

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

## 行政庁（国土交通大臣）の訴訟参加申立書

2012（平成24）年8月 日

東京高等裁判所 第4民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人 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 浅 木 一 希

同 同 服 部 有

同 同 小 西 誠

同（復代理） 同 野 崎 嵩 史

## 第1 訴訟参加申立の趣旨

下記行政庁を御庁頭書事件（平成23年（行コ）第169号事件）の訴訟に参加させる。

記

〒100-8918 東京都千代田区霞が関2丁目1番3号

国土交通大臣

との決定を求める。

## 第2 訴訟参加申立の理由

### 1 国土交通大臣の訴訟参加の必要性

本件訴訟における治水対策上の必要性等に関する争点について、審理判断を行うためには、以下のとおり国土交通大臣の訴訟参加が必要不可欠である。

### 2 本件訴訟で対象にしている3つのダム建設事業の治水負担金の支出が違法か否かを判断するためには、国土交通大臣の訴訟参加が必要なこと

(1) 控訴人らが主張する3つのダム建設事業の治水負担金の支出が違法となる理由は以下のとおりである。

ア 思川開発事業に係る治水負担金（独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく負担金）

(ア) 独立行政法人水資源機構法21条3項に基づく建設負担金については、同法施行令22条1項が、「法第21条第3項の規定により同条1項の交付金の一部を負担する都道府県は、当該交付金にかかる特定施設の新築又改築で治水関係用途に係るものにより利益を受ける都道府県とする。」として、「治水関係用途に係るものにより利益を受ける」、ことを治水負担金の負担の要件としているのであり、その要件を欠く治水負担金については、負担を求められた都道府県は、要件を欠くことを理由に、その支出を拒むことができるものといわなければならない。

そして、そのように解することによって、初めて、予算執行の適正確保も可能となるのである。

(イ) また、当該施設の建設は、河川法に基づき、計画河川整備基本方針、河川整備

計画及びダム建設に関する基本計画によって、治水対策のためのダムとして計画されていることから、「治水関係用途に係るものにより利益を受ける」か否かの判断に当たっては、これらの方針や計画が合理的でなければならず、不合理な場合にも、予算執行の適正確保の見地から、そのことを理由に、その支出を拒むことができるものと解すべきである。

イ 湯西川ダムに係る治水負担金（河川法60条1項に基づく負担金）

都道府県が河川法60条1項に基づく建設負担金を負担する根拠は、「国土交通大臣の行う管理は国家的見地より、国土保全上又は国民経済上の見地より行われるものであるが、これによって生ずる利益は都道府県にも帰するのであるので、都道府県も負担者の立場に立つことが衡平に適するとの法理」からである（前掲「逐条解説河川法解説（改訂版）」393頁）。

したがって、都道府県の河川法60条1項に基づく建設負担金の負担は、当該都道府県が、当該施設から治水上の利益を受けることが、当然の前提となっており、都道府県がこの利益を受けることがないにもかかわらず、負担を求める行為は違法であり、負担を求められた都道府県は、予算執行の適正確保の見地から、この負担の支出を拒むことができるだけでなく、拒まなければならないものと解すべきである。

ウ ハッ場ダムに係る治水負担金の支出（河川法63条1項に基づく負担金）

河川法63条1項は、「国土交通大臣が行なう河川の管理により、第60条第1項の規定（都道府県の区域内における一級河川の管理に関する費用負担）により当該管理に要する費用の一部を負担する都府県以外の都府県が著しく利益を受ける場合においては、国土交通大臣は、その受益の限度において、同項の規定により当該都府県が負担すべき費用の一部を当該利益を受ける都府県に負担させることができる。」としているのであり、同条項による負担は、①「著しい利益」を受けられる場合に、②「その受益の限度」において認められるに過ぎない。

そして、その「著しい利益」とはどのようなものであるかについては、次のように解されている。

これは、河川は上流から河口に至るまで連続した一の水系を成し、その管理も水系を一貫して行なわれるべきものであるため、ある都府県の区域内における河

川の管理により、他の都府県が多かれ少なかれ利益を受けるのは当然予想される  
ところであり、多少とも利益があれば常に本条の負担金を課することとするのは、  
本法において河川の管理のための費用負担の体系を定めた趣旨に反するものであ  
るから、この「著しい利益」とは、他の都府県が一般的に受ける利益を超える特  
別の利益でなければならない（大成出版社・河川法研究会編著「逐条解説河川法  
解説」改定版399～400頁）。

したがって、この要件を欠く費用負担は違法であり、この要件に反して、納付  
通知を受けた（負担を求められた）都府県は、予算執行の適正確保の見地から、  
この負担の支出を拒むことができるだけでなく、拒まなければならないものと解  
すべきである。

- (2) 以上、いずれのダム建設事業についても、都府県の治水負担金の支出が違法とな  
るか否かを判断するためには、河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関す  
る基本計画自体又は都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の  
判断等が、合理的なものかどうかについて検討がなされなければならない。
- (3) 控訴人らは、本件訴訟において、3つのダム建設事業の治水にかかわる事項につ  
いて、以下のとおり、具体的にその合理性を問題にしている。

ア 思川開発事業について

- (ア) 国土交通省の計画上ですら南摩ダムが思川及び利根川に対して微々たる治水効  
果しか持たないこと（準備書面24のその2の6～7頁）
- (イ) 南摩ダムの計画流入量130<sup>m</sup>³/秒は実績流量とかけ離れて過大であること  
（準備書面24のその2の10頁）
- (ウ) 思川・乙女地点の基本高水流量4000<sup>m</sup>³/秒は過大であり、1/100に相  
当する洪水流量を科学的に求めれば、河川改修だけで対応可能な、計画高水流  
量3700<sup>m</sup>³/秒を下回る値になること（準備書面24のその2の10～20  
頁）

イ 湯西川ダム建設事業について

- (ア) 鬼怒川・石井地点の基本高水流量8800<sup>m</sup>³/秒は過大で、実際は8100<sup>m</sup>³  
/秒であること（準備書面24のその3の12～16頁）
- (イ) そもそも鬼怒川の治水計画は、川俣ダム・川治ダム・五十里ダムの3つのダム

で、石井地点の基本高水流量 $8800\text{ m}^3/\text{秒}$ を $2600\text{ m}^3/\text{秒}$ カットして計画高水流量 $6200\text{ m}^3/\text{秒}$ とするものであって、湯西川ダムは不要であったこと(準備書面24のその3の7～8頁)

(ウ) 利根川水系河川整備基本方針による石井地点の計画高水流量 $6200\text{ m}^3/\text{秒}$ から $5400\text{ m}^3/\text{秒}$ への変更は合理性がないこと(準備書面24のその3の9～11頁)

ウ ハツ場ダム建設事業について

(ア) 八斗島地点の基本高水流量 $2万2000\text{ m}^3/\text{秒}$ は過大であり、誤りであること(準備書面24その4の13～15頁)

(イ) 国土交通省が、カスリーン台風が再来した場合の洪水流量毎秒 $2万2000\text{ m}^3$ の算出に使用した流出計算モデル(貯留関数法)には科学性が乏しく、そもそも、国土交通省は、その計算の結果しか示さず、その検証の内実を明らかにしていないこと(準備書面24その4の46～48頁)

(ウ) 国交省・関東地整の利根川の流出計算では、カスリーン台風が再来しても、現況の断面・洪水調節施設では、八斗島のピーク流量は毎秒 $1万6750\text{ m}^3$ にとどまり、八斗島の下流(利根川中流部)は計画高水流量(毎秒 $1万6500\text{ m}^3$ )では溢れない状態に堤防は概成しているのであるから、同地点下流での洪水を調節するためのハツ場ダムは不要であること(準備書面24その4の15頁)

(エ) 森林土壌の貯留機能の過小評価による流出計算の水増し(準備書面24その4の64～77頁)

① 全流域、一律の飽和雨量 $48\text{ mm}$ 、一次流出率 $0.5$ の誤り

② 利根川上流域の森林保水力は全国平均以上であり、「飽和雨量」に相当する流域貯留量は、「 $108\sim160\text{ mm}$ 」であること

③ 飽和雨量 $100\text{ mm}$ を前提にすれば、ピーク流量は、 $1万5000\text{ m}^3$ に満たないこと

(オ) 馬淵国土交通大臣(当時)は、「 $2万2000$ トンありきの検討」を「所管大臣としてお詫び」したこと(控訴人準備書面1の4～11頁)

(カ) 国土交通省は、河川整備基本方針検討小委員会に虚偽情報を与え、「 $2万2000$ トンありき」の検討を行ったのであり、かかる検討の結果、策定された「八斗

- 島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>」計画には重大な瑕疵があること（控訴人準備書面1の11～25頁）
- (キ) 基本高水のピーク流量算出についての国土交通省の説明には変遷があること（控訴人準備書面1の25～32頁）
- (ク) 日本学術会議の谷・窪田分科会委員の流出モデルの方が、「回答」（甲B167）よりも事実に忠実であること（控訴人準備書面2の54～60頁）
- (ケ) 関准教授の鑑定結果（甲B166）では、「八斗島地点毎秒1万6600m<sup>3</sup>」であること（控訴人準備書面2の61～68頁）
- (コ) 国土交通省の新氾濫図（甲B178）は架空の氾濫であること（控訴人準備書面2の26～35頁）
- (カ) 日本学術会議の「回答」（甲B167）では、カスリーン台風の八斗島地点での実績流量は検証されていないこと（控訴人準備書面2の21～22頁）
- (シ) 日本学術会議の「回答」（甲B167）では、国交省の氾濫流量推計報告書（甲B178）を前提とする議論は不可能であった＝実績流量1万7000m<sup>3</sup>と計算流量2万1100m<sup>3</sup>との乖離は、氾濫では説明できないこと（控訴人準備書面2の22～23頁）
- (ス) 上記乖離は、河道貯留では説明できないこと（控訴人準備書面2の23～26頁）
- (セ) 日本学術会議の「回答」（甲B167）では、2万m<sup>3</sup>規模の洪水に対する計算手法として適用できるかが未確認の流出計算手法によって、計算流量の結論が出されていること（控訴人準備書面2の38～42頁）
- (ソ) 利根川流域の森林土壌の保水力は、現今では、カスリーン台風時の5倍程度になっていること（控訴人準備書面2の47頁）
- (3) そして、これらがどの程度の合理性を持っているのかについて、資料をもって説明し得るのは、これらの計画等を策定し、且つ都府県が河川管理施設から利益を受けると判断した国土交通大臣以外にはない。
- (4) 被控訴人は、2012（平成24）年6月1日に行われた弁論準備期日において、裁判所から、河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画及び都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断等に係わる資料に

ついて、提供を求められたのに対し、これらは栃木県が作成した資料ではなく、且つ栃木県が保有していないことを理由に、応じがたい旨の回答をした。したがって、被控訴人から、本件の審理に必要なかつ十分な程度に、これらの資料が証拠として提出される見込みはない。

- (5) そこで、本件訴訟においては、河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画及び都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断等の合理性を判断するためには、国土交通大臣を訴訟に参加させて、これらについて主張・立証させる必要性が極めて高いのである。

### 3 思川開発事業の利水負担金の支出が違法か否かを判断するためにも、国土交通大臣の訴訟参加が必要なこと

- (1) 思川開発事業の中核である南摩ダムは、そもそも水が足りないダムである。したがって、同事業に利水者として参画しても、利水できないことを意味する（準備書面24のその2の25～28頁）。
- (2) なお、これは控訴人らが従前から指摘していたことであるが、現在、関東地方整備局が進めている思川開発事業の検証過程で、栃木県の利水参画は、水道法による認可も受けていない実体のないものであることが指摘されるに至った（詳細は次回提出予定の準備書面で述べる）。
- (3) これは、原判決が、裁量の範囲を逸脱し又はこれを濫用したとして違法となる場合として挙げる「思川開発事業に参画し、又は参画後にその事業から撤退するか否かの判断については、その基礎とされた重要な事実を誤認があるなどにより重要な事実の基礎を欠く場合、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しない」場合に該当すると思料される重要な事項である。
- (4) 前記(1)について、資料をもって説明し得るのは、事業主体である独立行政法人水資源機構以外には、その監督官庁である国土交通大臣以外にはない。
- (5) そこで、思川開発事業の利水問題についても、国土交通大臣を訴訟に参加させて、主張・立証させる必要性が極めて高いのである。

#### 4 原判決の判示からしても国土交通大臣の訴訟参加が必要なこと

(1) 原判決は、控訴人らが本件訴訟で対象としている3つのダム建設事業について、栃木県が治水負担金を支出することが違法となる場合について、次のとおり判断した。

##### ア 思川開発事業に係る治水負担金

「河川整備基本方針、ダム建設に関する基本計画又は同項（独立行政法人水資源機構法施行令11条1項）の判断のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合には、同通知も同様の瑕疵を有するものというべきである。」（47頁）、

##### イ 湯西川ダムに係る治水負担金

「同法（河川法）施行令38条1項に基づく通知の法的性質は、国土交通大臣が都府県に発する具体的な費用負担の命令と解される。（中略）河川法施行令38条1項の通知を受けた都道府県は、同通知の前提となった河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画自体又は都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断が著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、同通知を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置をとるべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である。」（56頁～57頁）

##### ウ ハッ場ダムに係る治水負担金の支出

「同法（河川法）施行令38条1項に基づく通知の性質は、国土交通大臣が都府県に反する具体的な費用負担の命令と解される。（中略）その前提となった河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画自体又は都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断のいずれかが著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、同通知を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置をとるべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である。」（67頁～68頁）

(2) 前記2のとおり、控訴人らは前記(1)の原判決の判示は誤りであると考えているが、百歩譲って、原判決の判示のような考え方を取る場合であっても、河川整備基本方針、



河川整備計画、ダム建設に関する基本計画自体又は都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断が、どの程度の合理性を有するものなのかについての検討は必要である。

(3) そして、これらがどの程度の合理性を持っているのかを資料をもって説明し得るのは、これらの計画等を策定し、且つ都府県が河川管理施設から利益を受けると判断した国土交通大臣以外にはない。

(4) よって、本件訴訟においては、仮に、原判決の判示のような考え方を取るにしても、河川整備基本方針、河川整備計画、ダム建設に関する基本計画及び都府県が河川管理施設から利益を受けるとの国土交通大臣の判断等の合理性を判断するためには、国土交通大臣を訴訟に参加させて、これらについて主張・立証させる必要性が極めて高いのである。

## 5 結論

以上のとおりであるから、地方自治法242条の2第11項、行政事件訴訟法43条3項、41条、23条に基づき本申立てを行う。 以上