

平成21年1月28日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成16年(ワ)第15号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

口頭弁論終結日 平成20年8月27日

判 決

当事者 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 被告宇都宮市長が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であることを確認することを求める原告らの訴えを却下する。
- 2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求めた裁判

1 請求の趣旨

- (1) 被告宇都宮市長が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であることを確認する。
- (2) 被告宇都宮市上下水道事業管理者は、湯西川ダム建設事業に関し、次の各負担金の支出負担行為及び支出命令をしてはならない。
 - ア 特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金
 - イ 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金
 - ウ 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金
- (3) 被告宇都宮市長は、湯西川ダム建設事業に関し、被告宇都宮市上下水道事業管理者が特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金を支出するについて、これを補助するために行う一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金の支出負担行為及び支出命令をしてはならない。

(4) 被告宇都宮市長は、以下の各相手方に対し、以下の各金員を宇都宮市に支払うよう請求せよ。

ア 福富一裕に対し、2億9407万1590円及びこれに対する平成16年9月10日から支払済みまで年5分の割合による金員

イ 今井利男に対し、21億2914万5405円及びこれに対するうち5億4522万2000円については平成16年9月10日から、その余については平成20年4月1日から、各支払済みまで年5分の割合による金員

ウ 津田利幸に対し、1億4132万0600円及びこれに対する平成20年7月17日から支払済みまで年5分の割合による金員

エ 福田富一に対し、1億8980万円及びこれに対する平成16年9月10日から支払済みまで年5分の割合による金員

オ 佐藤栄一に対し、4億5160万円及びこれに対する平成20年7月17日から支払済みまで年5分の割合による金員

2 請求の趣旨に対する答弁（被告宇都宮市長）

(1) 本案前の答弁

請求の趣旨(1)に係る原告らの訴えを却下する。

(2) 本案の答弁

請求の趣旨(1)、同(3)及び同(4)に係る原告らの請求をいずれも棄却する。

3 請求の趣旨に対する答弁（被告宇都宮市上下水道事業管理者）

請求の趣旨(2)に係る原告らの請求を棄却する。

第2 事案の概要

本件は、宇都宮市の住民である原告らが、利根川水系湯西川に建設予定の湯西川ダムは利水上及び治水上の必要性がなく、周辺の自然環境を破壊する違法な事業であるとして、地方自治法242条の2第1項1号、3号及び4号に基づき、被告宇都宮市上下水道事業管理者（以下「被告管理者」という。）に対

し、①被告管理者が行う湯西川ダム建設事業に関する負担金についての支出負担行為及び支出命令の差止めを、被告宇都宮市長（以下「被告市長」という。）に対し、②被告市長が湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠ることの違法確認、③被告市長が行う湯西川ダム建設事業に関する負担金の支出を補助するために行う一般会計から水道事業特別会計に対する操出金の支出負担行為及び支出命令の差止め並びに④湯西川ダム建設事業に関する支出を行った過去又は現在の宇都宮市上下水道事業管理者又は宇都宮市長である者らに対する損害賠償請求の義務付けをそれぞれ求めた事案である。

1 前提事実（争いのない事実及び括弧内掲記の証拠等により容易に認められる事実）

(1) 当事者等

ア 原告らは、いずれも宇都宮市の住民である。

イ 被告市長は、宇都宮市の執行機関である。

被告管理者は、地方公営企業法8条1項に基づき、宇都宮市が経営する水道事業の業務を執行し、当該事業につき宇都宮市を代表する権限を有する者である。

ウ 福富一裕は、平成15年9月11日から平成16年3月31日まで宇都宮市上下水道事業管理者の地位にあった者である。

今井利男は、平成16年4月1日から平成20年3月31日まで宇都宮市上下水道事業管理者の地位にあった者である。

津田利幸は、平成20年4月1日以降現在まで宇都宮市上下水道事業管理者の地位にある者である。

福田富一は、平成16年9月10日以前に宇都宮市長の地位にあった者である。

佐藤栄一は、平成16年11月29日以降現在まで宇都宮市長の地位にある者である。

(2) 湯西川ダム建設事業の概要

湯西川ダムは、国（国土交通省）を事業主体として、利根川水系湯西川に建設される治水及び利水を目的とする多目的ダムであり、第2回変更後の湯西川ダムの建設に関する基本計画（国土交通省告示第1296号・平成16年10月14日付け）の概要は以下のとおりである（乙3）。

ア 建設の目的

(ア) 洪水調節

洪水期（毎年6月15日から9月30日までの間）において、湯西川ダムの建設される地点における計画高水流量毎秒850立方メートルのうち、毎秒810立方メートルの洪水調節を行う。

(イ) 流水の正常な機能の維持

五十里ダム下流及び鬼怒川並びに利根川本川沿岸の既得用水の補給等流水の正常な機能の維持と増進を図る。

(ウ) かんがい

田川沿岸の約2000ヘクタールの農地に対するかんがい用水の補給を行う。

(エ) 水道

宇都宮市に対し新たに1日最大2万5900立方メートル、茨城県に対し新たに1日最大1万8800立方メートル、千葉県に対し新たに1日最大13万0500立方メートルの水道用水の取水を可能にする。

(オ) 工業用水道

千葉県に対し新たに1日最大1万6400立方メートルの工業用水の取水を可能にする。

イ 位置及び名称

(ア) 位置

利根川水系湯西川

右岸及び左岸 栃木県塩谷郡栗山村大字西川（現在の栃木県日光市西川）

(イ) 名称 湯西川ダム

ウ 規模及び型式

(ア) 規模 堤高（基礎地盤から堤頂までをいう。） 119.0メートル

(イ) 型式 重力式コンクリートダム

エ 貯留量

総貯水容量 7500万0000立方メートル

有効貯水容量 7200万0000立方メートル

オ ダム使用権の設定予定者

宇都宮市（水道）、茨城県（水道）、千葉県（水道及び工業用水道）

カ 建設に要する費用及びその負担に関する事項

(ア) 建設に要する費用の概算額 約1840億円

(イ) 建設に要する費用のうち宇都宮市の負担額

特定多目的ダム法（以下「特ダム法」という。）7条1項に基づき、
建設に要する費用の額に1000分の50を乗じて得た額

キ 工期 昭和57年度から平成23年度までの予定

(3) 宇都宮市の湯西川ダム建設事業参画の経緯

ア 宇都宮市長は、昭和59年3月、宇都宮市水道事業の設置等に関する条例（昭和41年条例第53号・以下「水道事業条例」という。）につき、給水区域を拡張するとともに、給水人口を52万5700人に、1日最大給水量を31万立方メートルにそれぞれ増加させるとの一部改正案を宇都宮市議会に提出し、同議会は同改正案を承認する旨議決した。また、宇都宮市は、同月28日、厚生大臣に対し、同内容の水道法10条1項に基づく申請をし、同大臣の認可を受けた（第5期水道拡張事業。甲6，8，乙11）。

イ 宇都宮市は、昭和60年7月25日、その後も増加するであろう水需要に対応するため、特ダム法15条1項に基づき、建設大臣に対し、宇都宮市水道給水区域に対して新たに1日最大5万2700立方メートルの取水を行うことを目的とする湯西川ダム使用权の設定を申請した（甲6、弁論の全趣旨）。

建設大臣は、同年8月、特ダム法4条4項に基づき、ダム使用权の設定予定者である宇都宮市長に対し、「湯西川ダムの建設に関する基本計画の作成について」の意見照会を行い、宇都宮市長は、これを了承する旨回答した（弁論の全趣旨）。

建設省は、昭和61年3月11日、特ダム法4条に基づき、湯西川ダムの建設に関する基本計画を作成し（同省告示第317号）、ダム使用权の設定予定者である宇都宮市長に対して通知した（甲7、乙2）。

ウ 宇都宮市長は、平成4年度に水需要予測を行い、平成6年3月、水道事業条例につき、給水区域を拡張するとともに、給水人口を56万5300人に、1日最大給水量を32万立方メートルにそれぞれ増加させるとの一部改正案を宇都宮市議会に提出し、同議会は同改正案を承認する旨議決した。また、宇都宮市は、同月、厚生大臣に対し、同内容の水道法10条1項に基づく申請をし、同月31日、同大臣の認可を受けた（以下「第6期水道拡張事業計画」という。甲8、乙11）。

しかし、その後、宇都宮市の水需要実績は、第6期水道事業拡張計画の前提となった水需要予測を下回る結果となった。そこで、宇都宮市は、平成10年度に再度水需要予測を行い、今後の水需要は従来のような高い経済成長に伴う大きな需要増は考えにくいものの、大規模開発などによる人口増加、水洗化、核家族化及び井戸水併用者転換に伴う水量の増加が予想され、長期的には緩やかな増加基調で推移すると予測した。同予測に基づき、宇都宮市長は、平成12年3月、第6期水道拡張事業計画について、

給水人口を55万0700人に、1日最大給水量を31万立方メートルに変更することを内容とする水道事業条例の一部改正案を宇都宮市議会に提出し、同議会は同改正案を承認する旨議決した（乙11）。

エ 宇都宮市は、平成14年度に「第4次宇都宮市総合計画」（平成9年度策定）を改定し、将来推計人口を下方修正した。宇都宮市水道局（現在の宇都宮市上下水道局）は、平成15年3月、これに沿って、水需要予測の見直しを行い、これにより、宇都宮市上水道の計画給水人口は平成25年度に49万0500人で最大になり、1日最大給水量は平成31年度の22万6000立方メートルをピークに以後ほぼ横ばいに推移すると修正した（甲14、65）。

オ 宇都宮市水道局は、平成15年度中に、宇都宮市が有する水源水量を設定して計画取水量を検討するとともに、計8案の水源構成案を比較検討し、水源構成の見直しを行った。見直しの結果、宇都宮市水道局は、下記の表「見直し案」欄記載の水源構成案が最も有利な案であると結論付けた（甲15、乙11、弁論の全趣旨）。

1日最大給水量(単位=立方メートル)

水 源	今 市	白 沢	宝 井	川 治	湯西川	県受水	合 計
前 計 画	14,000	77,000	41,000	100,000	50,000	28,000	310,000
見直し案	14,000	60,000	0	100,000	24,000	28,000	226,000
増 減	±0	-17,000	-41,000	±0	-26,000	±0	-84,000

カ 宇都宮市は、同年11月11日、国土交通大臣に対し、前記イの湯西川ダム使用権設定申請について、宇都宮市水道給水区域に対して1日最大22万5900立方メートルの取水を行うことを目的とするとの内容に変更する旨の申請を行った（甲8）。

キ 宇都宮市長は、平成16年3月、第6期水道拡張事業について、給水人口を49万0500人に、1日最大給水量を22万6000立方メートル

に変更することを内容とする条例案を宇都宮市議会に提出し、同議会は同条例案を承認する旨議決した（乙11）。

ク 国土交通省は、同年10月14日、湯西川ダムの建設に関する基本計画を変更し、前記(2)のとおり定めた。

(4) 特ダム法7条に基づく多目的ダムの建設に要する費用の負担金（請求の趣旨(2)ア及び同(3)の「建設費負担金」はこれを指すものと解される。以下「特ダム負担金」という。）

ア 概要

ダム使用权の設定予定者は、当該多目的ダムの建設に要する費用のうち、特ダム法施行令で定めるところにより算出した額の費用を負担しなければならないところ（特ダム法7条）、平成16年10月14日付けで変更された湯西川ダムの建設に関する基本計画（乙3）によれば、建設に要する費用の概算額は約1840億円であり、宇都宮市はその1000分の50に当たる約92億円を負担することになる。

イ 支出に至る流れ

まず、国土交通大臣から被告市長に対して納入通知が送付され、これを受けた宇都宮市において、その水道事業会計に関する執行権限を有する被告管理者が支出負担行為を行う。次に、国土交通省から宇都宮市に対し納入告知書が送付され、これを受けた被告管理者は、支出命令を発し、支出する（弁論の全趣旨）。

ウ 宇都宮市の負担額

約92億円

エ 既支出額

被告管理者は、特ダム負担金として、以下のとおり、支出した。

平成15年9月10日から平成16年3月31日までの間

1億9486万9000円

同年4月1日から同年9月10日までの間

4億3369万8000円

同月11日から平成17年3月31日までの間

1億2325万7000円

同年4月1日から平成18年3月31日までの間

1億9900万8000円

同年4月1日から平成19年3月31日までの間

2億4254万9000円

同年4月1日から平成20年3月31日までの間

2億8015万7000円

同年4月1日から同年8月27日までの間

1億1788万5000円

- (5) 水源地域対策特別措置法（以下「水特法」という。）12条1項に基づく整備事業に係る経費の負担金（請求の趣旨(2)イにいう「経費負担金」はこれを指すものと解される。以下「水特負担金」という。）

ア 概要

水特法は、ダム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ところ（同法1条）、水源地域整備計画に基づく事業（以下「水源地域整備事業」という。）がその区域内において実施される地方公共団体が当該事業に係る経費の全部又は一部を負担するものは、利水者や治水効果等を享受する地域に当該事業に係る経費の一部を負担させることができるとされている（同法12条1項）。

湯西川ダムは、昭和61年3月に水特法の対象ダム（同法2条2項参照）に指定され、同法4条3項に基づく湯西川ダム建設事業に係る水源地域整備計画が平成10年1月に公示された。これを受けて、栃木県と宇都宮市との間で、同年5月12日、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（甲12）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（乙5）が交わされた。同協定書及び同覚書により、宇都宮市は、総負担金169億0981万7000円の14.43パーセントに当たる24億4008万6593円を負担することになった。

イ 支出に至る流れ

まず、栃木県知事から被告市長に対して負担金請求書が送付され、これを受けた宇都宮市においてその水道事業会計に関する執行権限を有する被告管理者が支出負担行為を行う。次に、栃木県から宇都宮市に対し納入通知書が送付され、これを受けた被告管理者は、支出命令を発し、支出する（弁論の全趣旨）。

ウ 支出額

被告管理者は、水特負担金として、以下のとおり、支出した。

平成15年9月10日から平成16年3月31日までの間

8506万8000円

同年4月1日から同年9月10日までの間

7519万6000円

同月11日から平成17年3月31日までの間

8264万7000円

同年4月1日から平成18年3月31日までの間

2億3148万0000円

同年4月1日から平成19年3月31日までの間

1億8018万6000円

同年4月1日から平成20年3月31日までの間

8216万7000円

- (6) 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の負担金（請求の趣旨(2)ウにいう「事業経費負担金」はこれを指すものと解される。以下「基金負担金」といい、特ダム負担金及び水特負担金と合わせて「本件各負担金」という。）

ア 概要

東京都、千葉県、茨城県、群馬県、埼玉県及び栃木県は、昭和51年12月、水特法に基づく事業を補完し、水没地域の関係住民の生活再建等の一層の充実を図るという目的で、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金（以下「対策基金」という。）を設立した。

湯西川ダム建設事業は平成5年2月に対策基金の対象ダムに指定されたところ、栃木県、茨城県、千葉県及び対策基金は、平成6年3月17日、対策基金の事業に要する経費のうち栃木県、茨城県及び千葉県が分担する金額について、当面、関係当事者間で年度ごとに協議して定めるものとするなど内容を内容とする協定を締結した（乙6）。また、栃木県と宇都宮市は、同日、同協定に基づいて栃木県が負担する基金負担金について、宇都宮市が負担する旨の協定を締結した（乙4）。上記各協定により、宇都宮市は基金総事業費の15.2パーセントを負担することになった。

イ 支出に至る流れ

まず、対策基金から栃木県知事に対して負担金振込通知書が送付され、栃木県から同通知を受けた被告管理者が支出負担行為を行う。次に、対策基金から被告管理者に請求書が送付され、これを受けた被告管理者は支出命令を発し、支出する（弁論の全趣旨）。

ウ 宇都宮市の負担割合

総事業費の15.2パーセント

エ 支出額

被告管理者は、基金負担金として、以下のとおり、支出した。

平成15年9月10日から平成16年3月31日までの間

1413万4590円

同年4月1日から同年9月10日までの間

3632万8000円

同月11日から平成17年3月31日までの間

1153万5756円

同年4月1日から平成18年3月31日までの間

4770万0567円

同年4月1日から平成19年3月31日までの間

6405万3516円

同年4月1日から平成20年3月31日までの間

3918万2566円

同年4月1日から同年8月27日までの間

2343万5600円

(7) 特ダム負担金を補助するための宇都宮市による一般会計から水道事業特別会計への操出金（以下「操出金」という。）

被告市長は、被告管理者が行う特ダム負担金に関する支出を補助するため、一般会計から水道事業特別会計への操出金として、以下のとおり、支出した。

平成15年9月10日から平成16年9月9日までの間

1億8980万0000円

同年11月29日から平成17年3月31日までの間

1億9200万0000円

同年4月1日から平成18年3月31日までの間

7270万0000円

同年4月1日から平成19年3月31日までの間

8720万0000円

同年4月1日から平成20年3月31日までの間

9970万0000円

(8) 住民監査請求

原告市民オンブズパーソン栃木は、平成16年9月10日付けで、宇都宮市監査委員に対し、本件負担金の支出の差止め等を求めて住民監査請求を行った。これに対し、宇都宮市監査委員は、同年10月14日付けで同監査請求を却下する旨の決定をしたため、原告らは、同年11月9日、同監査結果に不服があるとして本件訴えを提起した。

2 争点

- (1) ダム使用権の設定予定者たる地位が、地方自治法242条1項にいう「財産」に当たるか（請求の趣旨(1)について）
- (2) 請求の対象である財務会計行為は特定されているか（すべての請求について）
- (3) 被告市長が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であるか（請求の趣旨(1)について）
- (4) 被告ら又は福富一裕、今井利男、津田利幸、福田富一及び佐藤栄一（以下「相手方ら」という。）による支出負担行為及び支出命令は違法か（請求の趣旨(2)ないし(4)について）

3 争点に関する当事者の主張

- (1) ダム使用権の設定予定者たる地位が、地方自治法242条1項にいう「財産」に当たるか
(被告らの主張)
 - ア ダム使用権が物権であるとしても、それは国土交通大臣の設定行為によ

って初めて発生するものであるところ、宇都宮市はダム使用権設定を申請しているにとどまり、国土交通大臣による設定はいまだされていないのであるから、ダム使用権は権利として発生していない。仮に宇都宮市が何らかの権利義務を有しているとしても、それはダム使用権の設定予定者たる地位にすぎないのであって、そのような地位はいかなる意味においても「財産」には当たらない。

したがって、原告らの請求のうち、被告宇都宮市長が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であることを確認することを求める訴えは、不適法である。

イ 本件各負担金は宇都宮市上下水道局の総勘定元帳内訳簿に資産として計上されているが、仮勘定としての計上にすぎない上、地方公営企業法にいう「資産」の範囲は地方自治法にいう「財産」の範囲よりも広いのであるから、このことは、本件各負担金が地方自治法にいう「財産」として管理されていることを裏付けるものではない。

(原告らの主張)

ア ダム使用権設定予定者たる地位は、物権であるダム使用権の設定及び引渡しを受ける地位であり、法的には物権の引渡請求権とみるべきであって、地方自治法238条1項4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」又は同項7号の「出資による権利」に該当する。

イ 地方公営企業法は地方公営企業の経営に関して地方自治法等に対する特例を定めた法律であるところ（地方公営企業法6条）、地方公営企業法は、地方自治法の「財産」の概念に代えて、「資産」という概念を用いており、地方自治法の「財産」という用語は、地方公営企業法においては「資産」と読み替えるべきである。そして、宇都宮市上下水道局の総勘定元帳内訳簿上、本件各負担金は、いずれも（款）固定資産、（項）有形固定資産、（目）建設仮勘定、（節）水源開発費として計上されており、「資産」と

して管理されている。したがって、ダム使用権設定予定者たる地位は、地方自治法238条1項4号にいう「財産」である。

そして、特ダム法上、ダム使用権設定の申請取下げも制度化されており（同法12条及び同法施行令1条の2第2項）、これが可能であるのだから、被告市長は、宇都宮市の損害を最小限度にとどめる財産ないし資産の管理方法として、湯西川ダム使用権設定申請を取り下げるべきであり、これを怠ることは、財産管理を違法に怠るものというべきである。

(2) 請求の対象である財務会計行為は特定されているか

(被告らの主張)

住民訴訟を提起しようとする者は、当該住民訴訟の対象たる作為又は不作為及びその主体を特定する必要がある、例えば支出の差止めを求めるに当たっては、その原因となる支出負担行為を特定しなければならない。しかし、原告らはそのような特定をせず、ただ漫然と公金の支出が違法であると主張するのみである。

したがって、原告らの上記請求に係る訴えは、財務会計行為を特定せずに行うものとして不適法である。

(原告らの主張)

原告らの本件各請求は、いずれも財務会計行為を特定して行われている。請求の趣旨(2)及び(3)について、原告らが支出の差止めを求めているのは本件各負担金及び繰出金であることは明白であり、宇都宮市が事業から撤退しない限りその支出は確実であるから、具体的な支払額及び時期がいまだ確定できないとしても、請求の趣旨の特定に欠けるところはない。

(3) 被告市長が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であるか

(原告らの主張)

地方財政法8条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこ

れを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と規定しているところ、権利が義務と表裏一体の関係にある場合は、権利を放棄することによって義務を免れることが客観的に最も効率的な財産管理となることもあり、その場合、被告市長は、権利放棄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を負っている。

湯西川ダム建設事業は、後記(4)のとおり、利水上も治水上も必要ない上、自然環境を破壊する違法な事業であるから、被告市長は権利を放棄する、すなわちダム使用权の設定申請を取り下げるべきであり、被告市長がこれを行わないことは財務会計法規に違反する。

(被告市長の主張)

争う。湯西川ダム建設事業は、後記(4)のとおり、宇都宮市にとって利水上必要な事業である。

(4) 被告ら又は相手方らによる支出負担行為及び支出命令は違法か

(原告らの主張)

ア 総論

(ア) 特ダム負担金について

宇都宮市は、水の供給が需要を上回るいわゆる「水余り」の状況にあり、新たなダム使用权を設定する必要はないから、被告管理者が特ダム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、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反すると同時に、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3条2項にも違反する。

また、地方自治法2条14項は、経費を切り詰めるだけでなく、積極的に各種事業の事業効果について事業の見直し、重点化等に不断に努めることを求めているというべきであるところ、被告らは、湯西川ダム建設事業に参画することにより水道用水を確保する必要性について、適宜

再評価を行いその評価結果を政策に反映する義務に違反して、漫然と特ダム負担金に関する支出を行おうとしている。

(イ) 水特負担金について

水特負担金に関する協定を締結した栃木県及び被告市長は、湯西川ダム建設事業が宇都宮市にとって必要のない事業であることを知り又は知ることができたから、同協定は心裡留保により無効であり、宇都宮市が協定による拘束を受けることはない。したがって、被告管理者には、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。

また、被告管理者には、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項及び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細目協議に基づく負担金支払義務は無効である。

したがって、これらの義務に違反して被告管理者が水特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2条14項、地方財政法4条1項に違反する。

(ウ) 基金負担金について

前記のとおり、栃木県及び被告市長は、湯西川ダム建設事業が宇都宮市にとって必要のない事業であることを知り又は知ることができたのであり、それにもかかわらず基金負担金に関する協定を締結したから、同協定は心裡留保により無効であり、被告管理者は協定による拘束を受けない。

また、被告管理者には、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項及び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のための細目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細目協議に基づく負担金支払義務は無効である。

したがって、これらの義務に違反して被告管理者が基金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2条14項、地

方財政法4条1項に違反する。

(エ) 繰出金について

前記(ア)で述べたとおり、湯西川ダム建設事業は宇都宮市にとって必要のない事業であるから、被告市長が特ダム負担金を補助するために一般会計から水道事業特別会計に対して繰出金を支出することは違法である。

(オ) 宇都宮市が特ダム負担金を支払わなければならないのは、宇都宮市がダム使用権設定を申請しダム使用権設定予定者となったからであるところ、被告市長はその申請を取り下げることにより、以降の特ダム負担金の支出を免れることができる。また、宇都宮市は、指定ダムを利用して河川の流水を利用することが予定されているため、水特負担金を負担するのであるから（水特法12条）、宇都宮市は、ダム使用権設定申請を取り下げれば、その後の水特負担金の支出を免れることができると解すべきである。仮にそうでなくとも、特ダム法は、ダム使用権設定申請を取り下げることにも想定しているから、水特負担金に関する協定は、ダム使用権の取下げを解除条件とする協定であると解するのが相当である。同様に、基金負担金についても、宇都宮市は、ダム使用権設定申請を取り下げれば、その後の基金負担金の支出を免れることができると解すべきである。

そして、被告管理者は、宇都宮市の水道事業の責任者として、前記法規範の違反を回避するため、被告市長に対して取下げを要請する義務があり、被告管理者がこの義務の履行を怠って漫然と支出を続けることは、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反する。

(カ) 以上のとおりであるから、被告管理者は本件各負担金につき、被告市長は繰出金につき、それぞれその支出負担行為及び支出命令をしてはならない義務を負う。また、相手方らがこれまでに本件各負担金について支出負担行為及び支出命令をしたことは違法であり、相手方らは、これ

に基づく損害賠償責任を負う。

イ 宇都宮市に利水上の必要がないことについて

宇都宮市水道局は、水道法2条1項、地方自治法2条14項及び地方公営企業法3条の定める原則に従って業務を遂行する義務を負うところ、水道事業が「水の適正かつ合理的な利用」（水道法2条1項）、「最少の経費で最大の効果」（地方自治法2条14項）及び「経済性を発揮」（地方公営企業法3条）といった原則に従ったものであるといえるためには、事実に基づいた科学的な水需要予測を基礎とした合理的な計画に基づくことを要するというべきである。

しかしながら、宇都宮市水道局は、以下のとおり、事実に基づいた科学的な水需要予測及び水源構成の見直しを行っていない上、湯西川ダム建設事業につきさんな再評価しか行っていない。

ア) 宇都宮市の水需要予測が過大であること

宇都宮市水道局は、平成15年3月に行った水需要予測において、宇都宮市上水道の給水人口は平成25年度に49万人になって最大になり、1日最大給水量は平成31年度に22万6000立方メートルに増加し、それをピークにほぼ横ばいに推移すると予測した。しかし、その予測は、以下のとおり、過大である。

a 水道普及率の目標値を100パーセントとすることについて

宇都宮市水道局の水需要予測では、水道普及率が平成32年に100パーセントになると設定している。しかし、家が散在している地区の隅々まで水道を普及させるのは費用が掛かりすぎ、従前どおり井戸水を利用することで何ら支障がないのであるから、水道普及率を100パーセントとする必要はない。

b 重回帰分析を用いることについて

「水道施設設計指針」（社団法人日本水道協会発行〔平成12年〕・以下「指針」という。）では「需要予測に当たっては、社会・経済

の将来動向，都市の特性や発展動向等に十分な配慮が必要になることから，水需要構造の変化をより適切かつ合理的に反映できるよう各種推計方法を弾力的に運用する必要がある」として，宇都宮市水道局が行った重回帰分析による推計以外にも，時系列傾向分析による推計，要因別分析による推計，使用目的別分析による推計，その他の推計を挙げている。また，「節水や水の循環利用等の水需要に影響を与える要因や，地下水利用の動向等にも配慮することが必要である」として，節水を配慮した予測を行わなければならない旨記載している。

したがって，宇都宮市水道局が，平成6年以降の水需要の動向に注意することなく，漫然と消費支出と水洗化率という2つの説明要因による重回帰式モデルによる推計を行ったことは，この指針に反した予測であって，不合理である。

- c 生活原単位（生活用水原単位ともいい，給水人口1人が要する生活用水量を指すと解される。以下「生活原単位」という。）を説明するための説明変数の選定について

宇都宮市水道局は，生活原単位（用途別の生活用有収水量〔料金徴収の対象となった水量〕と小口径のうち13ないし20ミリメートルの口径による有収水量との和を給水人口で除して算出している。）の変化を説明するための説明変数として家計消費支出及び水洗化率を用いている。しかし，生活原単位の実績は平成6年度以降増加傾向がみられず，同年度から平成12年度までにおける家計消費支出と生活原単位との相関関係の相関係数は0.13にすぎず，ほとんど相関関係がない。また，同年度以降における水洗化率と生活原単位については，相関係数は-0.86であり，逆の相関関係（水洗化率の上昇に伴い生活原単位は下降している。）となっている。このように，平成6年以降，家計消費支出及び水洗化率と生活原単位との間に相関関係がなくなっているのは，節水機器の普及という減少要因が働いているから

にほかならないのであり、この減少要因を考慮に入れない水需要予測は、実情に沿わない無意味なものである。

d 土地区画整理事業地への給水量（開発水量）を加算することについて

宇都宮市水道局では、平成13年度に給水を開始したアピタショッピングセンターに加え、宇都宮テクノポリスセンター土地区画整理事業及びインターパーク宇都宮南（東谷・中島地区）土地区画整理事業の進展に伴い、水需要も増大するとして、これを有収水量に加算している。しかし、平成17年度の実績からもわかるように、これらの事業は現実に進展しているにもかかわらず、これらの開発水量を含めた生活用水以外の有収水量は漸減の傾向を示しており、これらの開発水量を別途需要予測に加算することは実績に反している。

e 井戸転換水量を加算することについて

宇都宮市水道局は、給水区域内の自家用井戸併用世帯が井戸水から水道水利用へ転換することを見込んで、井戸転換水量を加算しているが、実績では井戸転換水量を含めて、生活原単位は減少傾向にあるのであるから、これを別途加算する必要はない。

f 負荷率（1日最大給水量に対する1日平均給水量の比率）の増加傾向について

屋外プールの減少、洗濯乾燥機の普及による洗濯回数の季節変化の減少、空調機器の普及による夏期のシャワー回数の減少などのため、宇都宮市の負荷率は、近年上昇傾向にあり、平成18年度は90パーセントを超えている。ところが、宇都宮市水道局の予測では、負荷率が基準年である平成12年度の87.5パーセントよりも少ない85.3パーセントで推移するものとしており、不合理である。

g 有収率（総給水量に占める有収水量の比率）について

宇都宮市水道局は、有収率が平成22年度に88パーセントまで上

昇し、それ以降は88パーセントのままで推移すると予測しているが、宇都宮市の有収率は、利根川流域6都県における給水人口20万人以上の水道事業体と比べた場合、相当低い値である。このように宇都宮市の有収率が低いということは、宇都宮市水道局が効率的な水道事業を行っておらず、多くの漏水等が発生しているからである。

大規模事業体である宇都宮市の水道局は、厚生省通達「水道の漏水防止対策の強化について」（1990年12月衛水第282号）及び平成16年6月に厚生労働省健康局が策定した「水道ビジョン」に照らして、有収率90パーセント以上を目標として設定すべきである。

h 以上から、宇都宮市の水需要予測が過大であることは明らかである。

(イ) 宇都宮市の水源構成の見直しが恣意的であること

宇都宮市水道局は、平成15年度の水源地構成の見直しの結果、最終的に宝井水源を休止し、湯西川ダムからの取水を行うという案を選択している。しかし、その判断は、以下のとおり恣意的で合理性がない。

a 白沢水源及び宝井水源の水源地能力について

宇都宮市水道局は、白沢水源及び宝井水源の水源地能力を冬季取水量を基準として評価しているが、1日最大給水量が発生するのは夏季であるから、これに備えて確保すべき水源地量を冬季の能力で評価することは不合理である。

b 松田新田浄水場（現在は、川治ダムを水源とする水を処理している。）のロス率（取水量に占める給水されない量の比率）について

最近の浄水場は、職員のトイレ排水や雑排水以外は排水を一切外に出さない完全クローズドシステムになっているところが多く、そのような浄水場のロス率は2ないし3パーセント以下である。松田新田浄水場についても、取水場に小さなゴミも取り除くスクリーンを取り付けて浄水場を完全クローズドシステムにし、取水量のメーター管理を適正に行い、ロス率を2ないし3パーセントに抑えれば、1日当たり

10万7500立方メートル×97パーセント＝10万4275立方メートルを給水することが可能となり、市の評価水量よりも約4000立方メートルも多く利用することができる。

c 宝井水源の浄水コストについて

宇都宮市水道局が行った浄水コスト計算では、宝井水源の1日最大給水量に占める1日平均給水量の比率は37パーセントあるいは2パーセントと他の水源のそれと比べ異常に低く設定されているが、他の水源と同様の比率85パーセントで計算すると、宝井水源の浄水コストは1立方メートル当たり50円となる。また、宝井水源のクリプトスポリジウム対策費用は約17億円掛かると算定されているが、東京都羽村市が1日当たり3万0000立方メートルの処理能力を有する膜ろ過設備を導入した際に要した費用は17億8000万円で、宝井水源のクリプトスポリジウム対策の工事費用は2割程度安くなり、管理維持の人員も5人で足りる。これを前提に計算すると、宝井水源の浄水コストは、1立方メートル当たり39円となる。さらに、厚生労働省の「水道水におけるクリプトスポリジウム対策等指針」（平成19年3月30日）に掲載された紫外線消毒装置を導入すれば、宝井水源の浄水コストはクリプトスポリジウム対策費用を考慮しても1立方メートル当たり27円と他の水源と同レベルの金額となる。したがって、宝井水源をコスト面から休止又は廃止の対象とすべき理由はない。

d 湯西川ダムの浄水コストについて

宇都宮市水道局が行った浄水コスト計算では、湯西川ダムの1日最大給水量に占める1日平均給水量の比率は現実にはあり得ない100パーセントという異常に高い比率で計算されている。湯西川ダムについても他の水源と同様の比率85パーセントで計算すると、その浄水コストは1立方メートル当たり70円となり、県からの受水以外のどの水源と比べてもはるかに高いのであるから、湯西川ダムからの取水

こそ選択の対象から除外されるべきである。

e 宇都宮市の現存保有水源

以上の検討結果を踏まえて、宇都宮市水道局の保有水源量を評価すれば、以下のとおり、湯西川ダムなしで十分な水を確保することができる。

1日最大給水量(単位=立方メートル)

水 源	今 市	白 沢	宝 井	川 治	県受水	合 計
給 水 量	14,000	77,000	17,000	104,000	28,000	240,000

宇都宮市水道局は、誤った水需要予測と水源構成の見直しによって、湯西川ダムから取水するためのダム使用権を設定し、そのための高額な本件各負担金を負担することになったのである。

(ウ) 湯西川ダム建設事業の再評価がずさんであること

厚生労働省が定めた「水道施設整備事業の評価実施要領」に基づき実施された平成16年度の「水道水源開発等施設整備事業の再評価」は、宇都宮市上下水道局が作成した再評価案に基づいて、合計1ないし2時間で行われたずさんなものであり、同評価実施要領の要請を満たすものではない。

(エ) さらに、宇都宮市以外の利水予定者である千葉県も茨城県も水余りの状況にあり、湯西川ダムに利水者として参画する必要はない。

したがって、湯西川ダム建設事業は、利水上必要のない事業であり、被告らがこのような事業についての支出負担行為及び支出命令をすることは、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反する違法な行為である。

ウ 湯西川ダム建設事業による治水の必要がないことについて

鬼怒川治水計画は、昭和48年度、平成4年度及び平成17年度にそれぞれ策定されているところ、平成4年度の治水計画における石井地点の基本高水流量及び上流ダム群による調節水量は、五十里ダム、川俣ダム及び

川治ダムで調節していた昭和48年度の治水計画と変わっていないから、鬼怒川の治水計画は上記3ダムで完成されたというべきであり、平成4年度の治水計画で加えられている湯西川ダムは屋上屋を架すものである。

また、石井地点の基本高水流量は毎秒8800立方メートルに設定されているが、これは科学的な根拠が希薄で過大な設定であり、100年に1回の実際の洪水ピーク流量はもっと小さい値である。この基本高水流量を科学的な値に修正すれば、湯西川ダムは不要なものになる。

鬼怒川直轄区間の下流部は、河川改修が非常に遅れており、河川改修工事を速やかに進めなければならないが、治水効果の希薄な湯西川ダム建設事業に予算がとられ、急務である河川改修工事が後回しにされている現状にある。湯西川ダムの建設を中止し、その予算を使って河川改修工事を進めるべきである。

したがって、湯西川ダム建設事業は、治水上も必要のない事業であり、被告らがこのような事業についての支出負担行為及び支出命令をすることは、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反する違法な行為である。

エ 湯西川ダム建設事業が自然環境を破壊することについて

湯西川ダム建設事業について、建設省は、「建設省所管事業に係わる環境影響評価に関する当面の措置方針について」（昭和53年7月1日建設事務次官通達）に基づく環境アセスメントを実施したが、評価項目が公害や自然環境に限定されている上、代替案との比較検討や内容の適正を審査する制度的手当てがないといった根本的な問題点があるから、十分な環境評価を行わずに実施されようとしている湯西川ダム建設事業は、条理上の環境評価義務に違反している。

また、国は、生物の多様性に関する条約14条1項に基づき、事案に即した実効性ある環境影響評価義務を負っているところ、湯西川ダム建設予定地周辺地域には、貴重な風穴や絶滅危惧種の繁殖場所等が存在するから、

国は、改めて環境アセスメントを行った上で、湯西川ダム建設事業計画の中止、湯西川ダム建設事業計画の変更及び代償措置を検討しなければならないようになったというべきである。しかるに、これらの措置は講じられていないのであるから、湯西川ダム建設事業は、生物の多様性に関する条約14条1項に違反する違法な事業である。

さらに、種の保存法9条は、原則として国内希少野生動植物種の生きている個体を捕獲、採取、殺傷又は損傷をしてはならないと規定しているところ、同条にいう「殺傷」「損傷」とは、生きている個体そのものに直接向けられた行為に限らず、その個体の生息地・生育地の消滅及び悪化を招来する行為を含む概念と解すべきであるから、湯西川ダム建設事業は同条に違反する。

このように、湯西川ダム建設事業は、これら条理上の義務及び法令に違反する違法な事業であるから、被告らがこのような事業についての支出負担行為及び支出命令をすることは、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反する違法な行為である。

(被告らの主張)

ア 被告管理者は、本件各負担金につき国土交通大臣、栃木県知事及び基金の納入通知、納入告知書、負担金請求書、納入通知書、負担金振込通知書、請求書（以下、これらを総称して「納入通知等」という。）に基づく納付義務を負い、支出負担行為及び支出命令を行うことを拒絶したり、納付額を増減したりする裁量はないから、被告管理者には、本件各負担金の支出について違法はない。

地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項は、地方公共団体の事務処理に当たっての準拠すべき指針ないし地方自治運営の基本原則を規定した訓示規定にすぎず、住民訴訟の財務会計法規としての性格を有するものではないし、これらの条項に違反することにより直ちに損害賠償責任が発

生するというものでもない。

イ 宇都宮市に利水上の必要があることについて

宇都宮市の水需要は、長期的には緩やかに増加するものと見込まれ、将来の水需要に対応するためには、新たな水源として湯西川ダム建設事業に参画することが必要である。

ア) 宇都宮市水道局の水需要予測について

a 水道普及率の目標値を100パーセントとすることについて

水道事業者には給水義務が課されているから(水道法15条2項)、被告管理者が水道普及率の目標値を100パーセントに設定することは当然のことである。また、近年においても水道普及率は増加しており、水道普及率の目標値を100パーセントに設定することが不合理であるとはいえない。

b 重回帰分析を用いることについて

重回帰分析による推計は、多くの水道事業者が使用している指針でも認められている方法である。宇都宮市が重回帰分析による推計という手法を採用したのは、平成14年度に改定された第4次宇都宮市総合計画の将来人口推計やその経済フレームについて水需要予測との整合性が求められたため、総合計画で示された宇都宮市の将来像と水需要とについて関連の深い要因について更に分析を重ね、その結果をもとに水需要予測を行うことが合理的であると判断したからである。

c 生活原単位を説明するための説明変数の選定について

説明変数の選定に当たっては、水需要に関連する様々な要因を検討した上で相関分析を行い、実績と相関関係が高い家計消費支出(相関係数0.96)と水洗化率(相関係数0.91)を選択した上で重回帰モデル式を作成したのであって、何ら不合理な点はない。

d 土地区画整理事業地への給水量(開発水量)を加算することについて

開発水量を加算することに問題はない。

e 井戸転換水量を加算することについて

宇都宮市では自家用井戸と水道を併用している世帯があり、今後地下水の悪化などにより水道水へ転換することが考えられるのであるから、水需要予測において井戸転換水量を加算することに問題はない。

f 負荷率の増加傾向について

宇都宮市水道局の予測に不適切な点はない。

g 有収率について

宇都宮市水道局の水需要予測における有収率の目標値88パーセントは、宇都宮市の水道事業の歴史、規模及び水道施設の地理的・地形的条件等に加え、これまでの有収率向上への取組を踏まえてのものである。平成16年度末の栃木県全体の有収率は平均84.0パーセントであり、宇都宮市の将来の目標値88パーセントはこれを上回っているのであるから、宇都宮市の目標値が低過ぎるということはない。

(イ) 宇都宮市の水源構成の見直しについて

a 白沢水源及び宝井水源の水源能力について

厚生省が平成12年2月に制定した水道施設の技術的基準を定める省令2条3項5号は、地下水の取水施設にあっては、1日最大取水量を常時取り入れるのに必要な能力を有することと規定している。宇都宮市は、この規定に基づき、白沢水源及び宝井水源について、常時取水可能な取水量を調査し、地下水源の能力を評価したのであって、その判断に不合理な点はない。

b 松田新田浄水場のロス率について

松田新田浄水場のロス率は、河川表層部を流れるごみ、草及び藻類を常時排出するための水や、作業用水として使用する水のために生じるやむを得ないものである。計画取水量の算出に当たって多くの水道事業体が参考としている指針は、取水量について計画1日最大給水量

の10パーセント増と規定しており、この値に照らしても松田新田浄水場のロス率は妥当な数値といえる。

c 宝井水源の浄水コストについて

宝井水源は、クリプトスポリジウム指標菌(大腸菌)が平成13年度に3回、平成15年度に4回及び平成16年度に1回検出されるなど水質汚染のおそれが認められたため、水質事故の未然防止という観点から、平成16年11月に利用を休止した。水需給計画のつじつま合わせや湯西川ダムからの取水の帳尻合わせのために休止したのではない。

d 宇都宮市の現存保有水源

水源構成の見直しに当たっては、水需要予測の結果である1日最大給水量22万6000立方メートルから、安定的かつ基幹的水源である今市水源及び川治水源の水源能力の合計11万4000立方メートルを差し引いた1日当たり11万2000立方メートルについて、残り四つの水源(栃木県からの受水、宝井水源、白沢水源、湯西川ダム)からいかに取水するかを検討した。そして、計8案のうち栃木県に対して引取義務を負っている2万2000立方メートルを履行できなくなる2案を除いた6案の中で総浄水コストが安い案を選択した結果、湯西川ダムから2万4000立方メートルを取水する案が選択されたのであって、宇都宮市の水源構成見直しに何ら不適切な点はない。

宇都宮市の水源余裕率(1日最大給水量に対する水源水量の比率。 $\{(水源水量 \div 1日最大配水量) - 1\} \times 100$ の計算式によって算出される。)は平成17年度において2.4パーセントであるが、この数値は他の自治体と比較しても小さく、この点からも湯西川ダムからの利水が不要であるとはいえない。

(ウ) 湯西川ダム建設事業の再評価について

再評価は適切に行われており、何ら問題はない。

ウ 湯西川ダム建設事業に治水上の必要がないこと及び湯西川ダム建設事業が自然環境を破壊することについて

これらは国の専権に属する湯西川ダム建設事業の是非に関する議論であり、地方公共団体における財務会計行為の違法の是正を目的とする住民訴訟における請求原因とは、直接にせよ間接にせよ何の関連性もない。

第3 争点に対する判断

1 争点(1) (ダム使用権の設定予定者たる地位が、地方自治法242条1項にいう「財産」に当たるか) について

(1) 住民訴訟において違法確認の請求をすることができる対象は、違法に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ところ(地方自治法242条の2第1項3号・242条1項)、地方自治法にいう「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいうとされている(同法237条1項)。そして、公有財産とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち不動産等をいうとされる(同法238条1項)。

ところで、ダム使用権は物権とみなされ、特ダム法に別段の定めがある場合を除き不動産に関する規定を準用するとされているところ(特ダム法20条)、ダム使用権は、国土交通大臣が多目的ダム建設完了時にダム使用権設定予定者に対しダム使用権の設定をすることによって発生するとされている(同法17条)。

しかし、本件において、湯西川ダムが完成したとの事実は認められず、また、国土交通大臣が宇都宮市に対してダム使用権の設定をしたとの事実も認められないから、宇都宮市にまだダム使用権が発生していないことは明らかである。そして、原告ら主張に係る「ダム使用権の設定予定者たる地位」なるものは、いまだ発生していない物権の設定を受け得る地位にすぎないのであって、これが上記地方自治法上の「財産」に当たらないことも自明である。

したがって、被告市長において国土交通大臣に対して湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法に財産の管理を怠ったものであるとして、その違法確認を求める原告らの訴えは、住民訴訟の要件を欠き不適法である。

- (2) これに対し、原告らは、ダム使用権設定予定者たる地位は、物権であるダム使用権の設定及び引渡しを受ける地位であり、法的には物権の引渡請求権とみるべきであって、地方自治法238条1項4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」又は同項7号の「出資による権利」に当たると主張する。しかし、同条項4号にいう「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」とは、例示されている権利のほか、法律上確立している用益物権又は用益物権的性格を有する権利をいうと解されるどころ、いまだ発生していないダム使用権の設定を受ける地位がこれに当たらないことは明らかである。また、同条項7号にいう「出資による権利」とは、普通地方公共団体が公益目的にて私企業たる株式会社の株式を保有する場合の外、社団法人に対する基金の拠出、財団法人に対する財産の拠出等による出資者たる地位に基づく権利をいうと解されるどころ、宇都宮市はダム使用権設定予定者として特ダム法等に定められた出捐をしたものに過ぎず、これにより上記の法人における株主や社員のような何らかの権利を有する地位に立つものではないから、ダム使用権設定予定者たる地位が同条項7号にいう「出資による権利」に当たらないことは明らかである。原告らの主張は、採用することができない。

また、原告らは、地方公営企業法の「資産」と地方自治法の「財産」は同義であり、本件各負担金が宇都宮市上下水道局の総勘定元帳内訳簿において資産として計上されていることから、ダム使用権設定予定者たる地位が「財産」に当たると主張する。しかし、地方自治法は、237条1項並びに238条1項、239条1項、240条1項及び241条1項において、同法に

いう「財産」の範囲を具体的かつ明確に定義しており、同法上の「財産」と地方公営企業法にいう「資産」とが同義であると解することはできないのであって、上記原告らの主張は、その前提において理由がない。

- (3) 以上のとおりであるから、争点(2)のうち請求の趣旨(1)に係る部分及び争点(3)について判断するまでもなく、被告市長が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であることを確認することを求める原告らの訴えは、不適法なものとして却下を免れない。

2 争点(2) (請求の対象である財務会計行為は特定されているか) について

(1) 請求の趣旨(2)について

地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号に基づく公金支出の差止請求において、複数の行為を包括的にとらえて差止請求の対象とする場合、差止請求の対象となる行為とそうでない行為とが識別できる程度に特定されていることが必要であることはいうまでもないが、その一つ一つの行為を個別具体的に摘示することまでが常に必要とされるものではなく、当該行為の適否の判断のほか、当該行為が行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ついて判断することが可能な程度に、対象行為の範囲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（最高裁判所平成 5 年 9 月 7 日第三小法廷判決・民集 47 巻 7 号 4755 頁参照）。

これを本件についてみるに、請求の趣旨(2)は、湯西川ダム建設事業に関して被告管理者が支出する本件各負担金のすべてについて差止めを求める趣旨であることが明らかであるから、その適否を判断することが可能であり、これが行われることが相当の確実さをもって予測されるか否か及びこれが宇都宮市に回復の困難な損害を生ずるおそれがあるか否かの点を判断することも可能な程度に対象行為の範囲が特定されているといえるから、請求の趣旨(2)

に請求の趣旨の特定として欠けるところはない。

(2) 請求の趣旨(3)について

上記(1)と同様の基準で検討するに、請求の趣旨(3)は、被告管理者が支出する特ダム負担金について、それを補助するために一般会計から水道事業特別会計に対する操出金の支出の差止めを求める趣旨であることが明らかであるから、その適否を判断することが可能であり、これが行われることが相当の確実さをもって予測されるか否か及びこれが宇都宮市に回復の困難な損害を生ずるおそれがあるか否かの点を判断することも可能な程度に、対象行為の範囲が特定されているといえるから、請求の趣旨(3)に請求の趣旨の特定として欠けるところはない。

(3) 請求の趣旨(4)について

請求の趣旨(4)が特定に欠けるところがないことは明白である。

(4) したがって、請求の趣旨(2)ないし(4)に不適法な点はなく、これに反する被告らの主張は採用できない。

3 争点(4) (被告ら又は相手方らによる支出負担行為及び支出命令は違法か) について

(1)ア 住民訴訟において、普通地方公共団体の職員の財務会計上の行為をとらえて地方自治法242条の2第1項4号の規定に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存在する場合であっても、上記原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である(最高裁判所平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁参照)。そして、この理は、地方自治法242条の2第1項1号の規定に基づく差止請求にも妥当すると解される。

イ これを本件についてみるに、宇都宮市は、ダム使用权設定予定者として特ダム法12条によりダム使用权の設定申請を取り下げることができる

が、ダム使用権の設定申請を取り下げるか否かは、宇都宮市の代表である被告市長において、宇都宮市の水需要の見込み及び給水計画に影響を及ぼすべき諸般の事情のほか、ダム使用権設定による利点及びそれに伴う負担等を多角的総合的に考慮して判断すべき事柄であるから、被告市長は、その判断につき広範な裁量権を有するというべきである。したがって、被告市長が特ダム負担金を補助するために行う操出金の支出負担行為及び支出命令が違法になるのは、宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がないことが明らかであって、ダム使用権設定申請を取り下げるべきことが明らかであるにもかかわらず、被告市長において漫然と操出金の支出負担行為及び支出命令をする場合に限られると解すべきである。

他方、被告管理者には、ダム使用権の設定申請を取り下げる権限はないが、被告管理者は宇都宮市の水道事業の事業主体を代表する者としてその事業の適正を確保すべき職責を有するというべきであるから、宇都宮市にとって湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がないことが明らかであってダム使用権設定申請を取り下げるべきことが明らかである場合には、同申請を取り下げる権限を有する被告市長に対しその旨上申するなどの是正措置を講ずるべきであって、そのような措置を講ずることなく漫然と本件各負担金の支出負担行為を行うときは、当該支出負担行為は違法との評価を受け得ると解すべきである。しかし、被告管理者が行う支出命令は、国、栃木県又は基金から送付される納入通知等に基づき行われるものであるから、当該支出命令が違法になるのは、上記納入通知等が著しく合理性を欠き、そのためこれに宇都宮市の健全な財政運営の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合に限られると解すべきであり、具体的には、宇都宮市にとって湯西川ダム建設事業に参画する必要があることが明らかであるなど被告管理者がした支出負担行為に重大な瑕疵が存するためにこれが無効と評価される場合に限られるというべきである。

なお、原告らは、栃木県及び被告市長は湯西川ダム建設事業が宇都宮市にとって必要のない事業であることを知り又は知ることができたにもかかわらず、水特負担金に関する協定及び基金負担金に関する協定を締結したから、上記各協定は心裡留保により無効であり、被告管理者は水特負担金及び基金負担金に関する支出負担行為を拒否すべき義務があると主張する。しかし、証拠上、そのような事実を認めることはできない上、それが直ちに上記各協定の意思表示を無効ならしめるものと解することもできず、原告らの主張は採用できない。

以上を前提に検討する。

(2) 利水上の必要がないとの主張について

ア 前提

一般にダム建設事業は事業計画から実際の利用開始までに多年の歳月を要することが多いことから、水需要が増加し、供給が追いつかなくなつてから水源開発を開始すると、実際に供給が開始されるまでの長期間、給水制限を実施せざるを得なくなるなどして、給水区域内の社会、経済活動及びその発展が阻害されることになる。したがって、ダム建設事業に参画するか否かは、短期的な経済変動や水需要動向等のみによって判断されるべきではなく、長期的な視点に立って判断されるべきである。その際、水需給は、社会、経済の動向や自然環境の変化によって複雑に変動するから、長期間においては、当初、想定していなかった需要の増加や水資源の不足が起こることもあり得るのであり、ある程度の余裕をもって水源確保を行うことも許されるというべきである。

また、水需要予測が合理的であるか否かは、予測の基礎とした情報の種類及び内容並びに収集方法、予測判断の手法及び過程の合理性等に照らして判断すべきであつて、その後の実績が予測と異なる結果になったことのみから直ちに予測が不合理であつたというべきものではない。

さらに、水道事業者は、水道法15条1項により給水区域内の需用者に対して給水義務を負っていることから、水道事業者が水需要予測を行うに当たっては、具体的な水需要増加要因がある場合にこれを考慮することはもちろん、潜在的需用者による水需要増加を考慮すること自体が直ちに不合理と評価されるものでなく、かえってそのような考慮は必要適切なものともいうべきである。

以上を前提に、宇都宮市が行った水需要予測及び水源構成の見直しについて検討する。

イ 宇都宮市の水需要予測について

宇都宮市水道局は、平成15年3月、国勢調査が実施された平成12年度を基準年度とし、25年先の平成37年度までを推計年度とする宇都宮市の水需要予測の見直しを行い、以下の推計により、1日最大給水量が平成31年度に22万6000立方メートルでピークを迎え、以後ほぼ横ばいに推移すると予測した（前記前提事実(3)エ，甲65）。その予測の詳細は、「宇都宮市水需要予測」（甲65）にまとめられているところ、以下、この宇都宮市の予測の詳細が不合理なものであるか否かを検討する。

ア) 水道普及率について

宇都宮市水道局は、宇都宮市水道局の給水区域（宇都宮市及び河内町全域）における行政区域内人口の推計を行い、それに水道普及率を乗じて給水人口を算出した。その際、宇都宮市水道局の平成18年度の目標水道普及率が99パーセントであったことから、平成18年度の水道普及率を99パーセントに、平成32年度の水道普及率を100パーセントに設定し、将来の給水人口は平成25年度に49万人で最大になると予想した（甲65・58ページ）。

水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需用者から給水契約の申込みを受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならな

いのであるから（水道法15条1項）、最終的な水道普及率を100パーセントと設定することは何ら不合理ではないし、宇都宮市の平成12年度水道普及率実績が97.2パーセントであること、自家用井戸の使用者についても、井戸水が将来汚染され又は枯渇することも予想されることから、平成32年度の水道普及率を100パーセントと設定した上記推計が不合理であるということもできない。この点に関する原告らの主張は採用できない。

(イ) 推計手法について

宇都宮市水道局の予測

生活原単位の推計方法には、①時系列傾向分析（トレンド式）による推計、②重回帰分析（重回帰式）による推計、③要因別分析（水需要構造分析）による推計、④使用目的別分析による推計などの方法があるところ、宇都宮市水道局は、平成15年3月の予測においては基礎データを統計資料から得る方針とし、①と②の推計方法について検討したものの、近年の生活原単位の動向の複雑化に伴い、「将来の傾向が実績期間と同様に推移する」との仮定が立てられないと判断し、①時系列傾向分析による方法を排除して、②重回帰分析による推計を採用することとした（甲65・68ページ以下）ものであるが、重回帰分析による推計は、指針にも記載のある一般的な手法であるから（乙10）、同手法による推計を選択することには何ら問題はないし、指針にはいくつかの手法を比較検討し、より適したものを選定することが重要であるとの指摘はあるが、基礎データを統計資料から得るとの方針を立てて重回帰分析による推計を採用することとした判断が不合理であるということとはできない。

(ウ) 生活原単位を説明するための説明変数の選定について

- a 宇都宮市水道局は、近年の生活原単位の実績が横ばいとなってきたことから、今後の生活原単位の予測に当たっては、核家族化の進

展、生活水準の向上、ライフスタイルの変化、水洗化率の向上、浴室保有率の向上等の増加要因だけでなく、家計消費支出の減少、節水型水使用機器の普及、節水意識の向上等の減少要因も考慮することとし、生活原単位を説明するための説明変数の選定に当たり、生活原単位と関連があると想定され、かつ、統計書等で経年的な実績値が得られるところの、平均世帯人員、水洗化率、平均気温、老年人口の割合、1人当たり住宅床面積、家計消費支出、小売業商店数及び小売業商品販売額を要因として取り上げ、住民基本台帳や公的な統計資料等からデータを収集し、節水型の水使用機器の普及などによる水使用行動の変化については、経年的なデータが得られないことから、代替的に需用者の中の節水している割合を要因として取り上げ、内閣府の作成にかかる「水に関する世論調査」ほかの資料からデータを収集した。そして、これら9要因について昭和61年度から平成12年度までの実績値を用いて生活原単位との相関分析を行い、相関係数の大小のほか、要因と生活原単位の増減傾向が物理的に説明がつくこと、実績値が十分にあることを考慮して、平均世帯人員（相関係数 -0.88 、世帯人員が小さくなるほど、原単位が大きくなる。）、水洗化率（相関係数 0.91 ）、家計消費支出（ 0.96 ）の3要因を説明変数として選定し、それらを組み合わせた4ケースの重回帰式を作成した。また、節水している割合（相関係数 0.83 ）は、生活原単位との明確な関連が認められないものの、節水意識の向上により使用水量が抑制されていると仮定し、上記3要因との組合せで重回帰式の作成を試みた。

その結果、水洗化率及び家計消費支出を組み合わせたケースが、生活原単位の増減傾向を最もよく説明でき適切であるとして、最終的にその予測式を選定した。なお、上記4ケースに節水している割合を説明変数として加えた場合の重回帰式については、すべてのケースで節

水している割合の回帰係数の符合に問題があったため、予測式として選定しなかった（以上につき甲65・63ページ以下）としている。

以上をみると、宇都宮市水道局は、水需要に関係の深い社会経済の要因を基に適切に重回帰式分析による推計をしたものと認められ、重回帰式作成に当たっての説明変数の選定やその組合せ方法、最終的に採用すべき重回帰式の選択のいずれの点についても、宇都宮市水道局の上記判断は、不適切又は不合理であるとはいえない。

- b これに対して、原告らは、平成6年度から平成12年度までにおける家計消費支出及び水洗化率の相関係数はそれぞれ0.13及び-0.86であり相関関係が認められないと主張する。確かに、家計消費支出については平成6年度から平成10年度にかけて、また水洗化率については平成8年度から平成10年度にかけて、それぞれ相関関係が低くなっているものの、その前後においては、それぞれかなりの高率にて相関関係があることからして、宇都宮市水道局において上記aのとおり統計資料を用いた上で説明変数を選定したことが直ちに不合理であるということとはできない。また、原告らは、減少要因を考慮に入れない水需要予測は不合理であると主張するが、上記のとおり、宇都宮市水道局は検討の過程において、節水型の水使用機器の普及などによる水使用行動の変化について考慮すべく、代替的に節水している割合を加味した重回帰式を作成して検討しているものであり、結果的に回帰係数の符合の問題からこれを選定しなかったというにすぎないから、原告らの批判は当たらない。

- (エ) 総有収水量に土地区画整理事業地への給水量（開発水量）を加算することについて

宇都宮市水道局は、総有収水量の算出に当たり、生活用（小口径）、中口径・大口径、一般用以外のそれぞれの需要水量の推計合計に加え、

宇都宮市及び河内町内における業務営業用・工場用の需要が大量に見込まれる確実度の高い開発計画である宇都宮テクノポリスセンター及びインターパーク宇都宮南の土地区画整理事業に係る各計画並びに平成13年度に給水を開始したアピタショッピングセンターの開発水量を考慮することとし、平成35年度と同開発水量として1日当たり3487立方メートルの有収水量が見込まれると予測しているところ（甲65・99ページ以下）、こうした予測が不合理であるとは認められない。

これに対して、原告らは、これらの事業が現実に進展した後の平成17年度の実績を見ても、開発水量を含む生活用水以外の有収水量は漸減の傾向を示しているから、これらの開発水量を需要予測に加算したことは実績に反していると主張するところ、確かに、宇都宮市の上記水需要予測以降、給水量の実績は漸減傾向を示しており、その結果、上記水需要予測は現段階における実績と比較したときに相応の乖離を示していることが認められる。しかし、こうした推計については、その後異なる実績が実現したことから直ちに不合理であったと評価されるべきものでないことは当然であるところ、有収水量の推計に当たり、上記のような大規模な開発計画やショッピングセンターが開発水量ひいては有収水量を増加させる要因であると判断したことには相応の合理性があるというべきである。また、上記土地区画整理事業については、開発計画の進行等により今後水需要が増加することも考えられるのであるから、上記のような推計方法をとったことが不合理であると認められないことには変わりはない。

(オ) 井戸転換水量を加算することについて

宇都宮市水道局は、給水区域内に自家用井戸併用世帯が3597世帯あり、給水人口で9424人と推定されるが、これらの給水人口の水道水利用への転換による需要の増加が見込まれるとして、平成28年度ま

でに1日当たり2033立方メートルの有収水量の増加が見込まれると予測したが(甲65・102ページ以下),前記のとおり,このような潜在的需用者の存在による水需要増加を考慮することが不合理であるとはいえない。原告らは,水需要予測後の実績では井戸転換水量を含めて生活原単位は減少傾向にあるからこれを別途加算する必要はないと主張するが,井戸からの転換があれば給水人口自体は増加するのであるから,これを水需要増加要因と考慮することは合理的であるほか,既になされた予測がその後の実績と異なることにより不合理であったと断ずるべきものでないことは前記のとおりであって,原告らの主張は採用できない。

(カ) 負荷率の増加傾向について

宇都宮市水道局は,負荷率が平成2年度以降増加傾向にあり,平成10年度には88.6パーセントと高い値となったものの,負荷率の増加傾向が将来にわたって同様の傾向で推移していくかは不透明である上,平成13年度の実績が7年ぶりに84.8パーセントと低い値となったことから,給水の安全性を考慮して,過去10年間の平均値から水需要予測における負荷率を85.3パーセントに設定した(甲65・106ページ)。

このように,宇都宮市水道局は,宇都宮市の負荷率が単純な増加傾向にあるとは認められなかったことから,給水の安全性を考慮して平均値を用いたのであって,その判断に不合理な点は認められない。

原告らは,負荷率を平成12年度の87.5パーセントより低い85.3パーセントに設定する合理性はないと主張するが,平成13年度の負荷率は84.8パーセントであることも考慮すると,この批判は当を得たものとはいえない。

(キ) 有収率について

宇都宮市水道局は,宇都宮市の有収率向上のための事業計画(平成2

2年度の有収率を88パーセントに設定しているが、その後の期間についての計画は策定されていない。)に基づき、有収率の目標値を平成22年度に88パーセントとし、途中年度は実績と直線補間して算定し、平成22年度以降は上記目標値で一定すると仮定して算定した(甲65・105ページ)。

このように、宇都宮市水道局は、宇都宮市の有収率向上のための事業計画に沿って上記有収率の目標値を設定したものであり、その判断に不合理な点は認められない。

これに対して、原告らは、「水道ビジョン」の目標値及び他都市との比較から、上記有収率の目標値が低過ぎると主張する。しかし、「水道ビジョン」(甲67)は平成16年6月に策定されたもので、宇都宮市の水需要予測以後のものである上、そこに掲げられた目標は飽くまで厚生労働省健康局が達成すべき施策目標にすぎず、各地方公共団体の水需要予測に当たって設定すべき有収率の目標値を示したものとは解されない。また、有収率は、水道管の敷設時期、水道施設の地理的・地形的条件などによって左右される一方、その向上には漏水箇所の調査、水道管の敷設替えなど相応のコストが掛かるのであるから(乙11, 証人郷間勝男)、一般的には水道事業において有収率を向上させることが節水等の観点から望ましいといえるにせよ、有収率向上のための具体的な計画が存在しないにもかかわらず、単純に他都市と同様の有収率目標を設定して水需要予測を行うことは実情にそぐわず適切でないというべきである。したがって、原告らの主張は採用できない。

(ク) 小括

以上(ア)ないし(キ)からして、宇都宮市水道局が平成15年3月に行った水需要予測に合理性がないということはできない。

ウ 宇都宮市の水源構成の見直しについて

宇都宮市水道局は、平成15年3月に宇都宮市の水需要予測の見直しを行い、8万4000立方メートル/日減とする下方修正をしたことから、併せて水源構成の見直しを実施した。すなわち、平成15年度、宇都宮市が有する水源水量を設定して計画取水量を検討するとともに、計8案の水源構成案を作成し、これを比較検討した結果、宇都宮市水道局は、1日最大給水量を下記「見直し案」欄のとおりとする水源構成が最も有利な案であると結論付けた（前記前提事実(3)オ，甲15，弁論の全趣旨）。

1日最大給水量（単位＝立方メートル）

水 源	今 市	白 沢	宝 井	川 治	湯西川	県受水	合 計
前 計 画	14,000	77,000	41,000	100,000	50,000	28,000	310,000
見直し案	14,000	60,000	0	100,000	24,000	28,000	226,000
増 減	±0	-17,000	-41,000	±0	-26,000	±0	-84,000

(ア) 白沢水源及び宝井水源の水源能力について

宇都宮市水道局は、白沢水源及び宝井水源につき取水量調査を行い、白沢水源については冬季取水量を1日当たり6万立方メートル、夏季取水量を1日当たり10万0800立方メートルと、また、宝井水源については冬季取水量を1日当たり1万8000立方メートル、夏季取水量を1日当たり4万7000立方メートルと想定した。そして、「水道施設の技術的基準を定める省令」（厚生省令）では、地下水の取水施設にあっては、1日最大取水量を常時取り入れるのに必要な能力を有することと規定されており、これらの水源においては夏季における取水量より冬季における取水量が少なかったことから、冬季取水能力をこれらの水源の取水能力と評価した（甲15・1-40ないし54ページ）ものである。なお、宝井水源については、クリプトスポリジウムによる汚染のおそれからろ過設備等による浄水が必要となり、これによるロスを5パーセントと考慮して計画給水量としては1万7100立方メートル/日とした（甲15・1-57ページ）。

これに対して、原告らは、1日最大給水量が発生するのは夏季であるから、これに備えて確保すべき水源量を冬季の能力で評価することは不合理であると主張する。しかし、前記のとおり、水需給は複雑に変化し得るものである上、水の供給不足が住民の社会生活や経済の発展に大きな支障をもたらすものであることから、水道事業者にはある程度の余裕をもって水源確保を行うことが求められるというべきであり（上記厚生省令もその趣旨に出たものと解される。）、常時取水可能な取水能力という点から取水量が少ない冬季取水能力を前提として水源構成の見直しを行った上記判断が不合理なものということはず、原告らの主張は採用できない。

(イ) 松田新田浄水場のロス率について

宇都宮市水道局は、水源構成の見直しに当たり、松田新田浄水場については、取水能力及び浄水能力に問題がないことから、現在の水源能力（1日当たり10万7500立方メートル）及び計画給水量（1日当たり10万立方メートル）のとおりとした（甲15・1-58ページ）。

原告らは、松田新田浄水場のロス率が7パーセントもあると指摘した上、取水場に小さなゴミも取り除くスクリーンを取り付けてロス率を2ないし3パーセントに抑制することにより、給水能力を増大させることができると主張するが、指針には、取水量について計画1日最大給水量の10パーセント増と規定されており（乙11）、この値からして、松田新田浄水場のロス率が異常に高いということはいえない。また、松田新田浄水場の水を取り入れている高間木取水場では、既にスクリーンに除塵機が設置され、これにより大きなゴミは取り除かれている（乙11、証人郷間勝男）ところ、宇都宮市が取水施設の構造として、様々な流況の変化に対応でき、安定的に取水できるものであることを要するとの観点から、安全かつ容易に維持管理ができること、目詰まりや機器の故障を少なくすること等を考慮して、スクリーンの間隔を一定程度のものと

していること（乙11）には合理性があるのであり、宇都宮市において、原告の主張するような方策を取らないことが、恣意的であって被告管理者の裁量の濫用・逸脱を構成するものとは認められない。

(ウ) 宇都宮市の水源構成の比較について

a 宇都宮市水道局は、別表のとおり、AないしHの合計8つの水源構成案を設定し、松田新田浄水場（川治ダム系）及び今市水源を除いた水源について、それぞれの案における個別水源の浄水コスト及び総浄水コストを算出した。その際、1日最大給水量は、水需要予測の結果である22万6000立方メートルから松田新田浄水場（川治ダム系）の10万立方メートル及び今市水源の1万4000立方メートルを除いた11万2000立方メートルとし、1日平均給水量はその85パーセントに当たる9万5200立方メートルとした。また、浄水場の水運用は、県からの受水を第一順位とし、次に維持管理コストの低い順に湯西川ダム、白沢水源、宝井水源の順に使用するものとした。

その結果、湯西川ダムからの1日最大給水量を5万立方メートルとする案（F案、H案）は、他の案に比べ割高となり、また、県からの受水について1日最大給水量1万4000立方メートルとする案（C案、D案）では、総浄水コストを1立方メートル当たり7ないし14円低くすることができるものの、県水施設の減価償却及び起債償還が完了する時期（おおむね施設の耐用期間）までは責任水量の低減は難しいと考えられ、実現は困難と判断し、さらに、維持管理コストが最も高い宝井水源を整備しても、平均水量では使用することが少ない案（A案、B案）は、非効率的な投資となると判断した。以上から、残ったE案及びG案について、コスト以外の要因も考慮して検討を行うこととし、宝井水源を休止しない場合を比較するため、A案を加えた合計3案について検討することとした。これら3案を比較検討した結果、E案には松田新田浄水場の能力増加による停止時の影響増加及び

宝井水源の休止に伴う水運用の柔軟性の低下などの課題はあるものの、これらは相対的なもので致命的な課題ではないが、G案にも同様の課題がある一方E案に比べると総浄水コストが1立方メートル当たり1円程度大きいこと、A案は上記課題がやや緩和されるが総浄水コストが1立方メートル当たり3円程度大きいことから、最終的にE案が最も有利な案であると判断した（以上につき甲15・1-59ページ以下）。

このように、宇都宮市水道局は、合計8案を比較検討して、他案より割高なもの（F案、H案）及び実現困難性があるもの（C案、D案）を除外した2案（E案、G案）に、宝井水源を休止しない場合を比較するために1案（A案）を加えた合計3案について検討を行い、これら3案についての比較検討においては、松田新田浄水場停止時の影響増加等の課題を考慮しつつコストの比較検討を行って最終判断をしており、その判断の過程は合理的であり、その結論も相当と認められる。

b これに対して、原告らは、宝井水源のクリプトスポリジウム対策費用及び管理維持人件費が高過ぎると主張する。しかし、宝井水源を存続していくためには、膜ろ過施設のための用地を取得し、浄水施設、膜ろ過施設、ポンプ施設を造らなければならないことに加え、老朽化した集水管等の更新が必要となるのであり（甲15・1-57ページ、証人郷間勝男）、東京都羽村市の処理施設における膜ろ過施設（甲16）の処理能力との比較のみによって宝井水源に同施設を導入した場合の費用を推計できるとの原告らの主張には無理がある。また、管理維持の人員が5人で足りるとの主張は、上記東京都羽村市の処理施設の管理維持人員が5人であることを根拠とするものと解されるが（甲62、証人嶋津暉之）、浄水施設の管理維持人員数を施設の処理能力のみから判断できるものとも思われない。原告らの主張は具体的な根拠に基づかない推論にすぎないというほかない。

また、原告らは、紫外線消毒装置を導入すれば浄水コストは更に低下すると主張するが、同装置は平成15年時点ではまだ一般的ではなかったから（甲62，証人嶋津暉之），平成15年当時，宇都宮市水道局がクリプトスポリジウム対策で紫外線消毒装置を考慮しなかったことが不合理であるとはいえない。

なお、松田新田浄水場のロス率を抑制することにより水源構成を変更し得るとしても、水源構成の在り方は、これに要する費用や設備、弊害等をも考慮の上で選択すべきものであるところ、宇都宮市においてロス率を抑制することが選択されないことが被告管理者の裁量の濫用・逸脱を構成することをうかがわせるべき事情は何ら認められない。

さらに、原告らは、宝井水源の1日最大給水量に対する1日平均給水量の比率を問題にする。しかし、1日最大給水量22万6000立方メートルを確保するためには、松田新田浄水場（川治ダム系）、今市水源、県からの受水、白沢水源、宝井水源の水源能力を合算した21万9100立方メートルでは不足するのであり、結局、湯西川ダムからの取水は必要となる。そこで、別表A案を基礎とし、原告らが主張するように宝井水源からの給水量を増やしその分湯西川ダムの給水量を減らせば、宝井水源の浄水コストは下がる可能性がある。しかし、A案による湯西川ダムからの1日平均給水量は6900立方メートルにすぎないことからすれば、全体の浄水コスト（1立方メートル当たり65.3円）はそれほど変動しないとも考えられるから、上記水源構成見直しの結果が不合理であるといえないことになりはならず、原告らの主張は水源構成見直しについての前記結論を左右するものではない。

(エ) 小括

以上(ア)ないし(ウ)によれば、宇都宮市水道局が平成15年に行った水源

構成見直しが不合理であるということとはできない。

エ 以上によれば、宇都宮市が、水需要予測として、1日最大給水量が平成31年度に22万6000立方メートルでピークを迎え、以後ほぼ横ばいに推移すると予測し、これに対応した水源構成として、松田新田浄水場（川治ダム系）の10万立方メートル及び今市水源の1万4000立方メートルを除いた11万2000立方メートルにつき、松田新田浄水場（湯西川系）が2万4000立方メートル、県受水が2万8000立方メートル、白沢水源が6万立方メートルの合計11万2000立方メートルとし、宝井水源を休止としたE案を採用したことは、いずれも不合理であるということとはできない。

とすると、宇都宮市には湯西川ダム建設事業に参画し湯西川ダムからの取水を得る合理的な必要があると認められる。これによれば、原告ら主張の再評価義務及びその違反の有無にかかわらず、被告市長がダム使用権設定申請を取り下げるべき義務を負うとの結論はとり得ない。

また、原告らは千葉県や茨城県が湯西川ダム建設事業に参画する必要がないと主張するが、これが宇都宮市にとっての利水上の必要に影響を与えるものではないことは自明であって、原告らの主張は失当である。

以上によれば、宇都宮市がダム使用権設定申請を取り下げるべきことが明らかであるとはいえないから、被告市長が特ダム負担金を補助するために行う操出金の支出負担行為及び支出命令が違法であるということとはできない。また、同様に、被告管理者が本件各支出について行う支出負担行為が違法であるということもできない。さらに、宇都宮市にとって湯西川ダム建設事業に参画する必要がないことが明らかとはいえず、被告管理者がした支出負担行為に重大な瑕疵が存し、無効と評価されるとはいえないから、国、栃木県及び基金からの納入通知等に看過し得ない瑕疵が生じているとは認められず、被告管理者が本件各支出について行う支出命令が違法

であるということもできない。

(3) 治水上の必要について

原告らは、宇都宮市には湯西川ダム建設事業に参画する治水上の必要性はないとも主張する。

しかし、宇都宮市が利水の目的で湯西川ダム建設事業に参画する必要があることは上述のとおりであるから、治水の必要性がないことを理由にダム使用権設定申請を取り下げる被告市長の義務が生じるとは解し得ず、被告らの支出負担行為及び支出命令が違法になるとも解されない。

(4) 環境破壊の主張について

湯西川ダム建設予定地周辺に風穴及び絶滅危惧種の繁殖場所等が存在すること並びに湯西川ダム建設によりこれらの貴重な自然環境が相応の影響を受けるおそれがあることは原告ら主張のとおりであるとしても、湯西川ダム建設事業の事業主体は国であり、同事業に関し上記自然環境への影響をいかに考慮するかは基本的に国の政策的判断にゆだねられているというべきである。そして、本件証拠によっても、この点に関し湯西川ダム建設事業の明白な違法性や著しい不合理性を基礎付けるべき事情が認められるものでもないから、被告市長にダム使用権設定申請を取り下げるべき法的義務を認めることはできないし、被告市長が行う支出負担行為及び支出命令並びに被告管理者が行う支出負担行為が違法になるとは認められない。また、これが国、栃木県及び基金の納入通知等を無効ならしめるものとも認められないから、被告管理者が行う支出命令が違法になるとは認められない。

(5) 結論

以上によれば、被告ら又は相手方らによる支出負担行為及び支出命令は、いずれも違法であるとは認められない。

第4 結論

以上によれば、被告市長が国土交通大臣に対して湯西川ダム使用権設定申請

を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める原告らの訴えは不適法であるから却下することとし、原告らのその余の請求については、いずれも理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。

宇都宮地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 柴 田 秀

裁判官 熊 代 なつみ

裁判官 近 藤 義 浩

これは正本である。

平成21年1月28日

宇都宮地方裁判所

裁判所書記官

佐藤



(別紙)

当 事 者 目 録

宇都宮市若松原三丁目14番2号

原	告	市民オンブズパーソン	栃木
代 表 者	代 表	高 橋	信 正

宇都宮市弥生二丁目14番17号

原	告	石 川	輝 雄
---	---	-----	-----

宇都宮市一条四丁目5番11号

原	告	大 木	敏 子
上記3名訴訟代理人弁護士		大 木	一 俊
同		山 口	益 弘
同		須 藤	博
同		米 田	軍 平
同		田 中	徹 歩
同		一 木	明
同		若 狭	昌 稔
同		大 川	隆 司
同		廣 田	次 男
同		嶋 田	久 夫
同		野 上	恭 道
同		樋 口	和 彦
同		五 來	則 男
同		坂 本	博 之
同		谷 萩	陽 一
同		川 井	理 砂 子

同	小	林	哲	彦
同	南	雲	芳	夫
同	野	本	夏	生
同	有	坂	修	一
同	植	竹	和	弘
同	及	川	智	志
同	菅	野		泰
同	中	丸	素	明
同	廣	瀬	理	夫
同	朝	倉	淳	也
同	佐	和	洋	亮
同	高	橋	利	明
同	只	野		靖
同	谷	合	周	三
同	田	見	高	秀
同	土	橋		実
同	中	野	直	樹
同	羽	倉	佐	子
同	福	田	知	男
同	松	田	寿	平
			耕	

宇都宮市旭一丁目1番5号

被	告	宇	都	宮	市	長
		佐	藤	栄		一
訴	訟	阪	口			勉
代	理	田	野	実	栄	一
指	定	川	侯			浩
同						

同 湯 沢 義 久
同 川 東 康 通

宇都宮市河原町1番41号

被 告 宇都宮市上下水道事業管理者
津 田 利 幸
訴訟代理人弁護士 渋 川 孝 夫
指定代理人 郷 間 勝 男
同 関 口 修 二
同 篠 崎 善 久
同 的 場 征 史
同 小 嶋 和 司
同 篠 崎 孝
同 上 吉 原 正 弘

以 上

	A案					B案					C案				
	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計
1日最大給水量(m ³ /日)	6,900	28,000	17,100	60,000	112,000	12,900	22,000	17,100	60,000	112,000	20,900	14,000	17,100	60,000	112,000
1日平均給水量(m ³ /日)	6,900	22,000	6,300	60,000	95,200	12,900	22,000	300	60,000	95,200	20,900	14,000	300	60,000	95,200
水源費(千円/年)	217,917	0	0	0	217,917	217,917	0	0	0	217,917	265,587	0	0	0	265,587
施設整備費(千円/年)	98,996	41,856	144,544	245,326	530,723	112,576	21,915	144,544	245,326	524,361	129,509	0	144,544	245,326	519,380
維持管理費(千円/年)	23,307	3,965	121,288	191,741	340,301	41,826	3,965	111,217	191,741	348,749	64,426	3,469	111,217	191,741	370,853
年間費用合計(千円/年)	340,220	45,821	265,833	437,067	1,088,941	372,319	25,880	255,762	437,067	1,091,027	459,521	3,469	255,762	437,067	1,155,819
受水費(m ³ /日, 千円/年)		147.0			1,180,410		147.0			1,180,410		147.0			751,170
浄水コスト(円/m ³)	135.1	152.7	115.6	20.0	65.3	79.1	150.2	2,335.7	20.0	65.4	60.2	147.7	2,335.7	20.0	54.9

	D案					E案					F案				
	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計
1日最大給水量(m ³ /日)	38,000	14,000	0	60,000	112,000	24,000	28,000	0	60,000	112,000	50,000	28,000	0	34,000	112,000
1日平均給水量(m ³ /日)	38,000	14,000	0	43,200	95,200	24,000	22,000	0	49,200	95,200	50,000	22,000	0	23,200	95,200
水源費(千円/年)	364,330	0	0	0	364,330	313,256	0	0	0	313,256	435,834	0	0	0	435,834
施設整備費(千円/年)	161,624	0	0	245,326	406,951	135,701	41,856	0	245,326	422,884	180,812	41,856	0	173,150	395,818
維持管理費(千円/年)	106,523	3,469	0	165,784	275,776	72,629	3,965	0	175,054	251,648	132,263	3,965	0	134,883	271,111
年間費用合計(千円/年)	632,478	3,469	0	411,110	1,047,057	521,586	45,821	0	420,381	987,788	748,909	45,821	0	308,033	1,102,763
受水費(m ³ /日, 千円/年)		147.0			751,170		147.0			1,180,410		147.0			1,180,410
浄水コスト(円/m ³)	45.6	147.7		26.1	51.8	59.5	152.7		23.4	62.4	41.0	152.7		36.4	65.7

	G案					H案				
	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計	松田新田 (湯西川)	板戸 (県受水)	山本 (宝井)	白沢 (白沢)	合計
1日最大給水量(m ³ /日)	30,000	22,000	0	60,000	112,000	50,000	22,000	0	40,000	112,000
1日平均給水量(m ³ /日)	30,000	22,000	0	43,200	95,200	50,000	22,000	0	23,200	95,200
水源費(千円/年)	350,710	0	0	0	350,710	435,834	0	0	0	435,834
施設整備費(千円/年)	147,305	21,915	0	245,326	414,546	180,812	21,915	0	189,806	392,533
維持管理費(千円/年)	87,743	3,965	0	165,784	257,492	132,263	3,965	0	134,883	271,111
年間費用合計(千円/年)	585,759	25,880	0	411,110	1,022,749	748,909	25,880	0	324,689	1,099,478
受水費(m ³ /日, 千円/年)		147.0			1,180,410		147.0			1,180,410
浄水コスト(円/m ³)	53.5	150.2		26.1	63.4	41.0	150.2		38.3	65.6

※ 浄水コスト=(年間費用合計+受水費)÷(1日平均給水量×365日)

41