

副 本

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

第4準備書面

平成25年10月30日

東京高等裁判所第4民事部 御中

被控訴人訴訟代理人弁護士 谷 田 容 一



同 白 井 裕 己



同 船 田 録 平



同 平 野 浩 視



被控訴人指定代理人 清 嶋 か す み



同 鈴 木 充



同 阿 久 津 元 士



同 橋 本 陽 夫



同 小 野 崎 忠



同 橋 本 正 人



同 岩 崎 研 司



同 塚 原 誠



副本直送

第1 はじめに

- 1 本件における控訴人らの請求は、①思川開発事業、湯西川ダム建設事業及びハッ場ダム建設事業に係る治水負担金の支出を差し止めること、②思川開発事業及び湯西川ダム建設事業に係る水源地域整備事業経費負担金の支出を差し止めること、③思川開発事業に係る水源地域対策基金事業経費負担金の支出を差し止めること、④思川開発事業に係る利水負担金の支出を差し止めること、⑤思川開発事業からの撤退を怠る事実の違法を確認すること並びに⑥支出された上記①ないし③の負担金につき損害賠償請求をすることである。
- 2 前記⑤の違法確認を求める訴えを不適法とした原判決が正当であることは、被控訴人第1準備書面第5に述べたとおりである。
- 3 前記①の治水負担金の支出に違法がないとした原判決がその結論において正当であること、この点に関する控訴人らの主張がいずれも失当であることは、被控訴人第1準備書面第1の第2項及び同準備書面第3並びに被控訴人第2準備書面第1に述べたとおりであり、前記②、③の各負担金の支出に違法がないとした原判決が正当であること、これらの点に関する控訴人らの主張が失当であることは、被控訴人第1準備書面第4に述べたとおりである。

したがって、前記⑥の損害賠償に関しても、控訴人らの請求は理由がない。

- 4 前記④の利水負担金の支出に違法がないとした原判決がその結論において正当であること、この点に関する控訴人らの主張がいずれも失当であることは、被控訴人第1準備書面第1の第1項及び同準備書面第2、被控訴人第2準備書面第2並びに被控訴人第3準備書面に述べたとおりであるが、人証調べの結果も踏まえて、以下のとおり被控訴人の主張を整理する。

第2 利水負担金支出の違法性の判断基準について

- 1 「地方自治法242条の2第1項に規定する住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実の予防又は是正を裁判所に請求する権能を住民に与え、もって地方

財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものである」（最高裁昭和53年3月30日第三小法廷判決・民集32巻2号485頁）。

「このような住民訴訟の目的にかんがみれば、普通地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為の差止めを求めることができるのは、当該財務会計上の行為それ自体が財務会計法規上違法と評価される場合に限られるというべきである。」（以上、原判決29頁）

2 そして、「独立行政法人水資源機構法25条1項に基づく建設負担金の支出の差止が認められるかどうか」につき、「水資源開発施設を利用して流水を水道の用に供する者が、独立行政法人水資源機構の賦課行為に従って負担金を支出する場合、賦課行為の前提となった事業から撤退をしないことが違法と判断されるときは、負担金の支出は財務会計法規上違法となる」としても、「栃木県が思川開発事業に参画するについては、」水道事業のために必要な用水を確保してこれを供給すること（以下「水道用水供給事業」いう。）「の責務を果たすため、県内の各市町村の保有水源量、将来の水需要予測、現在利用されている水源の問題点等諸般の事情を考慮しなければなら」ず、「被告が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ことなどにより重要な事実の基礎を欠くことになる場合、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ことなどにより、その内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となると解すべきである。」

（以上、原判決29～31頁）

3 なお、控訴人らは、原判決の掲げる上記判断基準自体に異論はないとしながら、効率性原則等を主張するが（控訴人ら準備書面2の第2）、当該主張が独自の見解に過ぎないことその他判断基準についての主張は被控訴人第1準備書面の第1でも述べたとおりである。

第3 裁量権の逸脱又は濫用の有無について

1 水道用水供給事業者の責務について

- (1) 水道用水供給事業者は、「水道が国民の日常生活に直結し、その健康を守るために欠くことのできないものであり、かつ、水が貴重な資源であることにかんがみ」(水道法2条1項)、水源を確保し、「清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もつて公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与」(同法1条)しなければならない。

水道は、県民が日々の生活を送る上での安全・安心を確保するために欠くことのできないインフラであり、清浄にして豊富低廉な水の供給が困難になるような事態は、将来にわたり、また、いかなる条件のもとにおいても回避しなければならないものである。水の持続的な供給や取水の安定性を高め、地震、渇水などの災害発生、断滅水による県民生活や社会経済活動への影響を未然に防止するためにも水源の多様化を図る必要がある。特に、地下水源の依存度が高い場合には地下水汚染や地盤沈下といったリスクも考えられ、地下水源から表流水源への転換も必要となる。そして、水資源開発施設などの建設には相当長期間を有するものであり、「水源が必要になった段階になってその水源を直ちに取得することができないものである」(原判決45頁)、長期的かつ確実に、水源の安定的確保を目指していかなければならないのである。

- (2) 栃木県における水道水の地下水依存度は、平成22年度は56.0%であり、全国平均の23.7%、栃木県を除く関東1都5県の平均14.2%と比べると極めて高い状況にある。特に、渡良瀬川・思川地域における地下水依存度は、栃木県の他の地域が40%前後となっているのに対し、83.0%となっている。

また、県南地域では、野木町を除いて、全量を地下水に依存している状況である。(以上、乙93、98、印南証人調書3～4頁)

他方、現在の栃木県内の水道水源ダムは10基あるが(うち1基は建設中)、思川流域には思川開発事業で建設中の南摩ダムを除いて水道水源ダムは存在しない(乙98、印南証人調書12頁)。

2 参画水量について

- (1) 思川開発事業は、昭和37年8月に策定された「利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画」の昭和45年7月変更時に追加されたもので、「新規水需要に対処するため毎秒約130立方メートルを供給の目標とし、草木、南摩等のダム群、利根川河口堰及び霞ヶ浦における水位調節施設、多目的用水路、専用用水路その他の水資源の開発又は利用のための施設を建設するとともに、水資源の合理的な利用に努めるもの」とされ、流域外からの導水を含む広域的な水資源対策事業であった(乙89)。

平成6年11月に水資源開発公団(現独立行政法人水資源機構)が国から「思川開発事業に関する事業実施計画」の認可を受けて事業を開始し(乙90)、栃木県は、県南部の栃木市、下野市、壬生町、野木町及び岩舟町における表流水水源の確保並びに小山市における地下水源からの転換を図るために、思川開発事業に参画することとし、平成13年、思川流域に係る鹿沼市、栃木市、小山市などの合併前13市町に対し、思川開発事業における水源確保要望水量を確認し、これを踏まえて県の参画水量を $0.821 \text{ m}^3/\text{s}$ と決定した(乙98、印南証人調書2頁)。

- (2) 平成15年9月、東大芦川ダム建設事業が中止されたことから、従前の参画水量 $0.821 \text{ m}^3/\text{s}$ の一部が鹿沼市の水道用水($0.200 \text{ m}^3/\text{s}$)及び大芦川に係る「流水の正常な機能の維持」のための用水($0.218 \text{ m}^3/\text{s}$ 相当)に振り分けられ、平成21年3月、栃木県の参画水量を $0.403 \text{ m}^3/\text{s}$ とする計画変更がなされた(甲C63、64、乙80、81、98、印南証人調書12～13頁)。

- (3) なお、現在の参画水量については、後述のとおりである。

3 水需要予測等について

(1) 栃木県は、県南地域における水需給を明らかにするため、県南関係市町等の水需要動向、水道水源の現状と課題を踏まえ、目標年度を平成42年に設定し、県南関係市町の水需要予測を行った。また、県南関係市町においては地下水依存率が極めて高く、地盤沈下や地下水汚染が危惧される中で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という状況を踏まえ、将来にわたり安全な水道水の安定供給のための多様で安定的な水源を確保すべく、将来の地下水汚染、地盤沈下等を総合的に考慮し、県内の他の地域や隣接県の状況等を勘案し、県内関係市町の地下水依存率の基本目標を40%、平成42年度の地下水依存率の中間目標を65%に設定した。

そして、平成42年度における計画一日最大取水量は100,000 m^3 であることから、表流水の取水量の目標は35,000 m^3 /日となり、これに近年の20年に2番目の規模の渇水時の低減率を考慮した結果、引き続き思川開発事業に参画水量0.403 m^3/s で参画することとなった。(以上、乙92～94、98、印南証人調書15～20頁)

(2) 水源確保に係る栃木県の基本方針は、上記(1)のとおり、将来にわたって安全な水道水の安定供給を確保することを目的として、地下水から表流水への一部転換を促進し、安全な地下水と表流水のバランスを確保するというものであるが(印南証人調書15～16頁)、将来の水需要予測においては、これから人口が減少傾向にあることを考慮し、栃木県重点戦略「新とちぎ元気プラン」推計の上下限値のほぼ中位に当たる「国立社会保障・人口問題研究所の平成19年5月推計値」を採用しているところでもある(乙93の26～27頁、印南証人調書18頁)。

(3) また、栃木県が行った水需要予測の推計が将来の給水実績を上回っている可能性を否定できないとしても、「水道事業の性質及びその重要性に照らし、栃木県及び各市町が水道事業者としての責務を果たすためには、将来にわた

り安定的な給水業務を実施するため余裕をもった水需要予測をすることはやむを得ない面もある」のである（原判決44頁）。

4 地盤沈下について

(1) 控訴人らは、地盤沈下面積、地層収縮量、地下水位及び最大年間変動量の推移データから、1990年代までに見られたような地盤沈下は認められないと主張し、「裁量の逸脱・濫用を認めたくないがための恣意的な評価としか思われない」と原判決を批判し（控訴理由書35頁）、それに沿うかのよう、嶋津証人は、年間2センチメートル以上の地盤沈下の面積が平成9年（1997年）以降ゼロ行進が続いており、県南地域の地盤沈下はほぼ沈静化していると言っても過言ではないと証言する（嶋津証人調書8頁）。

しかしながら、そもそも嶋津証人は、思川開発事業の検証等に公的に携わっているものではなく、外部の研究者的な立場であって（同19～20頁）、客観的な証言をする立場の証人というよりも控訴人らと同じ立場で主張をしているに過ぎないというべきであるところ、同人が「ゼロ」と主張するのは、「年間2センチメートル以上」の沈下であり、2センチメートル未満の沈下は引き続き観測されており（乙93の19頁図表3-24）、控訴人らの主張は正しくない。

(2) 栃木県は、国の「地盤沈下防止等対策要綱（平成3年）」で栃木市（旧藤岡町）、小山市南部及び野木町を「保全地域」とし、その周辺である足利市、栃木市（旧大平町）、佐野市（旧佐野市）、小山市北部、真岡市、下野市、上三川町及び岩舟町を観測や調査が必要な地域として、観測を実施している。県南地域の地盤沈下についてみれば、この地域は地質学上でみると砂礫層や粘土層が厚く堆積し、地下水採取による地盤沈下が起こりやすく、平成9年以降は、年間2cm以上の沈下が観測されることは少なくなったものの、地盤沈下が確認されなかった年はなかったものであり、平成22年（2010年）に年間2cm以上沈下した地域があり、その面積も1.7km²に及んでおり、栃

木県環境審議会も、今後も気象状況や地下水利用状況等の変化によって地下水採取量が増加すれば、沈下が生じるおそれがあると答申している（以上、乙91、93、98、印南証人調書6頁）。

- (3) 地盤沈下は、いったん発生すると元に戻らない不可逆的な現象であり、即座にこれを止めることは不可能であって、その影響は、建造物等の損壊等にとどまらず、洪水時の浸水被害の増大を招くなど様々な被害を生じさせるものである。

県南地域は、昭和50年代に観測を始めてから現在に至るまでずっと地盤沈下が継続しており、最大で約80cm沈下しているものであって（印南証人調書5～7頁）、中長期的な地盤沈下対策の一環として、水道のための地下水の揚水量を減らすべく、地下水に代わる水源を確保する必要があるのである。

- (4) 「県南地域は、上水道の地下水水源の依存度が全国平均よりも高い状態にあるところ、全国的にみても同地域の地盤沈下のおそれから地下水水源からの転換が促進される地域であって」、「地盤沈下の傾向がなくなり、又は沈静化したとまで評価することは困難である」（原判決45頁）。

5 地下水汚染について

- (1) 控訴人らは、原判決は、表流水の汚染を想定しない社会通念に反する事実誤認の判断であると批判し（控訴人準備書面7の8頁）、嶋津証人も地下水よりもむしろ河川水の汚染が心配であると証言する（嶋津証人調書12～13頁）。

確かに、表流水汚染が多いことは否定できないが、対策が講じやすく、大量の水が流れることによって希釈されることから、表流水汚染は短期間に収束して再び利用することが可能であり、大体8割が10日間くらいで収束しているのである（印南証人調書11頁）。

- (2) これに対し、地下水汚染は、汚染源を特定することも困難であるし、清浄

に復することは更に困難である。昭和60年から毎年新しい地下水汚染の地区が確認され、一旦汚染されるとなかなか収束しないことから、地下水汚染地区数は増加の一途をたどっており、10年以上汚染が収束しない地区も多く、中には20年経っても収束しない地区があるのである（乙93の21～22頁図表3-27～29、印南証人調書8～11頁）。

(3) 嶋津証人は、一般井戸（浅井戸）の汚染状況をもって深井戸である水道水源も危ないというのは、話が飛躍していると県を非難する旨述べているが（嶋津証人調書11頁）、深井戸だからといって汚染されないという保証はなく、これまでも水道水源である深井戸の汚染により地下水がとれなくなった事例もある（印南証人調書43頁）。

(4) 「安定的な水道水の供給を確保する観点からは、地下水の汚染が生じた場合に備えて県南地域における地下水水源からの転換を図る必要性は依然として認められる」のである（原判決45頁）。

6 水道用水供給事業計画について

(1) 水資源機構法上、水道法の認可が参画の要件とはなっていないが、栃木県においては、県南地域を対象とする広域的水道整備計画策定に向けて協議を行うため、平成19年度に「県南広域的水道整備協議会」（乙95）を組織するとともに、広域的水道整備事業に関する調査、研究、情報交換等を行うため、協議会の下に「県南広域的水道整備事業検討部会」（乙96）を設置し、関係市町と協議を進めてきている。

この間、県南地域においては市町合併が相次ぎ、思川開発事業に参加を予定している市町と予定していなかった市町との合併もあったことから、こうした合併市町の調整も含めて、定期的に会議を開催し、事業化に向けた協議を進めてきたが、平成22年に思川開発事業がダム事業検証の対象となった後は、協議会としては、ダム事業検証の進捗を見定めながら事業化の協議を進めることとして現在に至っている。

今後、県では、「栃木県水道整備基本構想」（甲Ｃ９７）の改訂に着手するとともに、県南広域的水道の事業化に向け、検討部会を定期的を開催し、関係市町と事業形態や施設整備について協議・調整を図っていく予定で、その後、広域的水道整備計画の策定、市町議会及び県議会の同意など水道法の一連の手続きを進め、水道用水供給事業の認可を取得していくこととなる（以上、乙９８、印南証人調書２１～２３頁）。

（２）上記（１）のとおりであるから、「現段階において、栃木県には未だ思川開発事業から配分された水を各市町に配分するための水道施設計画が存在しないからといって、直ちに水源が不要になったものとして、思川開発事業から撤退するとの判断をしないことについて裁量権の逸脱又は濫用があったとまでいうことはできない」のである（原判決４５頁）。

第４ 結論

以上のとおりであり、本件においては、その基礎とされた重要な事実を誤認があることなどにより重要な事実の基礎を欠く場合でもなく、また、事実に対する評価が明らかに合理性を欠いてもおらず、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこともないのであって、社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとは到底認められないのであるから、「思川開発事業への参画を決定したこと」並びに「思川開発事業から撤退をするとの判断をしないことについて」、「裁量権の逸脱又は濫用があったということとはでき」ず、「独立行政法人水資源機構法２５条１項に基づき負担金を支出することが違法であるということとはできない」（原判決４５頁）のである。