


平成23年(行コ)第169号 公金支出差止等請求住民訴訟控訴事件

陳 述 書

2013年7月10日

東京高等裁判所 第4民事部 御中


早乙女正次 

第1 経歴

私の経歴は以下のとおりです。

東京都庁勤務（1974年4月～1980年3月）

東京都水道局に勤務し、この間、水道の建設部門（工事、計画）に所属する。

栃木県庁勤務（1980年4月～2012年3月）

① 1980年4月～1984年3月

下水道公社に出向し、市町村の地下水を水源とする水道事業の計画から工事までの技術支援を行いました。

② 1984年4月～2012年3月

栃木県企業局に勤務し、この間、県営の水道用水供給事業及び工業用水道事業の建設、維持管理、経営に携わりました。なお、2009年4月から2012年3月までは水道課長でした。

特に、経営に関しては、未利用水による事業経営圧迫（赤字経営）、それに対する経営の立て直し（高料金の設定、一般会計からの繰入金、経営の合理化等）に苦勞しました。

私は、この経験から、思川開発事業に参画している県の水道に対しては、

需要が見込めないこと、これによる今後の事業経営の困難さが予想されることから、事業参画に疑問を持っていました。以下、そのことに関して陳述します。

第2 栃木県の工業用水も含めた水余りの状況

1 栃木県の工業用水

(1) 鬼怒工業用水道事業

鬼怒工業用水道事業は、1982（昭和57）年に営業を開始しましたが、給水量が伸びず2001（平成13）年度末には170億円に及ぶ多額の累積欠損金が見込まれたことから、栃木県は1985（昭和60）年度策定の「経営健全化計画」により、下表のように、計画1日最大取水量1.83 m³/秒のうち1.00 m³/秒を「一般会計保有水量」として、公営企業会計から切り離し県の将来の発展に必要な水量として一般会計で負担することになりました。参考資料として、栃木県議会が策定した「企業局事業等あり方検討会報告書」（2010年3月）の写しを末尾に添付しておきます。

この一般会計の負担は、地方公営企業法第17条の2（経費負担の原則）及び第18条（出資）並びに第18条の2（長期貸付け）に基づく措置と考えられます。

一方、その余の「企業局営業水量」とされた0.83 m³/秒についても、需要が思うように伸びないことや、キリンビール高根沢工場の工場閉鎖等による大幅減量の影響を受け、現在は企業局営業水量の38%程度しか利用されていません。

この結果、全体計画では17%程度しか利用されていないこととなります。

私は、営業化されていない「一般会計保有水量」に関しては、このままではただ保有しているだけの結果となるので、水道水等の他用途への利用を積極的に推進すべきだと考えています。

	取水量 (m ³ /秒)	給水量(m ³ /日)		備考
		計画	実績	
全体計画	1.83	147,100		
企業局営業水量	0.83	66,600	約25,000	
一般会計保有水量	1.00	80,500		未利用水

(2) 足利工業用水道事業

足利市が経営している工業用水では、現在は地下水を利用していますが、草木ダムに0.3 (m³/秒)の未利用の工業用水を確保しています。今後も利用される見込みはないものと思われま

2 栃木県の水

佐野市の水道事業は、現在は地下水のみを利用していますが、草木ダムに0.3 (m³/秒)の未利用の水道用水を確保しています。当初は利用しようとして河川からの取水施設まで作りましたが、その後、地下水で間に合うとして利用されていません。今後も利用される見込みはないものと思われま

第3 思川開発事業からの水供給事業の実現化の手順とその実現可能性

1 はじめに

栃木県は思川開発事業に水道水として0.403立方m³/秒を確保していますが、思川開発事業の検証における検討の場で、国土交通省から水道の計画がないので早急に作成するようにとの指摘を受けています。水道の計画とはどのようなものか、栃木県全体の基本計画から思川開発事業関連の水道計画まで簡単に説明します。

なお、思川開発事業に県が確保している水道水の事業計画の名称を、仮に「(仮称) 県南水道用水供給事業」、略して(仮称) 県南水道としておきます。

水道用水供給事業とは、市町村が運営している水道事業に水を売る事業、つまり商売に例えるならば、市町村に水道水を卸している卸売り事業ということで、直接家庭には市町村から小売りするが、水道用水供給事業から家庭には直接売らないということになります。

市町村が運営する水道事業と卸売りの水道用水供給事業は、広い意味ではどちらも水道事業といっていますので、これからの説明での水道事業はこの広い意味で使い、区別が必要な時にのみ水道用水供給事業と明記します。

2 水道事業認可について

水道事業を新たに経営しようとする場合には、厚生労働大臣の事業認可が必

要になります（水道法6条1項）。申請者は、まず15年から20年程度の先まで見越した水道水の量の見通し（水需要見込み）、水道水の水源は地下水か川の水か（水源の決定）、またその水質はどうか等を調査し、水源及び計画給水量を決定します。その上で、水道水として使用するためにはどんな水の処理方法が必要か、水源から家庭までの水道の施設をどうするかの基本計画を立てることになります。そして、これらの施設建設に係る概算費用を算定し、これに維持管理にかかる経費を加えて水道料金がどの程度になるか等を想定します。以上の検討を踏まえて事業認可申請に至ります。

したがって、（仮称）県南水道でも、供給先となる市町はどこか、個々の供給量はどのくらいかを決めておく必要があります。このためには、供給先市町毎の水需要がどのくらいになるかについて、将来の見通しを検討しなければなりません。さらに、浄水場から個々の市町までの水道水を送る水道管の太さ、概算距離などを想定します。

水道事業の広域化では、水道料金の低減化のために国の補助金が出ますが、この補助金をもらうためには、次に説明する県全体の計画である「栃木県水道基本構想」、この下位計画で地域ごとに策定する「〇〇地域広域的な水道整備計画」というものが必要となります。

なお、（仮称）県南水道については、想定される行政区域内人口が30万人足らずで、特定広域化施設整備費補助金の国庫補助採択基準である現在居住人口が原則として50万人以上のものとする要件には足りません。排水処理施設など一部の施設は補助対象となるものの、大部分の施設は国庫補助金を受けられない可能性が高く、国庫補助金導入による水道料金の低減化は極めて難しく、このことから高料金となることが避けられないと考えます。

3 県全体の水道計画（水道基本構想）について

(1) 水道基本構想とは

水道基本構想とは、単純に言ってしまうと各都道府県が定める都道府県単位の水道の整備に関する基本的な構想です。その目的は、市町村が個々に経営する小規模な水道事業から、規模の大きい広域の水道事業へ転換し、維持管理や経営の安定化を図ることとしています。具体的な内容は下記のようになります。

① 地域の水道に係る諸条件の概要

- ② 水道の現況
- ③ 圏域の設定
- ④ 水道水の需要と供給の見通し
- ⑤ 水道整備の基本方針
- ⑥ 水道整備推進方策及びその年次計画

2008年には、厚労省は、現状分析、評価、将来像の設定、目標の設定、実現方策の検討といった事項を追加し見直すことが望ましいとしています。

(2) 栃木県水道整備基本構想について

栃木県では、1983年度に2000年を目標年度に栃木県水道整備基本構想が策定されています。甲C第97号証がそれです。

圏域の設定については、那珂川、鬼怒川、渡良瀬川流域の流域毎に、県北、県央、県南の三つの圏域を設定しています。

この圏域毎に広域的水道整備計画を策定することになってはいますが、これまでに策定されたのは、県央地域の県央地域広域的水道整備計画だけとなっています。さすがに、策定から30年近く経ち、目標年度から10年以上も過ぎていたり、思川開発事業に関連した県南地域の広域的水道整備計画が策定されていないこと等から、見直しが必要な段階に来ています。

基本構想が策定された経緯は、県全体の計画というよりは県央地域の鬼怒水道用水供給事業が始まることから策定したもので、栃木県全体の将来を見据えた計画とは言い難いものでした。

4 思川開発事業との関連

思川開発事業に計画されている栃木県分の水道を具体化するためには、栃木県水道基本構想を見直し、県南地域広域的水道整備計画を新たに策定し、整備計画の中に（仮称）県南水道を重点事業として位置づけ、この事業認可を取ることが必要です。

この県南地域広域的水道整備計画を策定するためには、この県南圏域の全ての市町からの要請により策定する必要があります。水道事業は、市町村が主体なので、県が市町村を無視して勝手に作ることはできません。県南圏域の全ての市町ということは、現在の栃木県水道基本構想では、思川開発事業に無関係

の足利市、佐野市なども含まれていますので、これらの市についても合意が必要ということです。

これらの計画がないと本当は、思川開発事業に参画することはできないはずですが、栃木県は、（仮称）県南水道に対しては計画がないのに、思川開発事業に参画しています。水道事業の認可が申請されるまで暫定的な措置としているものと思われませんが、早急にこれらの計画を策定する必要があります。

しかしながら、現在は、広域的水道整備計画は白紙の状態、つまり市町からの要請もなく、具体的な（仮称）県南水道の水道事業計画もない状態です。栃木県が思川開発事業に参画している0.403 m³/秒の各市町毎の使い道すら具体的に決定されていないのが現状です。

そして、後記第5、2、(3)のとおり、県南関係市町には新たな水需要も無いことから、広域的水道整備計画の策定は極めて困難と思われま

第4 （仮称）県南水道は水道事業として経営が成り立たない

1 水道事業の経営原則

水道事業には地方公営企業法が適用されます（2条）。したがって、水道事業の経営は、「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない」（同法3条）ことから、適正な料金を設定し、この料金収入により経営するのが原則です。

2 経済性の発揮が困難な（仮称）県南水道

しかしながら、（仮称）県南水道においては、新たな需要が見込めないことから水道水が売れず、その収入でもって経営することがきわめて困難な状況が想定されます。

この対策としては、①収入を増やす（高い料金の設定）、②料金制度を変える（（仮称）県南水道の関連市町に対して責任水量制を導入する）、③料金収入以外の収入に頼る（一般会計から税金により補填する）等が考えられます。

①の料金に関しては、思川開発事業による（仮称）県南水道自体が表流水を処理する浄水場としては水量が少なく、さらに少ない水量の割には関連市町への水道管の敷設延長が長くなるなど、水道事業としては高コストになることが予想されています。また、思川開発事業による水源開発費用も現在は

開発水量1 m³/秒あたり150億円（ちなみに湯西川ダムの場合は300億円）ですが、計画の長期化により完成時にはさらに高額になることが予想されます。これらのことから、（仮称）県南水道の料金は1 m³あたり少なくとも200円以上と相当高額になることが予想されます。そのため、（仮称）県南水道の場合、経営の安定のためにさらに料金を上げることは困難と思われれます。

②の料金制度を責任水量制とすることに関しては、経営の安定のために、受水する市町村に責任を持って負担してもらう責任水量制を取っている事業が多いのですが、水道水を受水する市町村との間に、その費用負担を巡ってのトラブルとなるケースが多々あります。

①と②に共通することになりますが、水道水を受水する市町村においては、思川開発事業による水道水を全量引き受けた場合には、その費用はあまりにも高額で、水道料金の大幅値上げをしない限り負担できないこととなります。しかし、水道料金の大幅値上げについては、住民の理解を得ることが困難です。市町村長も避ける傾向にあります。このため、これまでは、市町村においても高料金対策として一般会計から負担することが数多く見られましたが、地方自治体の財政が逼迫している現状では、一般会計から水道事業会計に補填することも困難な状況となっているのです。

私事になりますが、前記第1に書いたように、水が売れない栃木県の水道事業及び工業用水道事業の赤字経営の立て直しには相当苦勞しました。水道事業に関しては、右肩上がりの経済状況等に助けられてなんとかかなりでしたが、工業用水道事業は、「企業局営業水量」に関しては、現状では経営が何とかなっていますが、今後の工業用水の動向を考えた場合、経営が悪化する可能性を秘めています。

思川開発事業による水道事業は、おそらくは一般会計が大幅な費用を負担しない限りその経営は成り立たないと思われれます。多額の負債を抱え危機的財政状況にある地方自治体財政に将来にわたり相当な負担がのし掛かることとなるのです。

県南地域に関しては、良質な地下水を水道水として優先して使用することにし、地下水の保全のために水源保護条例を早急に制定すべきです。そして、思川開発事業から撤退するのが最善の選択と思います。

第5 栃木県南地域における水道水源確保に関する検討報告書（乙第93号証）の疑問点

1 基本方針の問題点

(1) はじめに

「栃木県南地域における水道水源確保に関する検討報告書」（乙第93号証）では、「県南地域において、将来にわたり安全な水道水の安定供給を確保するため、地下水から表流水への一部転換を促進し、地下水と表流水のバランスを確保する」（24頁）としていますが、以下ではこの基本方針の問題点を指摘することとします。

基本方針では、県南地域の水道水源の状況について考慮すべき4点の事項（24頁）を上げていますが、この事項について一つ一つ反論します。

(2) 「県南地域における地下水依存率は高く、栃木市をはじめとする2市2町は、全量を地下水のみに依存しており、地下水の代替水源としての表流水を全く有していない。」ことについて

県南地域の地下水依存率が高いのは、良質で豊富な地下水があるということであり、このことが何故問題になるのか理解できません。

例えば、熊本県熊本市は、人口が約74万人ですが豊富な地下水があることから水道水の水源は全量地下水です。

また、山梨県富士吉田市も水道水源は全て富士山の湧水や地下水です。

このように、地下水等が豊富で水道水源を全て地下水等としているところもあるのです。

地下水を水源としている水道では、リスク管理から、地下水を取水する井戸は複数設けているのが一般的であり、一本の井戸がトラブルっても他の井戸で代替できるようにしています。例えば、栃木市の旧栃木市地区では、19本の井戸から取水しています。

一方、今回の思川開発事業では、河川からの取水施設や浄水場は一カ所のみで、河川水が何らかの汚染を受け取水不可能となった場合や、これらの施設が何らかのトラブルが発生し浄水が停止した場合には、思川開発事業関連の表流水は全て使えないこととなります。

乙第93号証の16頁に2010年（平成22）年6月の鬼怒川で発生した

油流入事故に関しての記載がありますが、私は、このとき、これ以外の事故により長期の給水停止に至る危険性も今後考えられますので、事故対策の一つとして表流水の代替水源としての地下水の確保も考えたこともあります。

以上のことから、私は、地下水の代替水源として表流水が必要だという方針が理解できません。

(3) 「県南地域においては、地盤沈下や地下水汚染が危惧されており、水道水源を地下水のみに依存し続けることは望ましくない。」ことについて

ア 地盤沈下対策としての地下水取水規制

栃木県における地盤沈下の主たる原因は、東京を主とした関東平野南部における地下水の過剰揚水の影響が関東平野の北部まで影響してきたこと、これに加え本県南部における農業用水や工業用水等の地下水揚水によるものと思われれます。

地盤沈下対策のためには、地下水の適正揚水量を把握するための地下水の調査を行い、地下水の揚水規制量や規制対象を決め、必要があればこれに基づく県の地下水規制条例を制定しなければならないと考えます。

栃木県においては、「栃木県生活環境の保全等に関する条例」の一部が改正され、「栃木県地下水揚水施設に係る指導等に関する要綱」との併用による地下水揚水施設の届出制度が本年7月からスタートし、特別指定地域（栃木市(旧藤岡町)、小山市、野木町)の指定揚水施設に対して緊急時には節水要請ができることになりました。

しかし、今回の条例の一部改正等は、あくまでも地下水取水に対する届出制度にすぎません。本県南部における地下水について、地盤沈下が沈静化しつつある状況をどのように考えるのか、また今後地下水取水規制をどうするかという方針がいまだに不明確なままです。

一方、今回の「栃木県南地域における水道水源確保に関する検討報告書」において、県南部における地下水に対する全体的な規制方針が確定しないまま、水道用水のみ規制をかけても、2001年当時予定していた転換水量を前提とすれば、地盤沈下対策の保全地域における地下水揚水量全体の1%程度しか削減できないことになり、削減効果は全くありません。

水道水としての地下水は、安全で良質で安定的なきわめて優良な水源です。

このため、農業用水や工業用水など他用途の規制を優先し、その後でどうしても規制せざるを得ないときにのみ水道用水に対して規制するのが道理と考えます。

イ 地下水汚染対策について

県南地域においては地下水汚染が危惧されるとありますが、具体的に何による汚染かの記述がありません。

乙第93号証には、栃木県内における水道水源以外の一般井戸による地下水汚染の事例(21頁)が記載されているのであり、県南の水道水源が汚染されたものではありません。また、地下水汚染が浅井戸を主としているのに対して、県南関係市町の水道水源は深井戸が大部分です。他県の事例(22頁)においても、地下水における水質事故のうち水道水源は簡易水道の一例のみです。

地下水汚染については、一般的にはトリクロロエチレン等の揮発性物質、産業廃棄物処分場からの浸出水、硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素等による汚染が危惧されています。栃木県においては、浅井戸における硝酸性窒素及び亜硝酸性窒素等の汚染が近年増加傾向にあるのは事実です。

しかし、仮に水質基準を超過する可能性が高くなった場合には、旧藤岡町の浄水場で高度処理の施設を導入し対処した事例のように、水処理システムの変更で対応が可能です。

一方、表流水に関しては上流の工場からの違法又は未規制物質の排水による汚染、事故による重油や軽油の汚染等が日常茶飯事です。このため、表流水に関しては、常に水質の変化に気をつけていなければならないのです。

乙第93号証の16頁では、河川の事故は短時間で処理できるとあります。しかし、表流水の場合であっても、一時的な事故とは異なり長期にわたって水質が悪化していく場合があるのです。この場合には、水質によっては高度処理の導入など水処理システムの変更が必要になることもあり、地下水汚染対策と同じこととなります。

以上のことから、地下水汚染が危惧されることから表流水へ転換するというのは、地下水でも表流水でも水質汚染のリスクはあり、むしろ表流水の方がリスクは高いと思われ、あまり意味がないことと考えます。

栃木県の施策としては、地下水から表流水への転換を進めるのではなく、良

質な地下水を水道水として今後も使用していくために、地下水保全のための水源保護条例等を制定し、水源地域を保護することが急がれることであり、得策であると考えます。

(3) 「異常気象による渇水リスクが高まる中、県南地域には水道水源として利用できる水資源開発施設がない。」ことについて

県南地域に水道水源として利用できる水資源施設がないとありますが、表流水の水利権として渡良瀬川の草木ダムを水源とする佐野市の上水道及び足利市の工業用水道が既にあります。しかし、草木ダム完成から35年を経過しているにもかかわらず、両市ともこの表流水は使用せずに地下水を使用しており、今後も使う見込みはありません。

このような未利用の水源があるにもかかわらず、水道水源として利用できる水源施設がないとはどういうことなのでしょうか。

そもそも、異常気象による渇水リスクが高まっているのは、表流水の問題であって、主に深井戸水を利用しているこの地域ではほとんど影響がありません。仮に渇水による取水制限を受けたとしても、これまでの事例では、表流水取水量の30%のカットが最大であり、前述の未利用水源や深井戸の余裕分に対応できると考えます。

(4) 「水資源開発には相当な期間を必要とすることから、長期的な展望に立って、事前対策を講じていく必要がある。」について

一般論はそのとおりですが、水源確保の観点からこのことをとりわけ重要視したことが、逆に、今日まで未利用の表流水が存在する原因となっているのです。

計画時と水源施設の完成時には数十年の開きがあり、この間に社会情勢、経済情勢の変化により、水源施設が不要となる事例が多々あります。

しかも、今後は、少子高齢化による人口減少、節水器機の導入により、水使用量は減少することは確実です。横浜市や川崎市などは、過剰な水源施設を整理し、設備を縮小する時代に入っている等、この傾向は全国的なものであり、栃木県においても例外ではありません。

思川開発事業については、現在、検証の対象となっていることから、この

際、水使用量の減少という事態を直視し、長期的な展望に立って、水道用水としての水源開発を止めるべきと考えます。

2 水需要予測の問題点

(1) 普及率

乙第93号証では、今後20年間に水道の普及促進を図ることにより、普及率は8%程度伸びるとしています(27頁)。

しかし、普及率が90%を超えてからの未普及地域の解消、あるいは給水区域内における水道水未利用者への普及拡大は、相当困難で、数値目標を設定したからといって解消できるものではありません。例えば、これから普及促進を図るのは住宅が点在する地域であるため、一軒あたりの水道管の延長が長くなり費用が相当高額になり水道会計を圧迫すること、同様に各家庭への給水管の延長が長くなりユーザーの負担金が高額になること、地下水使用者の地下水に対する愛着と塩素臭に対する嫌悪感など困難な課題が多々あります。

また、個々の市町によりこれらの事情は異なることから、市町毎に普及率の目標値を設定するしかないと考えます。

普及率はせいぜい、5%以下、場合によっては2~3%くらいしか伸びないのではないのでしょうか。

なお、乙第93号証の27頁の図表4-2の2010(平成22)年度の現在給水人口が前年度と比較して11,000人も減少しており、この年度の普及率が前年度から3.7%も落ちています。栃木市の旧栃木市地域における市町村合併後の給水人口の見直しによることが原因のようですが、過年度のデータにも影響することで、基礎データの信頼性に欠けることになり、全体的な見直しが必要となります。

(2) 県南関係市町の需要予測

乙第93号証では、県南関係市町として一括で需要予測していますが、市町毎に需要実態が異なることから、市町毎に需要を予測するのが一般的です。一括で需要を予測するのは大雑把な計画を立てるときの手法であり、今後の水需要を具体的に予測し、思川開発事業へ参画するか否かを決定するときに使うものではないと考えます。

なお、乙第93号証の県南関係市町には、これまで給水対象としていなかった、栃木市の旧都賀町地域及び下野市の旧南河内町地域がふくまれています。このことは、思川開発事業に関連した水道水の水需要予測が今日までいかに確定していないかがよく分かります。

3 小括

以上のおりですので、地下水の一部を表流水に転換する必然性はなく、水源転換による水需要は発生しないものと考えます。

また、県南関係市町の水道水の水需要予測に関しては、普及率の設定が疑問であること、個々の市町の需要による積み上げとなっていないこと、基礎データの信頼性に欠けるなど疑問点が多々あり、再度需要予測を見直すべきと考えます。

県南関係市町等の水需要は、普及率が若干伸びるものの、人口の減少、節水器機の普及等による使用水量の減少等により、予測値よりさらに減少する可能性が高いものと思われまます。

第6 結論

以上のおりですので、「栃木県南地域における水道水源確保に関する検討報告書」には多くの問題点があり、地下水の豊富な栃木県としては、地下水から表流水への転換を進めるのではなく、安全で良質で安定的な地下水を水道水として今後も使用していくべきです。

また、そもそも思川開発事業による水道用水供給事業の認可に必要な県南広域的水道整備計画の策定は困難ですし、仮に、認可を受けられたとしても、一般会計が大幅な費用を負担しない限り、その経営は成り立たないと思われまます。

したがって、県南地域に関しては、安全で良質で安定的な地下水を水道水として優先して使用することにし、地下水の保全のために水源保護条例を早急に制定すべきですし、思川開発事業から撤退するのが最善の選択と考えまます。

以上