

平成16年(行ウ)第497号 公金支出差止等住民訴訟事件

原告 深澤洋子 外43名

被告 東京都知事 外1名

原告準備書面(2)

2005年7月21日

東京地方裁判所民事第3部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 高 橋 利 明

同 大 川 隆 司

同 羽 倉 佐 知 子

同 只 野 靖

同 土 橋 実

同 谷 合 周 三

外

第1 被告の主張

被告は、準備書面(1)で、以下のとおり主張している。

- 1 「原告らの主張は、国が行った本件各基本計画等の当否を争うもの」で「住民訴訟

の目的を逸脱するもの」(準備書面(1)3頁第1)。

- 2 地方財政法3条2項、4条1項又は8条は、「いずれも本件各支出に適用されるべきものではない」(準備書面(1)3頁第2)。
- 3 「本件ダムの建設計画は、国土交通大臣が法律に基づいて定めたものであり、都および被告らにはその計画自体の適法性又は妥当性を審査する権限はないから、・・・原告らが主張する本件ダムの安全性等に関する主張は、それ自体失当である」(準備書面(1)6頁第3・1)

第2 被告の主張の誤り

1 上記1について

原告らの主張は、下記第3のとおりであり、本件訴訟は、まさに、公金支出の差止めを求める適切な住民訴訟である。

2 上記2について

(1) 地方財政法3条2項について

ア 被告は、同条項は支出に関する規定ではないと主張して、原告らの主張を非難している。

しかし、そもそも、原告らは、本件八ッ場ダム建設事業については、支出に見合う収入を確保できる見込みがないにもかかわらず、同事業のために費用負担を行うことは、同条項に違反するものであると主張しているのである〔訴状18頁(6)〕。

したがって、被告の上記主張は全くの的外れである。

イ また、被告は、地方公営企業法6条及び24条により、地方財政法3条2項は、地方公営企業の予算には適用されないと主張している。

しかし、地方公営企業法6条は、地方自治法、地方財政法、地方公務員法「に対する特例を定める」ものであって、「本法(地方公営企業法)に特別の定めがないものは、すべてこれらの法律によるものである」(地方公営企業法の施行に関す

る依命通達。)

また、地方公営企業法24条は、予算の拘束性を緩和する規定（「地方公営企業の予算は…収入及び支出の大綱を定める」として地方自治法210条の特例を定めるもの。）にすぎない。

そもそも、地方公営企業法3条は「経営の基本原則」として、地方公営企業が「常に企業の経済性を発揮する…ように運営されなければならない」と規定して、（予算に収入を計上するに際しての原則に矮小化することなく）経済性を追求することを要請しているのである。

かかる規定は、地方財政法3条、4条の適用場面を、広く解釈するのと同じ考え方である。

以上から、地方公営企業法6条及び24条によって、地方財政法3条2項が、地方公営企業の予算に適用されないなどという主張は誤りであることが明らかである。

(2) 地方財政法4条1項について

ア 被告は、同条項は、「支出の目的である政策や計画の策定を規制するものではなく、歳出予算に計上された経費の目的を前提にして、予算執行段階での支出のあり方を規制しているものなのである」と主張している（前記被告準備書面5頁5行目以下）。

イ しかしながら、地方財政法の立法目的は、「地方公共団体の財政（以下地方財政という。）の運営…に関する基本原則を定め、もって地方財政の健全性を確保し、地方自治の発達に資することを目的とする。」という包括的なものである（同法1条）。

また、同法4条の2（1957年追加）は、

「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうこ

とがないようにしなければならない」と規定している。

これらをあわせて解釈すれば、同法4条1項の趣旨を、単年度予算の執行段階での節約を要請するだけのものと矮小化することは到底できない。

なお、「財政」とは「国又は地方公共団体がその存立に必要な財力を取得し、かつこれを支出、管理する作用の総称」である（内閣法制局法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典』p524）。

ウ さらに、地方財政法4条は、公共事業の必要性をチェックする裁判規範として、最近のものだけでも、以下のとおりの各判決において、現実に機能しているのである。

2002年6月19日横浜地裁判決（判例地方自治240.55）葉山下水道事件

2003年1月29日東京高裁判決（未掲載）葉山下水道事件の控訴審

2003年4月16日さいたま地裁判決（判例地方自治256.22）所沢ゴミ焼却炉事件

2004年3月30日神戸地裁判決（判例地方自治260.13）神戸空港事件

エ 以上から、地方財政法4条が、原告らが主張する本件八ッ場ダム建設事業等のための公金支出の違法性の根拠となることは、あまりに明らかである。

(3) 地方財政法8条について

ア 被告は同条について、財産の管理及び運用に関する規定であって、本件ダム使用权設定予定者たる地位を保有することを前提に、その地位を喪失しないように保持することを要請するものであり、その地位を放棄しなければならない義務が生ずることはあり得ないと主張する。

イ しかしながら、既に訴状で主張したとおり、権利が義務と表裏一体の関係にある場合には、当該財産を放棄することによって義務を免れることが最も効率的な財産管理となることは、あまりに明らかである。

本件ダム使用権設定予定者たる地位が、東京都にマイナスしかもたらさないにもかかわらず、同条が、その地位を放棄することを許さず、東京都がマイナスを被りつづけることを許容している規定であるとは、到底解釈できないはずである。

3 上記3について

原告らは、東京都及び被告らに、本件ダム建設計画自体の適法性及び妥当性を審査する権限があるという主張はしていない。

もともと、自治体は、法人（地方自治法2条1項）として、独立に財産権の主体となるものであり、国土交通大臣による納付通知に対して、東京都は、国を被告として、納付通知に基づく債務がないことの確認請求訴訟等を提起することは可能である（行政事件訴訟法4条の当事者訴訟＝「公法上の法律関係に関する訴訟」。確井光明・東京大学教授「要説 自治体財政・財務法〔改訂版〕」92頁以下、99頁注5。）。

また、国と地方自治体との関係は、「共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係」にあることを踏まえ、「地方公共団体の自主性及び自立性を高め」るために地方分権推進法（1995年法律96号）が制定されたのであり、同法自体はその趣旨に則った関係法改正の終了とともに2001年7月3日付で失効したが、その趣旨は改正地方自治法第1条の2の規定に結実している。

従って、ダムの建設費用の負担関係においても、国と地方自治体の関係は上命下服の関係ではなく、対等の関係であり、独立の財産権の主体である東京都に、国による不合理な負担金請求を争うことができないとする理由はない。

第3 本件各負担金の支出が違法であることについて

1 特ダム法7条1項に基づく負担金〔請求の趣旨第1項（1）〕について

（1）本件ダムの特ダム法上の位置付けについて

本件ダム建設基本計画が告示されるに至った経緯は以下のとおりである。

ア 昭和37年4月27日、建設大臣は、水資源開発促進法3条1項に基づく「水資源開発水系」として利根川水系を指定した（同年同月30日総理府告示）。

イ 建設大臣は、昭和37年8月17日閣議決定を経て、同法4条1項に基づき、利根川水系における「水資源開発基本計画」を決定した。

ウ 昭和49年12月24日、建設大臣は、同法3条1項に基づく「水資源開発水系」として荒川水系を指定した（同年同月27日総理府告示）。

エ 建設大臣は、昭和51年4月16日閣議決定を経て、同法4条1項に基づき、利根川水系及び荒川水系における「水資源開発基本計画」（以下、この計画を「第3次フルプラン」。）を決定した。

本件ダム建設事業は、第3次フルプランの中に位置付けられ、その事業目的は、洪水調節、群馬県及び下流地域の都市用水等を確保すること等とされた。

オ 昭和60年11月9日、東京都および関係4県等が、特ダム法15条に基づき、建設大臣（当時）に対し、本件ダム使用权の設定申請を行った。

カ 昭和61年3月31日、建設大臣が、特ダム法4条4項に基づき、関係都県等に対し、立案した建設計画案に対する意見照会を行ったのに対し、東京都を含む関係都県等が、異議がない旨を回答した。

キ 昭和61年7月10日、建設大臣は、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設に関する基本計画（当初の計画）を告示した。

この当初計画では、建設費用等について、以下のとおり定められていた。

- ① 建設費用概算額 約2110億円
- ② 河川法63条等に基づく負担額（国、1都5県） 1000分の525
- ③ 特ダム法7条1項に基づく負担額 1000分の475

（ダム使用权設定予定者である都県等の負担割合も決定）

ク 建設大臣は、水資源開発促進法4条5項・1項に基づき、利根川水系及び荒川水系における「水資源開発基本計画」（第3次フルプラン）を変更し、平成12年を目標年次とする第4次フルプランを決定した（昭和63年総理府告示）。

第4次フルプランにおいて、本件ダム建設事業の事業目的は、洪水調節、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県及び都の水道用水並びに群馬県及び千葉県の工業用水を確保すること等に変更された。なお、フルプランが現在、平成12年の期限が切れたまま放置されている。第4次フルプランの目標年次、平成12年をすでに5年近くも経過しているにもかかわらず、第5次フルプランの策定は未だに日程に上っていない。この点で、現在の八ッ場ダム計画は、法律で定められた利水面での上位計画なしで、法律を逸脱した状態で進められているものである。

ケ 平成13年9月27日、国土交通大臣が、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設の基本計画を変更して告示した（第1回変更。完成予定時期を昭和75年度（2000年度）から平成22年度（2010年度）に変更）。

コ 平成15年11月11日、国土交通大臣が、特ダム法4条4項に基づき、関係都県等に、本件ダム建設の第2回計画変更について、意見照会を行い、東京都知事は、議会の同意議決を経て、16年1月6日、第2回計画変更に異議がない旨を回答した。

サ 平成16年9月28日、国土交通大臣が、特ダム法4条5項に基づき、本件ダム建設に関する変更した基本計画（第2回計画変更）を告示した。

第2回計画変更の結果、建設費用概算額が約4600億円とされたほか、河川法に基づく国、関係都県の負担額（負担割合）、特ダム法に基づく関係都県の負担額（負担割合）も一部変更された。

（2）東京都における特ダム法7条1項に基づく負担金の支出

ア 負担の根拠等について

特ダム法7条1項に基づき、ダム使用権の設定予定者は、当該ダム建設費用の一部を負担しなければならないこととされている。

そして、この負担金については、特ダム法施行令9条、11条の3及び11条の5に基づき、国土交通大臣は、ダム使用権設定予定者に対し、毎年度、当該年度の事業計画に応じて負担金の額を定め、当該年度の資金計画に基づいて納付期

限を定めて通知して、徴収することとされている。

イ 納付通知

平成15年度、16年度の負担金について、国土交通大臣は、本件八ッ場ダム
使用権設定予定者である東京都に対し、両年度とも、それぞれ4月1日付け文書
により、四半期ごとに納付すべき金額と時期（6月下旬、8月下旬、11月下旬、
2月下旬）を通知した（乙23の1、乙24の1）。

15年度については、大臣は、東京都に対し、16年2月3日付け文書により、
負担金額を増額して、増額分を、3月下旬までに納付するように通知した（乙2
3の2）。

また、16年度については、大臣は、東京都に対し、17年2月14日付け文
書により、第4四半期の負担金額を増額し納付期限を変更して納付を求めた（乙
24の2）。

ウ 負担金の支出

大臣からの上記通知を受けて、東京都では、被告東京都水道局長が、15年度、
16年度とも、上記通知に従い、負担金を国に支払った（15年度について乙2
5の1～5、16年度について乙27の1～4）。

東京都が国に支払った負担金の額は、15年度分が30億3007万9000
円、16年度分が29億9855万3000円である。

(3) 被告東京都水道局長による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、被告東京都水道局長が、本件ダム建設費用等の負担金として、国土
交通大臣の通知を受けて行う支出（支出負担行為、支出命令及び支出）が違法で
あると主張するものである。

イ 違法の根拠

(ア) 本件八ッ場ダムにより貯留される予定の吾妻川の流水を、東京都が利水上利
用する必要は全くないのであるから、そのダム使用権の設定を受ける必要も全

くない。

にもかかわらず、被告東京都水道局長が、本件ダム使用権設定申請を行って、ダム使用権設定予定者の地位を得て、本件ダム建設費用のための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となるから、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条に違反するものである。

(イ) また、東京都においては、既に大幅な水余りが生じているから、本件八ッ場ダムにより貯留される流水について、東京都の利水のために権利を確保する必要は全くなく、また、確保した水を売ることができる見込みは全くない。

にもかかわらず、本件八ッ場ダム建設のために支出を行うことは、売れる見込みのない水を確保するために経費負担を行うこととなるから、地方財政法3条2項、地方公営企業法17条の2第2項に違反するものである。

(ウ) 加えて、本件八ッ場ダム事業は、利水上の必要性がないばかりか、治水上の必要性もなく、また、下久保ダムの実績等から判断して堆砂が計画より早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であって、かかる事業に、公金支出を行うことは、地方財政法4条に違反するものである。

なお、以上の違法の根拠については、さらに主張立証を補充する予定である。

ウ 大臣の納付通知について

この点、被告は、上記水道局長による支出は、国土交通大臣による納付命令に基づき行うものであるから、東京都としては、これに従わざるを得ないかのような主張をしている。

たしかに、被告東京都水道局長による上記支出は、直接には大臣による納付通知を受けて行うものであるが、そもそも、その納付通知は、被告東京都水道局長

による本件ダム使用権設定申請に基づき、東京都が、本件ダム使用権設定予定者の地位を得ていることによるものである。

したがって、被告東京都水道局長は、本件ダム使用権設定申請を取下げることによって、容易に、東京都にとって必要のない本件八ッ場ダム建設費用の負担を免れることができるのである。

そして、上記のとおり、上記支出は、地方財政法等に違反するものであるから、被告東京都水道局長には、財務会計上の義務として、ダム使用権設定申請を取り下げ、あるいは、大臣の納付通知による負担金の納付をしないことにより（なお、既に訴状で主張しているとおおり、納付をしない場合には、特ダム法16条2項2号により、当然にダム使用権設定申請は却下される。）、大臣の納付通知による負担金支払義務を免れるべき義務があるにもかかわらず、かかる義務に違反して、その支出を行い、かつ、行おうとしているのであるから、かかる支出が違法であることは明らかである。

エ 適時政策再評価・反映義務違反（政策見直し義務違反）

また、東京都が本件八ッ場ダム使用権設定申請を行ったのは、前記のとおり昭和60年（1985年）11月9日のことであるが、被告東京都水道局長には、当初申請時のみならず、その後の状況変化等に応じて、本件八ッ場ダムによる利水上の権利を確保する必要があるとする東京都の当初の政策判断を、随時、適時に再度評価し、かかる再評価に従って、その評価結果を東京都の政策に反映すべき義務があるところ、被告東京都水道局長は、かかる義務（政策見直し義務）に違反して、漫然と、上記支出を行っている点でも、上記支出は違法と評価されるべきである。

なお、政策遂行主体である行政機関に、かかる適時政策再評価・反映義務（政策見直し義務）があることについては、相模大堰住民訴訟に関する横浜地裁2001年2月28日判決（判例地方自治255号54頁）が、事業主体に水需要予測についての「予測過程再検討義務」があることを認めているほか、「行政機関が

行う政策の評価に関する法律」(2001年法律第86号、2002年4月1日施行。以下「政策評価法」。)の明文によって確認されている。すなわち、同法は、以下のとおり規定している。

「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時にその政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」(同法3条1項)。

2 河川法63条に基づく負担金〔請求の趣旨第3項(1)〕について

(1) 本件ダムの河川法上の位置付けについて

ア 昭和24年(1949)年2月、旧河川法に基づき、建設省は、カスリン台風による被害(昭和22年9月)を踏まえ、利根川改修改訂計画を策定した。

イ 昭和40年(1965)年4月、河川法新法が施行され、同法9条1項及び2項に基づき、一級河川である利根川水系の河川管理者である建設大臣は、利根川水系工事実施基本計画(乙12)を定め、従前の利根川改修改訂計画は、この基本計画として引き継がれた。

ウ 平成4年(1992)年4月7日、利根川水系工事実施基本計画の第5回改訂が行われ、この改訂において、八ツ場ダムの建設が同基本計画の中に位置づけられた。

なお、前記のとおり、これに先立ち、昭和61年(1986)年7月、建設大臣は、特ダム法に基づく八ツ場ダムの建設に関する基本計画を策定している。

エ 平成7年(1995)年3月30日、現行の利根川水系工事実施基本計画(第8回改訂)が策定された。

オ その後の平成9年法律第69号による改正後の河川法16条1項及び16条の2第1項に基づき、河川管理者には、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」を定めておかなければならない義務があるところ、同改正から8年を経過した現

在も、利根川水系については、これらが定められていない。

なお、同改正附則により、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」が定められるまでの暫定措置として、改正前河川法により定められた「工事実施基本計画」の一部を、政令に基づき、「河川整備基本方針」及び「河川整備計画」とみなすこととされている。

(2) 東京都における河川法63条1項に基づく負担金の支出

ア 負担の根拠等について

河川法59条は、一級河川の管理に要する費用は国の負担とすることを原則としつつ、同法60条1項は、都道府県に対し、「その区域内における一級河川の管理に要する費用」、すなわち当該都道府県の区域内の河川管理施設の建設費用等の一定割合を負担すべきものとし、同法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。

そして、河川法64条1項、同法施行令38条1項に基づき、国土交通大臣は、同法63条1項に基づき都府県が負担すべき費用について、各都府県に対し、その費用（負担金）の額を納付すべき旨を通知し、各都府県はこれを納付しなければならないとされている。

イ 納付通知

国土交通大臣は、被告東京都知事に対し、以下のとおりの各文書により、各納付期限を定めて、河川法63条1項に基づく負担金を納付すべきことを通知した。

- | | |
|----------------------------|--------------|
| (ア) 平成15年8月8日付け文書（乙68の1） | 3億3384万4900円 |
| (イ) 平成15年11月17日付け文書（乙68の2） | 4693万5474円 |
| (ウ) 平成16年2月10日付け文書（乙68の3） | 3億7414万円 |
| (エ) 平成16年8月10日付け文書（乙69の1） | 4億5132万1000円 |

(オ) 平成16年11月17日付け文書(乙69の2) 3298万7892円

(カ) 平成17年3月9日付け文書(乙69の3) 2億3262万5858円

ウ 負担金の支出

大臣からの上記各納付通知を受けて、東京都では、支出負担行為及び支出命令を行う本来的最終的権限を有する被告東京都知事(地方自治法149条2号、232条の4第1項)から、権限を委ねられた東京都建設局総務部計理課長による以下の各支出命令によって、上記各負担金の支出を行った。

(ア) 平成15年9月3日付け支出命令(乙70の1)

(イ) 平成15年12月1日付け支出命令(乙70の2)

(ウ) 平成16年2月27日付け支出命令(乙70の3)

(エ) 平成16年9月6日付け支出命令(乙71の1)

(オ) 平成16年12月3日付け支出命令(乙71の2)

(カ) 平成17年3月22日付け支出命令(乙71の3)

以上の結果、東京都が国に支払った河川法63条1項に基づく負担金の額は、15年度分が7億5962万5234円、16年度分が7億1695万2327円である。

(3) 被告東京都知事ないし担当課長による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、河川法63条1項に基づき、本件ダム建設費用等の治水負担金として、国土交通大臣の通知を受けて、被告東京都知事ないし担当課長が行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

なお、公金支出の差止めを求める住民訴訟において、支出命令の権限委任がなされている場合でも、本来の権限を有する知事に被告適格が認められるべきである。そもそも、差止めを求める住民訴訟では、組織体としての東京都の公金支出行為が違法か否かが審理対象となっているのであり、被告東京都知事に対して支出差止めを命じる判決があった場合には、行政事件訴訟法43条3項、41条1

項、33条1項に基づき、被告東京都知事のみならず、権限委任を受けた者も、当該判決に拘束されると解すべきであるからである。

なお、原告らは、念のため、差止請求の被告として、被告東京都知事のほか、被告が権限委任がなされていると主張している各担当課長を、追加的に変更することを申し立てることとする。

イ 違法の根拠

(ア) 本件八ッ場ダムが建設されても、関係都県への治水上の利益はなく、まして、東京都が「著しく利益を受ける」(河川法63条1項) ことはない。

したがって、東京都が、上記各負担金の支出を行うことは、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条に違反するものである。

(イ) 加えて、本件八ッ場ダム事業は、治水上の利益がないばかりか、利水上の必要性もなく、また、下久保ダムの実績等から判断して堆砂が計画より早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業であって、かかる事業に、公金支出を行うことは、地方財政法4条に違反するものである。

なお、以上の違法の根拠については、さらに主張立証を補充する予定である。

ウ 大臣の納付通知について

(ア) この点、被告は、上記東京都による支出は、国土交通大臣による納付命令に基づき行うものであるから、東京都としては、これに従わざるを得ないかのような主張をしている。

(イ) たしかに、上記各支出は、直接には大臣による納付通知を受けて行うものであるが、しかし、納付通知という東京都とは別機関である国土交通大臣による先行行為を原因として、東京都が行う公金の支出についても、先行する納付通

知が「著しく合理性を欠き」、地方自治体の「予算執行の適正確保の見地から看過しえない」程度の瑕疵がある場合には、当該納付通知は、地方自治体に対する拘束力を有しない（1992年12月15日最高裁第3小法廷判決。いわゆる「一日校長事件」の判断基準。）。

したがって、本件各納付通知が著しく合理性を欠き、東京都の予算執行の適正確保の見地から看過しえない程度の瑕疵がある場合には、東京都には、かかる納付通知に従うべき義務はなく、かえって拒否すべき財務会計上の義務があるから、かかる義務に違反してなされる負担金支出は違法である。

なお、東京都には、負担金支払義務を免れるために、前記のとおり、国を被告として、負担金債務のないことの確認請求訴訟を提起する等の方策もある。

エ 国土交通大臣による納付通知が著しく合理性を欠くことについて

(ア) 前記のとおり本件八ッ場ダム建設事業には、必要性がないほか、有害でさえあるので、かかる事業のために必要な費用の負担を東京都に求める納付通知が著しく合理性を欠くことは明らかである。

(イ) 適時政策再評価・反映義務違反（政策見直し義務違反）

① また、前記のとおり行政機関には、適時政策再評価・反映義務があるところ（政策評価法）、国土交通大臣は、下記②以下のとおり、かかる義務に著しく違反して、上記各納付通知を行っているから、その各納付通知は、著しく合理性を欠くものである。

② 政策評価法による政策の評価・反映義務の内容規定は、以下のとおりである。

「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時にその政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」（同法3条1項）。

③ 同法における「政策」とは、「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内

において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」とされている（同法2条2項）。

従って、水資源開発基本計画（フルプラン）、河川整備計画、ダム建設基本計画それ自体（これは、「行政目的実現のための一連の行為」にあたる）はもとより、計画策定の前提となる「方針・方策」等も、同法の「政策」に該当する。

④ また、同法により適時に把握すべきとされている「政策効果」とは、「当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし又はこれが見込まれる影響」をいうと規定されている。

⑤ そして、同法3条2項は、政策評価の客観性、厳格性を確保するため、

- i 政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること
- ii 政策の特性に応じて、学識経験を有する者の知見の活用を図ること、を要請している。

⑥ つまり、本件ダムを建設することによる「政策効果」が果たして存在するのか、仮に治水・利水上の「必要性」が利根川水系内にあっても、本件ダム建設について、当該建設に対応する「必要性、効率性、有効性」が存在するのか、ということ、を、定量的かつ専門的に解明することが、同法に基づく政策評価の内容である。

そして、このような政策評価は、「適時に」なされることが法律上要請されているのである。

⑦ 本件八ッ場ダム建設事業について、国土交通大臣が再評価を行う際の基準となるべきものとしては、まず平成9年改正河川法である。

すなわち、同改正法により、河川法の目的が変更（河川環境の整備・保全

を含む総合的管理) され、かつ従前の「工事实施基本計画」制度に代えて、河川整備基本方針(16条 改正)及び河川整備計画(16条の2 新設)の2本建てで計画規制を行うこととされたにもかかわらず、本件八ッ場ダム建設計画を含む利根川水系については、その後、8年を経過した現在まで、基本方針、整備計画のいずれも定められていない(なお、1998年1月23日次官通達は、「速やかに策定するものとする」としている。)

たしかに、前記のとおり平成9年改正法付則2条の規定により、従前の「工事实施基本計画」の一部が、改正法上の「基本方針」とみなされることになっているので、形式上は、河川法違反の状態とはなっていないといえるが、しかし、河川整備計画は、

- i 河川の具体的な整備の姿がどのようなものなのかを関係地域に明らかにする必要
- ii 治水、利水及び環境の調和のとれた河川整備を進める必要
- iii 河川の維持を含めた河川整備の全体像を示す必要

のために存在するとされている(1998年1月23日河川局長通達)ところ、このような考慮事項が政策に反映されていない、という実質的問題が積み残され続けているのである。

- ⑧ 以上の平成9年河川法改正に対応することがないまま、国土交通大臣は、平成15年11月11日、本件八ッ場ダムの当初予定の建設事業費概算額約2110億円を、約4600億円へと大幅に増額する変更計画案を立案して、関係都県に対する意見照会を行った。

しかし、国土交通大臣は、かかる大幅な事業費増額を立案する際に、政策評価法に基づき、本件ダム建設に関する基本計画の「必要性、効率性、有効性」を評価することを怠った。

- ⑨ 以上のとおり、国土交通大臣が、少なくとも、平成9年改正河川法施行後、ないし、平成15年11月の本件八ッ場ダム建設計画の事業費概算額の大幅

増額を立案する際に、政策評価法に基づき、本件八ッ場ダム の建設計画について、「必要性、効率性、有効性」を適切に評価し、その評価結果を政策に反映すべき義務を果たしていれば、前記のとおり の問題点がある本件八ッ場ダム建設計画は、当然、見直されたはずである。

ところが、国土交通大臣が、かかる義務を怠って、漫然と、東京都に対して行った前記各納付通知は、著しく合理性を欠くものであることが明らかである。

オ なお、国土交通大臣による納付通知が著しく合理性を欠くことについては、訴状及び本準備書面で主張したとおりであるが、原告らは、今後、さらにその不合理性を主張立証する予定である。

3 水源地域対策特別措置法に基づく負担金〔請求の趣旨第1項(2)、第3項(2)〕について

(1) 東京都における水源地域対策特別措置法に基づく負担金の支出

ア 水源地域対策特別措置法(以下「水特法」)は、ダム建設によって水没その他生活条件等の著しく変化する地域の生活環境、産業基盤等を整備する必要に対処するため水源地域整備事業を行うこととし、同事業の費用の一部を利水予定者や、治水効果を享受する地域を含む地方公共団体に負担させることができるものとしている(水特法12条)。

イ 本件八ッ場ダムは、1986(昭和61)年3月に水特法に基づく指定ダムとなり、1995(平成7)年12月、同法4条4項に基づき、国土交通大臣が、本件八ッ場ダムに係る水源地域整備計画を公示した。

ウ 水特法12条に基づき、東京都は、群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県と、平成8年2月22日付で水源地域整備事業に関する協定書(乙13)及び覚書(乙29)を締結した。

エ 上記協定書及び覚書に基づき、東京都は、各年度ごとに、群馬県から、当該年

度の事業計画及び事業実施計画の協議を受けて、その請求に応じて、下流受益者負担金を支払うこととされた。

オ また、東京都では、上記負担金について、被告東京都知事と被告東京都水道局長との間で、平成8年4月15日付け覚書（乙30）を締結し、東京都知事分（一般会計分）の負担割合を1000分の433、東京都水道局長分（水道事業会計分）の負担割合を1000分の567とすることとした。

カ 東京都における平成15年度負担金額の決定と支出

(ア) 東京都は、群馬県から事業計画についての協議を受けて、平成14年8月10日、これに同意し（乙31の1・2）、15年7月7日、事前に群馬県からの協議を受けて、事業実施計画にも同意した（乙32の1・2）。

その後、2度の変更等協議があり、15年12月5日の協議と同意により、東京都が負担すべき金額は以下のとおりとなった（乙33の1・2、乙34の1・2）。

都の15年度の負担金額	3億4333万2000円
うち、一般会計分	1億4866万2756円
特別会計分	1億9466万9244円

(イ) 支出

① 知事分（一般会計分）

群馬県知事から東京都知事に対し、平成15年9月10日及び平成16年1月13日付け各文書により、負担金の請求があった（乙35の1、乙36の1）。

これを受けた東京都では、東京都知事から委任を受けた都市計画局計理担当課長が、各支出命令を行い、群馬県に対する各支払を行った（乙35の2、乙36の2）。

② 水道局長分（水道事業会計分）

群馬県知事から東京都水道局長に対し、平成15年9月10日及び平成1

6年1月13日付け各文書により、負担金の請求があった（乙38の1、乙39の1）。

これを受けた東京都水道局長は、各請求に応じた各支出命令を行い、群馬県に対する各支払を行った（乙38の2、乙39の2）。

キ 東京都における平成16年度負担金額の決定及び支出

（ア）東京都は、群馬県から事業計画についての協議を受けて、平成15年8月8日、これに同意し（乙40の1・2）、16年7月30日、事前に群馬県からの協議を受けて、事業実施計画にも同意した（乙41の1・2）。

以上の結果、東京都の16年度の負担金額は以下のとおりとなった。

都の16年度の負担金額 5億0535万7000円

うち、一般会計分 2億1881万9581円

特別会計分 2億8653万7419円

（イ）支出等

① 知事分（一般会計分）

群馬県知事から東京都知事に対し、平成16年9月10日及び平成17年1月11日付け各文書により、負担金の請求があった（乙44の1、乙45の1）。

これを受けた東京都では、東京都知事から委任を受けた都市整備局総務部企画経理課長が、各支出命令を行い、群馬県に対する各支払を行った（乙44の2、乙45の2）。

② 水道局長分（水道事業会計分）

群馬県知事から東京都水道局長に対し、平成16年9月10日及び平成17年1月11日付け各文書により、負担金の請求があった（乙47の1、乙48の1）。

これを受けた東京都水道局長は、各請求に応じた各支出命令を行い、群馬県に対する各支払を行った（乙47の2、乙48の2）。

(2) 東京都による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、上記1都4県間の協定(乙13)、覚書(乙29)ないし今後各年度ごとに行われる予定の群馬県知事と被告東京都知事との間の負担金に関する協議と同意(既に行われた15年度及び16年度については、乙31の1・2、乙32の1・2、乙40の1・2、乙41の1・2のとおり。)に基づき、被告東京都知事ないし担当課長、あるいは、被告東京都水道局長が、各行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

本件八ッ場ダム建設事業は、利水上及び治水上の必要性がないばかりか、下久保ダムの実績等から判断して堆砂が計画より早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である。

したがって、東京都が、上記各負担金の支出を行うことは、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条に違反するものである。

ウ 1都4県の協定・覚書ないし年度ごとの協議と同意について

(ア) 東京都(知事部局ないし水道局)による上記負担金の支出は、1都4県の協定ないし覚書に基づくものではあるが、かかる協定ないし覚書自体によって、東京都が、直接、具体的な負担金支払債務を負うこととなるものではない。

したがって、東京都(知事部局ないし水道局)は、かかる協定ないし覚書が締結されていても、上記負担金の支払い義務を負うものではなく、その負担を拒否できる。

(イ) 仮に、上記協定ないし覚書に基づき、東京都が負担金支払債務を負担するこ

ととなるとしても、上記協定ないし覚書を締結した各当事者においては、本件八ッ場ダム建設事業が、東京都にとって必要のない事業であることを当然知っており、または、知り得べきであるから、上記協定ないし覚書は、心裡留保（民法93条）により無効であり、被告東京都知事及び同東京都水道局長は、その拘束を受けることはない（昭和62年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁参照）。

(ウ) また、上記負担金債務は、各年度ごとの群馬県知事と被告東京都知事との協議と同意により具体化するものであるところ、本件八ッ場ダム建設事業が、前記のとおり必要性がなく、有害なものである以上、被告東京都知事には、必要のない経費負担を禁じた地方財政法4条ないし前記適時政策再評価・反映義務（政策見直し義務）に基づく財務会計上の義務として、群馬県からの協議を拒否すべき義務があるから、かかる義務に違反してなされた同意に基づく負担金支払債務は違法ないし無効である。

エ また、上記負担金債務が発生するそもその原因は、国土交通大臣による本件八ッ場ダム建設計画にあるところ、同建設計画を行うとする政策自体が著しく不合理であることは前記のとおりであるから、同計画を前提とする1都4県協定及び覚書も著しく不合理なものであって、東京都は、かかる協定及び覚書に拘束されるものではない。

4 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の負担金〔請求の趣旨第1項(3)、第3項(3)〕について

(1) 東京都における財団法人利根川・荒川水源地域対策基金への負担金の支出

ア 昭和51(1976)年12月22日、水没関係住民の生活再建対策と振興対策に必要な資金の貸付、交付等の援助及び調査を行うことにより、ダム等の建設促進、水没関係住民の生活安定及び水没関係地域の発展に資することを目的として、国及び1都5県が、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金（以下「本件基

金」を設立した（乙14）。

イ 平成2（1990）年8月1日、群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都及び本件基金は、本件基金による事業経費の各都県の負担割合の合意等を内容とする協定書を締結した（乙15。以下「本件基金協定」）。

ウ また、東京都では、上記負担金について、東京都都市計画局長と被告東京都水道局長との間で、平成12年7月11日付け覚書（乙51）を締結し、東京都知事分（一般会計分）の負担割合を1000分の433、東京都水道局長分（水道事業会計分）の負担割合を1000分の567とすることとした。

エ 東京都における平成15年度負担金額の決定と支出

（ア）被告東京都知事は、群馬県ほか3県及び本件基金との間で、本件基金協定3条に基づき、平成15年5月2日付け「八ッ場ダム平成15年度細目協定書」を締結して（乙16の1）、東京都の負担金を7390万0640円とすることを合意した。

（イ）また、被告東京都知事は、本件基金との間で、平成15年5月30日付け覚書を締結して（乙52）、上記15年度負担金について、本件基金から、被告東京都知事に対し内金3199万8977円、被告東京都水道局長に対し内金4190万1663円の各請求を受けることとした。

（ウ）東京都知事分について

① 本件基金は、被告東京都知事に対し、平成15年6月23日付け請求書（乙53の1添付）、同年11月28日付け請求書（乙53の2添付）で、15年度の東京都知事負担分の負担金を請求した。

② 東京都では、被告東京都知事から権限委任を受けた東京都都市計画局総務部企画計理担当課長が、上記各請求に応じて、本件基金への本件負担金の支出命令を行い、その支払いが行われた（乙53の1・2）。

その後、本件基金による15年度実績報告に基づく還付金があり、最終的に15年度の被告東京都知事分の負担金額は、2456万5640円となっ

た（乙54～56）。

（エ）東京都水道局長分について

- ① 本件基金は、被告東京都水道局長に対し、平成15年6月23日付け請求書（乙57の1添付）、同年11月28日付け請求書（乙57の2添付）で、15年度の東京都水道局長負担分の負担金を請求した。
- ② 被告東京都水道局長は、上記各請求に応じて、本件基金への本件負担金の支出命令を行い、その支払いが行われた（乙57の1・2）。

その後、本件基金による15年度実績報告に基づく還付金があり、最終的に15年度の被告東京都水道局長分の負担金額は、3216万7939円となった（乙54、58、56の1・2）。

オ 東京都における平成16年度負担金額の決定と支出

- （ア）被告東京都知事は、群馬県ほか3県及び本件基金との間で、本件基金協定3条に基づき、平成16年5月20日付け「八ッ場ダム平成16年度細目協定書」を締結して（乙16の2）、東京都の負担金を1億2334万6549円とすることを合意した。
- （イ）また、被告東京都知事は、本件基金との間で、平成16年6月11日付け覚書を締結して（乙60）、上記16年度負担金について、本件基金から、被告東京都知事に対し内金5340万9056円、被告東京都水道局長に対し内金6993万7493円の各請求を受けることとした。

（ウ）東京都知事分について

- ① 本件基金は、被告東京都知事に対し、平成16年6月25日付け請求書（乙61の1添付）、同年12月1日付け請求書（乙61の2添付）で、16年度の東京都知事負担分の負担金を請求した。
- ② 東京都では、被告東京都知事から権限委任を受けた東京都都市整備局総務部企画経理課長が、上記各請求に応じて、本件基金への本件負担金の支出命令を行い、その支払いが行われた（乙61の1・2）。

その後、本件基金による16年度実績報告に基づく還付金があり、最終的に16年度の被告東京都知事分の負担金額は、4968万8671円となった(乙62~64)。

(エ) 東京都水道局長分について

- ① 本件基金は、被告東京都水道局長に対し、平成16年6月25日付け請求書(乙65の1添付)、同年12月1日付け請求書(乙65の2添付)で、16年度の東京都水道局長負担分の負担金を請求した。
- ② 被告東京都水道局長は、上記各請求に応じて、本件基金への本件負担金の支出命令を行い、その支払いが行われた(乙65の1・2)。

その後、本件基金による16年度実績報告に基づく還付金があり、最終的に16年度の被告東京都水道局長分の負担金額は、6506万5765円となった(乙62、66、67の1・2)。

(2) 東京都による負担金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、本件基金協定(乙15)及び同協定に基づき今後各年度ごとに行われる予定の負担金に関する細目協定(既に行われた15年度及び16年度の協定は乙16の1・2)に基づき、被告東京都知事ないし担当課長、あるいは、被告東京都水道局長が、各行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

本件八ッ場ダム建設事業は、利水上及び治水上の必要性がないばかりか、下久保ダムの実績等から判断して堆砂が計画より早期に進行すること、ダムサイト地盤の脆弱さ等から安全性が確保されていないこと、地滑りの危険があること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等の問題がある。

そのため、ダム建設事業としての必要性がないばかりか、建設費用等がどこまで増加するか予測不可能な事業であって、ダム建設が完了してしまった場合には

回復不可能な経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である。

したがって、東京都が、上記各負担金の支出を行うことは、必要がない経費の支出を禁じた地方財政法4条に違反するものである。

ウ 本件基金協定ないし年度ごとの細目協定について

(ア) 東京都（知事部局ないし水道局）による上記負担金の支出は、本件基金協定に基づくものではあるが、かかる協定自体によって、東京都が、直接、具体的な負担金支払債務を負うこととなるものではない。

したがって、東京都（知事部局ないし水道局）は、本件基金協定が締結されていても、上記負担金の支払い義務を負うものではなく、その負担を拒否できる。

(イ) 仮に、本件基金協定に基づき、東京都が負担金支払債務を負担することとなるとしても、上記協定を締結した各当事者においては、本件八ッ場ダム建設事業が、東京都にとって必要のない事業であることを当然知っており、または、知り得べきであるから、上記協定は、心裡留保（民法93条）により無効であり、被告東京都知事及び同東京都水道局長は、その拘束を受けることはない（昭和62年5月19日最高裁判決、判例時報1240号62頁参照）。

(ウ) また、上記負担金債務は、各年度ごとの細目協定により具体化するものであるところ、本件八ッ場ダム建設事業が、前記のとおり必要性がなく、有害なものである以上、被告東京都知事には、必要のない経費負担を禁じた地方財政法4条ないし前記適時政策再評価・反映義務（政策見直し義務）に基づく財務会計上の義務として、細目協定の締結を拒否すべき義務があるから、かかる義務に違反してなされた細目協定に基づく負担金支払債務は違法ないし無効である。

エ また、上記負担金債務が発生するそもそもの原因は、国土交通大臣による本件八ッ場ダム建設計画にあるところ、同建設計画を行うとする政策自体が著しく不合理であることは前記のとおりであるから、同計画を前提とする本件基金協定（及びこれに基づく細目協定）も、著しく不合理なものであって、東京都は、かかる

協定等に拘束されるものではない。

5 一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金〔請求の趣旨第3項(4)〕について

(1) 東京都における一般会計から水道事業特別会計への繰出金の支出

ア 15年度の繰出金

東京都は、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるため、被告東京都知事から権限委任を受けた東京都財務局経理部総務課長において、平成15年6月12日、同年9月8日、同年11月6日及び平成16年5月17日に、各支出命令を行い、一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金合計10億1000万円の支出を行った(乙72の1~4)。

イ 16年度の繰出金

また、東京都は、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるため、被告東京都知事から権限委任を受けた東京都財務局経理部総務課長において、平成16年6月7日及び同年9月6日に、各支出命令を行い、一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金合計8億4200万円の支出を行った(乙73の1・2)。

(2) 東京都による繰出金の支出が違法であることについて

ア 原告らが違法と主張する財務会計上の行為について

原告らは、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるため、被告東京都知事ないし担当課長が、一般会計から水道事業特別会計に対する出資等の繰出をするために行う支出負担行為、支出命令が違法であると主張するものである。

イ 違法の根拠

(ア) 地方公営企業の特別会計の経費は、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって賄われるのが原則であり(地方財政法6条、地方公営企業法17条の2第2項。独立採算ないし受益者負担の原則。)、極めて例外的な場合にのみ、その経費を、一般会計からの出資等により負担することが認められているに過ぎない〔例外としては、地方公営企業法17条の2第1項に基づき同法施行令8条

の5で定められた経費（公共の消防のための消火栓に要する経費等）と、災害復旧等の特別事情がある場合の同法17条の3による経費の場合のみである]。

(イ) たしかに、同法18条1項は、同法17条の2第1項の規定によるもののほか、一般会計から特別会計への出資をすることができるとしているが、かかる出資については、独立採算ないし受益者負担の原則の例外とは認められていない（同法17条の2第2項で、同原則の例外とできるのは、同条第1項の経費のみと規定されている。）。

したがって、同法18条1項による出資は、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって賄われる経費に充てられなければならない。

(ウ) ところが、東京都にとっては、前記のとおり、本件八ッ場ダムにより貯留される予定の吾妻川の流水を、利水上利用する必要は全くなく、かかる流水を確保する権利を得ても、この水を売ることにより収入を得る見込みは全くないのであるから、本件八ッ場ダム建設事業のための経費を負担しても、水道事業による収入により賄える見込みは皆無である。

したがって、本件八ッ場ダム建設事業費用に充てるために行われる上記繰出は、公営企業法17条の2第2項に違反し、違法である。

以上