

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

控訴人 市民オンブズパーソン栃木 外20名

被控訴人 栃木県知事 福田 富一

控 訴 人 準 備 書 面 6

～ダム事業検証の要件を充たさない栃木県の利水参画～

2012(平成24)年10月/8日

東京高等裁判所 第4民事部 御中

控訴人ら代理人 弁護士 大 木 一 俊



同 同 高 橋 信 正



同 同 若 狭 昌 稔



同 同 須 藤 博



同 同 品 川 尚 子



同 同 浅 木 一 希



同 同 服 部 有



同 同 小 西 誠



同(復代理人) 同 野 崎 嵩 史



目次

第 1	はじめに	3
第 2	ダム事業検証について	3
1	国土交通大臣による有識者会議の設置	3
2	ダム事業検証の進め方	4
3	ダム事業検証に係る検討の手續について	5
第 3	「思川開発事業検討の場」でのやりとり	7
1	「思川開発事業検討の場」について	7
2	思川開発事業検討の場第 3 回幹事会でのやりとり	7
第 4	2 つの重大な違法性 ~ 水道供給事業の認可がないこと、認可がないまま補助金が支払われていること	10
1	はじめに	10
2	計画がなく、認可を受けていないことは水道法に違反すること	10
3	認可を受けないまま国庫補助金が支払われ続けていること	12
第 5	泡瀬干潟事件判決の論旨によれば違法であると認定すべきこと	14
1	泡瀬干潟事件判決	14
2	思川開発事業へのあてはめ	16

第1 はじめに

2012(平成24)年7月27日付下野新聞記事(甲C第90号証)は、同年6月29日にさいたま市で開かれた「思川開発事業の関係地方公共団体からなる検討の場(以下「思川開発事業検討の場」という)の第3回幹事会で、国土交通省関東地方整備局と水資源機構が栃木県に対して思川開発の水をどのように使うのか確認できる資料の提出を求めたのに県が提出できないため、思川開発事業の水需要に関する検証の一部が保留になっていることを伝えた。

控訴人らは原審において、栃木県の思川開発事業への参画が違法であることに理由に、栃木県には水道施設計画がなく、また関係市町にも取水・導水・浄化施設建設計画もなく、根拠がないことを指摘していた(準備書面24のその22~30頁)が、国土交通省が進める思川開発事業の検証作業において、まさにそのことが問題とされたのである。

第2 ダム事業検証について

1 国土交通大臣による有識者会議の設置

2009(平成21)年9月、川辺川ダム及びハッ場ダムの建設中止をマニフェストに掲げ、「緑のダム構想」を推進することや計画中又は建設中のダムについては、これをいったんすべて凍結し、一定の期間を設けて、地域自治体住民とともにその必要性を再検討するなど、治水政策の転換を図ることを政策集に掲載した民主党を中心とする連立政権が発足した。

民主党政権で最初の国土交通大臣となった前原誠司大臣は、同年11月、「できるだけダムに頼らない治水」への政策転換を進めるとの考えに基づき、今後の治水対策について検討を行う際に必要となる治水対策案の立案手法、新たな評価軸及び総合的な評価の考え方等を検討するとともに、これらを踏まえて今後の治水理念を構築し、提言することを目的として、国土交通大臣の私的諮問機関として、「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」(以下「有識者会議」という)を立ち上げた。

なお、前原大臣の示した見直し方針は、政策集にあるように、全てのダ

ダム建設事業について、進められている作業を一旦凍結して実施するのではなく、「継続して進めることとしたダム事業」(47事業55施設)と「検証の対象となるダム事業」(89事業90施設)とに分けた上で、「検証の対象となるダム事業」についても、用地買収、生活再建工事、転流工工事、本体工事の各段階に分類して、新たな段階には入らないことにしただけで、現段階を維持する作業は続けることとされた。そのため、見直しの対象となったダム建設事業は3分の2に過ぎず、しかも、対象となったダム建設事業についても、現段階を維持するためということで、事業は進められ既成事実が積み重ねられていった。

本件訴訟関係では、湯西川ダム建設事業については、本体工事の着工には至っていなかったにもかかわらず、本体工事契約が締結されているので新たな段階はないという理由から、検証の対象とはされず、思川開発事業とハッ場ダム建設事業が検証の対象とされた。

しかし、国土交通省は、2011(平成23)年12月22日、ハッ場ダム建設事業に関する対応方針を決定、公表し、同事業を「継続」することを決定した。しかし、この決定は、マニフェストに反していることから、民主党内にも根強い反対意見があるため、藤村官房長官の裁定により、利根川水系河川整備計画の策定とその目標流量の検証及び「ダム中止後の生活支援再建支援法」案の次期通常国会への提出の2点が、本体工事予算執行の条件とされた。

思川開発事業については、後記第3のとおり、現在、検証作業が進められているところである。

2 ダム事業検証の進め方

有識者会議は、2010(平成22)年9月27日までに12回の会議を持ち、「今後の治水対策のあり方について」中間とりまとめを行った。

前原大臣の後を次いだ馬淵澄夫国土交通大臣は、同年9月28日、各地方整備局長等に対する「ダム事業に係る検討」の指示、及び補助ダムについて各都道府県知事に対する「ダム事業に係る検討」の要請を行った。こ

これらのダム事業の検証に係る検討は、この中間とりまとめを反映した「ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目」(以下「再評価細目」という、甲C第91号証)に基づき進めることとされた。すなわち、ダム事業の検証に係る検討は、「国土交通省所管公共事業の再評価実施要領」による見直し手続の一つとして行われることになったのである。

なお、再評価細目では、後記3の検証主体が「検証にかかる検討」を行い、その検討結果を踏まえて国土交通大臣が判断する全過程を「検証」といい、「検証に係る検討」とは、再評価細目の第3及び第4に定める検討をいうものとされている。

3 ダム事業検証に係る検討の手続について

検討主体と再評価の視点

再評価細目によると、検証に係る検討(以下「検討」という)主体は、事業実施者である各地方整備局等(補助ダムについては都道府県)とされ、検討主体は、事業の必要性等に関する視点、事業の進捗の見込みの視点、コスト縮減や代替案立案等の可能性の視点を再評価の視点として、以下の手続により、検討を行うものとされた。

目的別の検討結果を踏まえた総合的な評価

第1に、検証対象ダムについて、目的(洪水調節、新規利水、流水の正常な機能の維持等の観点)別に各対策案の検討を行った後、当該目的別の検討結果を踏まえた総合的な評価を行う。

「治水(洪水調節)の観点からの検討」では、再評価細目が示す26の方策により、幅広い方策を組み合わせ、複数(2~5)の治水対策案を立案、抽出の上、各治水対策案について7つの評価軸(安全度、コスト、実現性、持続性、柔軟性、地域社会への影響、環境への影響)ごとに評価した上で、総合的に評価する。

「新規利水の観点からの検討」では、はじめに、検討主体は、当該検証対象ダムに利水参画している全ての者に対し、ダムの事業に参画を継続する意思があるか、新たに開発すべき水利権量(以下「開発水量」とい

う)として何 m^3 /秒が必要か、を照会し、必要に応じ、利水参画者において水需給計画の点検・確認を行うよう、また、当該検証ダムに代わる代替案が考えられないか検討するよう、利水参画者に要請し、次に、検討主体は、利水参画者が必要とする開発水量の算出方法や検討が行われた代替案の妥当性を確認し、これらを踏まえて再評価細目が示す17の方策から立案・抽出した利水対策案に対する利水参画者等からの意見聴取を経て、各対策案について6つの評価軸(目標、コスト、実現性、持続性、地域社会への影響、環境への影響)ごとに評価した上で、総合的に評価する。

「流水の正常な機能の維持の観点からの検討」では、河川整備計画で想定している目標と同程度の目標を達成することを基本とした対策案を立案し、評価する。

これらを踏まえて最終的に検証対象ダムの総合的な評価を行う。

対応方針(案)の決定

第2に、検討主体は、検証の対象となるダム事業についての対応方針(事業継続又は中止の方針)の原案を作成し、当該検証対象ダムの事業を所掌する地方整備局の諮問機関である事業評価監視委員会の意見聴取を行った上で、検討主体の判断によって対応方針(案)を決定する。

国土交通大臣に対する検討結果報告

第3に、検討主体は、国土交通大臣に対し検討結果(対応方針(案)とその決定理由等)を記載した報告書を提出する。

科学的合理性、地域間の利害の衡平性、透明性の確保等を図るための措置

検討に当たっては、科学的合理性、地域間の利害の衡平性、透明性の確保を図り、地域の意向を十分に反映するための措置を講じるため、検討主体は、下記の を行った上で、河川法第16条の2等に準じて を行う進め方で検討を行うものとされた。

「関係地方公共団体からなる検討の場」(以下「検討の場」という)を設置し、相互の立場を理解しつつ、検討内容の認識を深め検討を進める。関係地方公共団体の数が多い場合等においては、必要に応じ代表者を選定

するなどの工夫をする。

検討過程においては、「検討の場」を公開するなど情報公開を行うとともに、主要な段階でパブリックコメントを行い、広く意見を募集する。

学識経験を有する者、関係住民、関係地方公共団体の長、関係利水者の意見を聴く。直轄ダム及び水機構ダムについては、河川法60条1項及び63条1項により費用負担をすることになる都道府県を含めて意見を聴くものとし、その時期は事業評価監視委員会への意見聴取前までに行うものとする。

第3 「思川開発事業検討の場」でのやりとり

1 「思川開発事業検討の場」について

前記第2のとおり、現在、本件思川開発事業についての検証作業が進められており、「思川開発事業の関係地方公共団体からなる検討の場規約」(甲C第92号証)により、「思川開発事業検討の場」が設置されている。構成員は、検討主体から水資源機構理事長と関東地方整備局長のほか、関係1都4県知事及び市区長である。栃木県関係では、栃木県知事、栃木市長、鹿沼市長及び小山市長である。

そして、会議の円滑な運営を図るため「幹事会」が設置され、その構成員は、水資源機構ダム事業部長、関東地方整備局河川部長のほか、5都県の担当部局長であり、栃木県では、栃木県の総合政策部長と県土整備部長となっている。

思川開発事業については、これまで2010(平成22)年12月24日に第1回幹事会、2011(平成23)年6月29日に第2回幹事会が開催されており、2012(平成24)年6月29日に第3回幹事会が開催されたものであり、その第3回幹事会でのやりとりが前記第1の新聞記事の伝える内容である。

2 思川開発事業検討の場第3回幹事会でのやりとり

第3回幹事会の議事録(甲C第93号証)によれば、次のようなやりとりがされている。なお、同日、配布された資料のうち、下記のやりとりの

中で引用されているのが甲C第94号証ないし第C96号証である。)

「水道事業の認可の状況でございますが、鹿沼市、小山市、古河市、五霞町、埼玉県それから北千葉広域水道企業団でございますが、こちらにつきましては水道法の6条、それから水道法26条に基づきまして、水道事業又は水道用水供給事業として、水道事業の認可を受けていらっしゃるということです。

栃木県の思川開発事業に係る水道事業の認可について確認させていただきました結果、関係機関で協議し、調整するということをご回答いただいております。

それから事業再評価の状況でございます。厚生労働省が定めた水道施設整備事業の再評価実施要領に基づきまして、水資源機構が事業評価監視委員会に諮りまして、事業継続ということの評価を平成20年度にいただいております。この結果を受けまして、思川開発事業は厚生労働省から国庫補助金の継続も認められているというところでございます。」(事業課課長補佐の説明。議事録7頁)

「 広域水管理官

すみません。検討主体のほうからなんですけど、1点お願いがございまして、栃木県さんに対してなんですけれども、今回別添資料で整理させていただいたように、利根川の水系全体の水需要予測と、それに基づいた必要な開発施設としての思川開発事業の位置づけというものについては、一応確認させてはいただいているのですけれども、資料-1で説明させていただいたとおり、水道事業認可の状況というところがございますように、栃木県さんの思川開発事業に係る水道事業認可について確認させていただいた結果、関係機関と協議し調整するというお答えをいただいているということでございます。

申しわけないのですけれども、我々、今、思川開発事業についての検証というものをやっているところでございますので、全体のお話に加えまして、思川開発事業に関する部分についての資料について、追加して提出いただきたいと考えているところでございますので、ぜひご協力をよろしく

お願いしたいと思っております。

栃木県総合政策部長

よろしいですか。今、お話しいただいたんですけれども、栃木県といたしましては、当初から県南の市、町からそれぞれの人口とか水需要の動向等を踏まえた要望水量をお聞きしまして、それをもとに事業に参画しているということでございますので、お話ですけれども、今回提出しております資料で、必要開発量の根拠と言いますか、その辺につきましては十分わかりいただけるのではないかと考えているのですけれども。

広域水管理官

よろしいですか。ちょっと今日は配付してございませんけれども、ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目というものがございまして、その中の利水等の観点からの検討という部分の中に、我々検討主体は利水参画者に対し、ダム事業参画、継続の意思があるか、開発量として何トン必要か、また、必要に応じ利水参画者において水需要の点検、確認を行うよう要請する。その上で検討主体において、例えば上水であれば人口動態の推計など、必要量の算出が妥当に行われているかどうかを確認するというふうに示されておりまして、これを我々としては予断なくやっていく上では、やはり思川開発の部分について追加して、その部分に関する資料というのをいただきたいなと考えているところでございます。

これはハツ場するときにも同じようなやり方でやらせていただいているところなので、ご理解いただければと思っております。

事業課長

栃木県さんはいかがでしょうか。

栃木県総合政策部長

あくまでも検証のために必要というお話であれば、できるかどうかですけれども、思川開発事業単独の水需要予測が確認できる資料につきまして、提出できるかどうかも含めて検討させていただきたいと思えます。

ただ、いずれの場合にいたしましても、ちょっと時間をいただくことにはなりますので、その辺ご理解いただければと思うのですが。

広域水管理官

すみません、申しわけないのですけれども、ぜひよろしくお願いしたい
と思います。

栃木県総合政策部長

検討させていただきます。」

(議事録10～11頁)

第4 2つの重大な違法性～水道供給事業の認可がないこと、認可がないまま 補助金が支払われていること

1 はじめに

前記思川開発事業検討の場第3回幹事会でのやりとりから、栃木県が思川開発事業に利水参画していることについて、改めて以下の2点の重大な違法があることが明らかである。すなわち、一つ目は計画がなく、認可を受けていないことは水道法に違反するということであり、二つ目は認可を受けないまま国庫補助金が支払われ続けていることの違法性である。

以下この2点について詳述する。

2 計画がなく、認可を受けていないことは水道法に違反すること

水道用水供給事業

水道法に定める利用者に水を直接供給する水道法の定める事業には、「水道事業」(同法3条2項)と、水道事業者に対して水道によりその用水を供給する「水道用水供給事業」(同条4項)があるが、栃木県が思川開発事業ですることになっている事業は水道用水供給事業である。

水道用水供給事業を經營しようとする者は、厚生労働大臣の認可を受けなければならない(同法26条)認可の申請のためには、事業計画書・工事設計書等の書類を添付して提出しなければならない。事業計画書には、給水対象及び給水量、水道施設の概要、給水開始の予定年月日、工事費の予定総額及びその予定財源、経常収支の概算等が、工事設計書には一日最大給水量及び一日平均給水量、水源の種別及び取

水地点、水源の水量の概算及び水質試験の結果、水道施設の位置（標高及び推移を含む。）規模及び構造、浄水方法、工事の着手及び完了の予定年月日等が記載されていなければならない（同法 27 条）。

そして認可は、当該水道用水供給事業の計画が確実かつ合理的であること、水道施設の工事の設計が施設基準に適合すること、その他当該水道用水供給事業が公益上必要であることが必要であり、その基準の適用に必要な技術的細目は厚生労働省で定められる（同法 28 条）。

また、水道法 5 条の 2 は、県知事は、法の目的を達成するため水道の広域的な整備を図る必要があると認めた地方公共団体から広域的水道整備計画を定めるべき旨の要請があった場合において、水道法の目的を達成するため必要があると認めるときは、関係地方公共団体と協議し、かつ、当該議会の同意を得て、広域的水道整備計画を定めるものとする。

栃木県水道整備に関する計画等

栃木県においては、1984（昭和 59）年 3 月に、2000（平成 12）年を目標年度に栃木県水道整備基本構想を定め（栃木県水道整備基本構想、甲 C 第 97 号証）地勢、水系等を考慮し、県北地域広域圏、県中央地域広域圏及び県南地域広域圏の 3 圏に分けて整備することを定め、同日県中央地域広域的水道整備計画も定めている。

思川水系は、県南地域広域水道圏とされ、足利市、栃木市、佐野市、鹿沼市、小山市、粟野町、西方村、壬生町、大平町、藤岡町、岩舟町、都賀町、野木町、田沼町及び葛生町の 5 市 9 町 1 村とされている（いずれも当時）。

そして、今日まで水道整備基本構想の改訂はされず、県南地域についての広域的水道整備計画は定められていない。

思川開発事業に基づく水道用水供給事業実施に必要な手続と現状の違法性

仮に思川開発事業に基づき、県が実際に水道用水供給事業を実施しようとするならば、まず、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

事業として位置付け、この事業認可を取ることが必要である。しかも県南地域広域的水道整備計画を策定するためには、水道事業の主体となる上記県南圏域の全ての市町村からの要請により策定する必要がある。

しかしながら県南市町からの要請はなく、県南地域広域的水道整備計画策定の見込はなく、当然、水道法の認可を受ける見通しは全くない。したがって、前記「思川開発事業検討の場」で、資料を求められても提出することができないのである。

栃木県を除く思川開発事業に参画する全ての自治体が水道法所定の認可を受けているにもかかわらず、栃木県は認可を受ける見通しすら立っていない。栃木県は自治体から希望を聞いたなどと説明してごまかそうとしているが、水需要の状況から見ても、今後さらに水が必要となることなどあり得ず、市町村からの要請の見込はない。

そうであるにもかかわらず、漫然と思川開発事業に利水参画し続けているのは、裁量権限を逸脱したもので違法と言わなければならない。

3 認可を受けないまま国庫補助金が支払われ続けていること

前記議事録でも触れられているが、独立行政法人水資源機構（旧水資源開発公団）に開示を受けた2000（平成12）年度ないし2012（平成24）年度の水道水源開発施設整備費（思川開発事業分）国庫補助事業実績（甲C第98号証の1～13）によると、水道事業計画のない栃木県分も含め、独立行政法人水資源機構に国庫補助金が毎年度支払われている（ただし2003（平成15）年度は事業実施計画の変更があり水道分の負担割合が減ったため水道分の支払いがなかった）。

それによると、栃木県分については、2000（平成12）年度から2011（平成23）年度までで合計14億7580万円を受け取っている。2003（平成15）年度を除く11年間で計算すると年平均1億3416万円の国庫補助金を受けている（甲C第99～100号証）。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」という。）によれば、補助金等の交付の申請は目的・内容等必要事

項を記載した書類を添えて為されなければならない(同法5条) 各省各庁の長は、補助金等の交付の申請があったときは、法令及び予算の定め
の違反、目的内容の適正、金額算定の誤り等を調査しなければならない(同
法6条1項)。違反があるにもかかわらず補助金等を交付し、また受領す
ることは明らかに法の趣旨に反する。

上記国庫補助金は、厚生労働省所管で水道水源開発等施設整備費国庫
補助金交付要綱(昭和63年5月20日制定・平成22年4月8日最終
改正。甲C第101号証の1~2)によるものである。同要綱第3によ
れば、補助金は地方公共団体が行う水道事業(給水人口が5,001人
以上のものに限る。)又は水道用水供給事業の用に供する水道水源開発施
設等を整備する場合及びライフライン機能強化事業を行う場合において、
当該施設が水道法5条に規定する施設基準に適合し、かつ別表第1の第
2欄に掲げる採択基準に該当するときに、同表第4欄に掲げる施設を整
備するための事業に関する費用を交付の対象とする。

本件で交付されているのは上記要綱別表第1の水道水源開発施設整備
費であり、水道事業、水道用水供給事業とも資本単価等による基準が設
けられているが、前述のとおり、水道用水供給事業は認可を受けなけれ
ば営むことができないのであるから、認可を受けていない事業に国庫補
助金を支出することは許されない。

そればかりか、栃木県は、補助金適正化法17条により補助金の交付
決定を取り消され、同法19条に基づき既に交付を受けた金額に10.
95%の加算金を付した金額の返還を求められる可能性がある。

というのは、前記1で述べたとおり、思川開発事業に基づき、県が
実際に水道用水供給事業を実施しようとする場合には、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付け、この事業認可を取
ることが必要であるが、その見込みは全くないのであり、これは同法1
7条1項の「その他補助事業等に関して補助金等の交付の決定の内容又は
これに附した条件その他法令又はこれに基づく各省各庁の長の処分に

違反したとき」に該当する蓋然性が高いからである。

以上のとおりであるから、栃木県が水道用水供給事業の認可を得られる見込みが全くないまま思川開発事業に利水参画し続けていることは、補助金適正化法の観点からみても違法である。

第5 泡瀬干潟事件判決の論旨によれば違法であると認定すべきこと

1 泡瀬干潟事件判決

泡瀬干潟事件判決とは、沖縄県又は沖縄市の住民である原告らが、中城湾港（泡瀬地区）公有水面埋立事業・臨海部土地造成事業及び沖縄市東部海浜開発事業に関する沖縄県知事ないし沖縄市長の財務会計上の行為が地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する、また、県知事のした埋立事業に関する埋立免許及び承認（公有水面埋立法2条1項及び同法42条1項。）が公有水面埋立法4条1項1号ないし3号（国の埋立てに対する承認について同法42条3項により準用）に違反するなどとして、1 被告県知事に対し、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、本件埋立事業に関する一切の公金の支出、契約の締結、又は債務その他の義務の負担の差止めを求めるとともに、同項4号に基づき、（ ）沖縄県が2000（平成12）年度から2004（平成16）年度までに本件埋立事業に関してしたこれら違法な公金の支出により沖縄県に損害が生じているとして、その一部20億円につき、当該職員としての当時の沖縄県知事に対して損害賠償請求をすることを求め、また、（ ）本件埋立事業に関して実施された環境影響評価等が違法であり、そのために、被告県知事の判断を誤らせて本件埋立免許及び承認を行わせ、沖縄県に本件埋立事業に対する本件支出負担行為等を行わせ、沖縄県に同額の損害を生じさせたとして、その一部20億円につき、怠る事実に係る相手方としての国に対して損害賠償請求をすることを求め（甲事件） 2 被告市長に対し、同項1号に基づき、本件海浜開発事業に関する一切の公金の支出、契約の締結、又は債務その他の義務の負担の差止めを求めた（乙事件）事案である（甲C第102～103号証）。

その事業の内容は、上記埋立事業は、総合事務局及び沖縄県が事業者となり、泡瀬干潟とその周辺海域の公有水面合計約187ヘクタールを出島方式によって埋め立てるものであり、埋立てが完了した後、沖縄県は、総合事務局から、その施行部分の一部につき管理の委託を受け、その残部を買い受けた上で、地盤改良し、約90ヘクタールを沖縄市に、その残部を基盤整備して民間に売却することなどが計画されているというものであり、上記海浜開発事業は、沖縄市が、本件埋立事業によって埋め立てられた土地のうち約90ヘクタールを沖縄県から購入し、その基盤整備を行うなどして、沖縄県とともに、「マリンシティ泡瀬」というマリーナ・リゾートを建設しようとするものである。

一審判決(那覇地裁平成20年11月19日、甲C第102号証)は、当該埋め立て事業等が、2000(平成12)年の埋立免許及び承認の時点では経済的合理性を欠くものであったとまでいうことができないとしたものの、2006(平成18)年に就任した被告市長が2007(平成19)年12月に、第 区域については、工事の進捗状況からみて推進せざるを得ないが、土地利用計画は見直しが必要である、第 区域は、第 区域へのアクセス等の点についての検討は必要であるものの、計画自体の見直し(すなわち、計画の撤回)が必要であるとするものであると解される方針表明を行ったことを認定し、そのような方針表明の内容や、そこで推進が表明された第 区域についても、具体的な土地利用計画は何ら明らかでないことに加え、平成12年時点における本件埋立事業等の計画自体、経済的合理性を欠くものとまではいえないものの、その実現の見込み等について、疑問点も種々存することを併せ勘案すると、現時点においては、沖縄市が行う本件海浜開発事業について、経済的合理性を欠くものと解するのが相当であるとし、そうである以上、それとは別個に沖縄県による埋め立て事業についての経済的合理性を認めることもできないとして、差止を求める請求を認容した。

そして、控訴審判決(福岡高裁那覇支部平成21年10月15日、甲C第103号証)も、方針表明及び計画の見直しについて事実経過を詳

細に認定して「現時点においては、第 区域についてはもとより、第 区域についても、経済的合理性の調査・検討がされていない以上、今後策定される予定の土地利用計画を前提として、本件埋立免許及び承認の変更許可が得られる見込みがあると判断することは困難である。そうすると、控訴人らは、裏付けとなる法律上の根拠（本件埋立免許及び承認の変更許可）が得られる見込みが立っていないのに、本件埋立事業等を推進しようとしていると評価せざるを得ないから、本件埋立事業等に係る財務会計行為（本件各財務会計行為）は、予算執行の裁量権を逸脱するものとして、地方自治法 2 条 1 4 項及び地方財政法 4 条 1 項に違反する違法なものというべきである。」として、一審の判断を是認し、この判決は確定している。

2 思川開発事業へのあてはめ

泡瀬干潟事件判決では、事業の開始の決定時点において経済的合理性を欠くものであったとまでいうことができないとしても、その後の推移により経済的合理性を欠くものと解される状況に至ったと判断されるにもかかわらず、なおも事業を推進しようとすることは、当該事業に係る財務会計行為は、予算執行の裁量権を逸脱するものとして違法なものとなると判断している。思川開発事業においても、この理が適用されなければならない。

思川開発事業の内容自体経済的合理性に疑問があったこと

思川開発事業の計画策定の経緯を改めて述べると、以下のようになる。なお、団体名・市町村名等はいずれも当時のものである。

- ア 1964（昭和39）年9月ころ、思川開発事業の構想が表面化し、1965（昭和40）年に事業主体である水資源開発公団から栃木県知事及び関係市町村である鹿沼市及び今市市に対し、協力要請がなされた。その構想は、鹿沼市を流れる思川の支川である南摩川に南摩ダムを建設し、約20km離れた今市市の大谷川と導水管で結んで約1億2000万トンの水を取水するとともに、途中で横切るいずれも鹿沼市を流れる黒

川及び大芦川からも取水し、南摩川に1億4000万 m^3 の水を貯めるものであった。当時の東京の水不足を解消するために計画されたものであったが、南摩ダムは地形的にはダムの適地ではあったものの流量があまりに乏しいため、苦肉の策として流量が大きい鬼怒川支流の大谷川から導水するとしたものであった。

イ この計画に対し、水没予定地住民からの反対の声とともに、大量の水を取水される今市市で市を挙げて絶対反対の意思が明確となるなどして計画は立ち往生することとなり、1970(昭和45)年6月8日には、栃木県知事から経済企画庁総合開発局長に対して、計画決定を延期することを求める意見書が提出され、経済企画庁は、県並びに地元関係者の納得を得なければ工事に着手しない旨回答した。

ウ しかしながら、1973(昭和48)年に地下水くみ上げによる地盤沈下を問題として栃木県南1市3町が思川開発事業の促進を知事に陳情し、南摩ダムの補完ダムとして東大芦川ダム、行川ダム建設が県や建設省で検討され、環境影響評価がなされるなど、当初計画を変更して思川開発事業を進める動きは継続された。

エ そして、1994(平成6)年に大谷川からの取水量を大幅に減らすとともに、中継ダムとして思川支流の行川に行川ダムを建設し、渇水時に大谷川等の流量が落ち込んだ時は、南摩ダムの水を行川ダム経由で大谷川等へ逆に補給する変更した計画を策定した。

オ しかしこれも今市市と地元の同意が得られず、大谷川からの導水計画は白紙となり、水量豊富な大谷川から導水して南摩ダムを建設するという思川開発計画は成立し得ないものとなった。

カ ところが、2002(平成14)年に南摩ダムの総貯水容量を1994(平成6)年の計画の1億100万 m^3 からその半分の5100万 m^3 に減らし、導水する河川を黒川と大芦川だけにする計画を新たに策定する計画変更を行ったのが現在の思川開発事業である。

キ このように、思川開発事業の内容自体、当初予定されたものとは全く別物であり、およそ成り立たない計画となっていた。

計画策定後の推移により、現在では経済的合理性に全く欠けること

前述のように、2002（平成14）年の思川開発事業自体、それまでの事業内容の変遷により、およそ事業として成り立たないような内容となり、経済的合理性に欠けていたと言わざるを得ないが、仮に、その計画策定時点では一応の経済的合理性があったとしても、以下のようなその後の推移により、思川開発事業について次のとおりおよそ経済的合理性は認められないこととなった。

ア 栃木県は2008（平成16）年に新規利水の配分について見直しが行われ、栃木県の配分は0.821 m³/s から0.403 m³/s に変更されるとともに、鹿沼市が新たに単独で0.200 m³/s に変更されている（甲C第64号証）。

イ さらに、第1で述べたとおり、2010年からダム事業の再検討が行われており、そこでは、再評価細目（甲C第91号証）が定められ、それに従い検討が進められている。利水の観点からの検討については、検討主体が、利水参画者の事業参画の意思があるか、開発量として何m³/sが必要か再吟味し、利水参画者において水需要計画の点検・確認を行うことも要請し、人口動態の推計など必要量の算出が妥当に行われているか確認し、節水対策等を含む代替案の検討も要請される（同20頁）。そして検証においては、河川や流域の特性に応じ、目標、コスト、実現性、持続性、地域社会への影響、環境への影響の評価軸で評価される（同24頁）。そして、社会情勢の変化等により、検証主体自らが検証対象ダムを中止する方向性も考えられている（同33頁）。

ウ しかしながら、前記第4で述べたとおり、栃木県は水道用水供給事業者として思川開発事業に参画することとなっていながら、これまで必要な認可を受けておらず、その手続を執ろうともしないまま、漫然と国庫補助金の交付を受ける違法を続けている。

エ そして前記第3で述べた「検討の場」でのやりとりで明らかなように、栃木県は水需要予測が確認できる資料の提出を求められてもできる状態ですらなく、今後も水道用水供給事業者として認可を受けようとする姿

勢は見受けられない。また、栃木県を通して水の供給を受けるはずの市町においても、思川から取水し、導水して浄水する施設を建設する計画を有しているところはない。

オ 原審準備書面 20 で述べたとおり、およそ栃木県が水道用水を供給することになっている市町及び単独参画の市町において現在確保されている利水のほかさらに思川開発事業により新規の利水を確保する必要性はおよそ考えられない。また、かつて根拠とされた地盤沈下も明らかに沈静化しているし、思川開発事業の内容自体、地盤沈下対策としての意味をなしていない。

カ 実際に思川開発事業に参画し、南摩ダムからの取水をしようとするれば、本件負担金のほか、水道関連施設の新規建設のために莫大な費用が別途かかり、その費用は当然水道料金に反映されざるを得ず、それらに栃木県及び各市町が投資をすることは明らかに費用対効果の面で釣り合わない支出である。

既に計画変更により新たに独自に参画することになったはずの鹿沼市において 2008（平成 20）年 6 月 21 日に就任した市長は、鹿沼市議会で質問を受け、そうした点を指摘したうえで、でき得る限り地下水で賄うことを答弁している（甲 C 第 68 号証）。

キ 以上をもってすれば、仮に計画策定段階で一応の経済的合理性があったとしても、今日においては、経済的合理性に全く欠けるといふべきである。

泡瀬干潟事件判決の論旨に従えば、違法であること

ア 以上のとおり、思川開発事業の内容自体、経済的合理性が欠けていたと言わざるを得ないが、仮に計画策定段階でそれが一応認められたとしても、その後の水需要の状況等から今後さらに水が必要となるとは考えられないこと、栃木県に水道用水供給事業のための計画が何ら存在せず、必要な水道事業の認可すら受けていない状況であること、今後とも認可を得られる見込みはないこと、国自体が思川開発事業の見直しの中でこれらの問題点を指摘していること等の事情を踏まえれば、少なくとも計

画見直し段階にある今日においては、思川開発事業に経済的合理性はない。

イ そうであるにもかかわらず事業推進の立場を改めず、漫然と負担金を支出することは、泡瀬干潟に関する事業と同様、予算執行に関する裁量の範囲を逸脱濫用するものであり、違法である。 以上