、いくつかの選択肢のうちの一つにどどまり、それが正しい、他は正しくないというものではないはずである。

確かに水需要の予測や保有水源の見直しに関して原告らが指摘するような考え方があられるかもしれないが、宇都宮市がこれまでに打ち出してきた一連の水道事業も、原告らの提示した選択肢と並んだいくつかの政策の一つであって、その優劣は何度もくり返すが、法廷ではなく議会で決せられるべきこと多言を要しないだろう。

4 もっとも原告らの主張は宇都宮市の水需要の予測は実績とかけ離れ、また保有水源の見直しも不適切で、そうした事実にもとづく湯西川ダムへの参加という決定そしてその先にある負担金等の支出は違法だという論法にはほかならないものと思われる。しかし水需要の予測と実績の差が何人から見ても到底許容できないものとは言い切れないだろう。原告らの言葉を借りるなら、その乖離する率は約13%程度(同証人尋問調書89、90項)であって、これを過大ととるかどうかは見る人によって異なるものと言うべきであり、誰が見てもその後宇都宮市の決定に影響を及ぼすほどの著しい乖離とは到底言えまい。また、仮に原告らが述べるとおり宇都宮市の姿勢には節水家電の普及を過小評価するものがあるとしても、それがやはり宇都宮市のダム参画への決定に違法性を及ぼすとまでは言えない。

5 ことは有収率に関しても同じである。もちろん有収率が高いにこしたことはない。しかし、有収率はかくあるべきものとしても予算の制約上すぐには引き上げられないこと多言を要しない。実際、宇都宮市には宇都宮市なりの歴史的背景、例えば古い水道管を取り替えなくてはならない事情もある。こうした制約の中で行政は動かざるをえず、原告らの主張のように一気に有収率を高めるということは実際不可能というほかない。それになにより、宇都宮市には水道のほか、保険、衛生、福祉、介護、その他様々な分野にも目配りをしなければならない。行政がその中でどういう優先順位を付けて政策をまとめそして実施していくか、それは専ら選挙で選ばれた首長や議員の役割であって、司法審査のらち外であることは改めて述べるまでもなからう。

6 また、原告らは、湯西川ダムへの参画はその基礎となる事実这不適切などこ

ろがあり公費の支出は許されないと主張する。しかし、それは当不当の問題であって、違法かどうかの問題では決してない。実際、嶋津証人は例えば宇都宮市は漏水対策費として1996年度において年間9億円が使われ、それが年々減って2005年度には3億円と非常に少なくなっていると述べている〔尋問調書40項(14頁)〕が、それはまさに有収率が予算と密接に関わり合いをもつ問題であること、換言するなら政策の問題であることを自認しているにほかならない。同じく、「法外なお金を掛けなくとも、それなりのお金を掛ければ宇都宮市においても有収率を上げることができる」とある(同40項)が、こうした供述もことの本質が予算にあるということを雄弁に物語っているものであって、それはまさに議会において最終的に決せられるべきことを自ら認めているものというほかない。このように嶋津証人の供述は宇都宮市の水道行政の批判、換言するならその不当性を強調するものであって、本来それは議会という場で議論されることにほかならない。ことは水源の見直しについての原告らの主張も同じである。

7 確かに原告らが述べるとおり、2003(平成15)年度に行われた宇都宮市の保有水源の見直し、すなわち宝井水源を削り湯西川ダムで代置するという見直しにとって代わるものとして原告らの言う「宇都宮市水道の保有水源の正当な評価」〔尋問調書添付「証言のスライド」21頁(図41)〕もそれなりにありうるのであろう。しかし、やはり、原告らのこうした「評価」もいくつかのうちの選択肢の一つにすぎず、それが唯一絶対のものではないはずである。もちろん宇都宮市の見直しと原告らの「評価」には優劣がつけられよう。しかし、それはいかなる意味においても宇都宮市の見直しが違法と評価されるべきものでなく、前述のとおり当不当の問題にとどまること多言を要しないところである。実際原告らもわざわざ「『正当』な評価」と銘打っているところであり、原告ら自身も当不当の問題であることを十分認識していると言わねばなるまい。また、原告らが、そうした「正当な評価」に至るまでの過程において論じている浄水コスト、浄水後のロス、白沢水源の水源量の評価等々の問題についてもそれらは専ら原告らの独自の見解にすぎず、そのことによって宇都宮市の見直しに違法性を見出すことはできない。

8 ちなみに、例えば、証人は切り捨てられるべきは宝井水源でなく、湯西川ダムだと述べる(尋問調書 50 項)が、そう判断する者は言うまでもなく首長あるいは議会である。また、証人も自認するとおり、冬場の取水能力に合わせて水源量を固定するのか夏場の能力を前提にするのかは水道事業者が判断すべきことである[尋問調書 56 項(24 頁)]。だからこそ宇都宮市は冬場の取水能力に合わせるという選択肢を採用した。さらに、証人は「宇都宮市は一方で水需要予測を実績を無視した過大評価を行って将来の需要を大きくし、一方で保有水源の評価を正当に行わず低く見てその結果として湯西川ダムは必要だという計画を作った」と述べ(尋問調書 58 項)、まさに、この本質が正当かどうかであることを認めている。

9 その他原告らの主張の不当性をあげてみるに、

- ・ 福岡市における有収率(尋問調書 105 項)。これも証人の述べることは福岡市の政策にすぎない。
- ・ 膜濾過装置についてもやはり羽村市、八戸水道事業団の施策にほかならない(尋問調書 107 ないし 110 項)。
- ・ 水対策における余裕の必要性を認めつつも(尋問調書 121 ~ 123 項)、この点に関しては水需要の予測や水源の見直しの場合に比べ、証人の供述は具体性を欠いているだけでなく、ことさら避けようとしている。こうした証人の姿勢には問題があると言わざるをえない。

なお、この点すなわち水対策における余裕の点に関して触れてみるに、改めて述べるまでもなく、「水」は自然の恵みにほかならず、必然的に水道行政は自然に大きく左右される。実際それは例えばこれまでも四国「早明浦ダム」での異常渇水のため多くの住民が水不足を強いられたことから明らかである。また例年ダムの貯水量がパーセンテージで表示され、その数値が低ければ節水はもとより一時的断水という措置もとられることは決して珍しいことではない。しかも、近時地球の温暖化現象は確実に進んでいるところであり、世界各地で

異常気象、就中干ばつの被害が数多く報ぜられている。このように、水道は専ら自然が頼りであって、工場内で常に生産できるものではないという特性を持っている。そして、同時に自然環境それ自体もむしろ急速に悪化している。こうした状況にかんがみるとき水道行政を担う者が、ある程度余裕をもって取水計画を立てることはむしろ当然のことであって、逆に余裕のない計画は著しく不適切との批判を免れまい。

もとより、どの程度の余裕が相当であるか、それには議論の余地があろう。しかし、それはそのおかれた地域の実状、例えば人口、人口の分散度、降雨の平均的な量、気温、産業構造等諸々の要素によって決められるものと思われる。それはまさに政策であって、一律に決められるものではない。本件も然りであって、むしろ余裕を無視したとも言える原告らの態度こそ問題ではないだろうか。

10 なお、まれにしか起きないであろう渇水のためわざわざ平常時に余裕の割合を高める必要はないという考え方と、異常気象に対しては普段からある程度のコストをかけてでも準備をしておくべきだという考え方がある(尋問調書 130～132 項)。これなどはまさに、どちらが良いかという問題ではなく、いずれの施策を選択するかという問題である。この点について証人は「湯西川ダムがなくてもかなり厳しい渇水に対応できる」と述べているが(尋問調書 132 項)、それは所詮証人の独自の見解であってそうでなければならないというものでは決してない。

11 また原告らは節水機器の効用をさかんに強調する(例えば、尋問調書 154、155 項)。しかし、限界効用逓減の法則ではないが、節水の効果にも自ずと限界があろう。これから先右肩上がりに節水の効果が続くとは到底考えられない。こうした意味で、原告らは逆に節水の効果を過度に強調しているきらいがあると言えるだろう。

## 第 10 まとめ

以上述べてきたとおり、本件に関する限り、宇都宮市に冒頭指摘したような点、すなわち同意を得なければならないにもかかわらず同意を得ていない、あるいは文書の偽造、事実の隠ぺい、虚偽の事実の開示といったような事情はなく、また具体的な法令に違反する事実もなく、湯西川ダムへの参画に関する宇都宮市の決定には特段裁量の範囲を逸脱したとかあるいは裁量権を濫用したといった事実は認められない。結局原告らの主張は政策の当否について論ずるにすぎず、湯西川ダム参画に関する宇都宮市の決定の違法性を根拠づけるものではなく理由がない。