

平成21年（行コ）第213号

八ッ場ダム公金支出差止等（住民訴訟）請求控訴事件

控訴人 深澤 洋子 ほか37名

被控訴人 東京都水道局長 ほか4名

控訴人準備書面（12）

平成24年6月6日

東京高等裁判所 民事第5部 御中

控訴人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

同 西 島 和

同（復） 島 昭 宏

ほか28名

控訴人らは、本書面において、建設費負担金（利水負担金）472億円の支出の違法性について、これまでの主張の要点を示すとともに、一部主張を補充する。

第1 建設費負担金472億円の支出は違法

1 被控訴人らが主張する東京都の保有水源は630万 m^3 /日+ α （多摩地区の地下水ほか）

被控訴人らは、東京都が現在保有する水源量は、630万 m^3 /日と主張する（被控訴人ら準備書面（2）22頁4行目等）。実際にはそのほかに多摩地区の地下水なども水道水源として現に利用されており、東京都水道の保有水源を正しく評価すれば、687万 m^3 /日ある。

2 2011年度の東京都の一日最大配水量は480万 m^3 /日

東京都の水道需要は、1992（平成4）年度（一日最大配水量の実績617万 m^3 /日）以降減少傾向に転じ、2011年度の一日最大配水量は480万 m^3 /日であった（甲47）。

3 社会状況

東京都の人口は、2020年度の1335万人（予測値）をピークに減少に転じ、2035年には2010年の実績値1316万人より少ない1278万人まで減少すると予測されている（甲52・2020年の東京25頁）。

東京都の水道施設は、「使用開始以降、40年から50年程度が経過し、間もなく一斉に更新時期を迎える」もので（甲48・基本構想17頁）、施設の維持更新に相当の費用を要することが見込まれる状況にある。

東京都水道の浄水施設は建設時は686万 m^3 /日の能力があったが、現在は水質管理や必要な工事等により、実際に供給できる能力は平成22年度時点で年平均で470万 m^3 /日程度になっており（甲4

8・基本構想17頁)、一日最大配水量が平成17年度に590万 m^3 ／日、平成22年度に600万 m^3 ／日まで増大するという東京都の15年度予測の真摯性を疑わせる状況となっている。

さらに、八ッ場ダムの完成年度は2015年度とされているが、本体工事着工のめどはたっておらず、東京都の人口がピークを迎える2020年までに完成しない可能性もある。当初計画では、八ッ場ダムの完成年度は2000年度であったが、2000年度時点で八ッ場ダムの水利権は不要であった。2012年度現在、2000年度当時と比較して水源は約50万 m^3 ／日増加し、水道需要(一日最大配水量)は約40万 m^3 ／日減少している。

4 これらの状況において、東京都が八ッ場ダムに新たな水源42.8万 m^3 ／日を得るために八ッ場ダムの建設費負担金472億円を負担することの正当性は、もはや完全に失われたとあってよく、少なくとも今後八ッ場ダムの建設費負担金を支出することは、違法の評価を免れない。

第2 被控訴人らが主張する東京都の保有水源は630万 m^3 ／日+ α (多摩地区の地下水ほか)

1 保有水源の「切り下げ」に合理的な理由は一切ない

(1) 東京都は、八ッ場ダムが完成すると東京都の保有水源は約680万 m^3 ／日となるが、国交省の示した「水源量の切下げ率」(乙126)を根拠に、これは「名目上」の数字であって、「近年の少雨傾向」、「河川流況の減少傾向」により、保有水源量は切り下げられ、約590万 m^3 ／日と評価されることになる、と主張する(被控訴人準備書面(2)59～60頁)。

(2) 控訴人らは、国交省の示す「水源量の切下げ率」の計算のおかしさについて、一審終結後に明らかになった事実(甲33～38)に

基づき、控訴理由書 67～78 ページにおいて明らかにした。

国土交通省が示す供給可能量の減少率は、河川の流量を計算するにあたり、例えば、利根川の上中流で取水した用水の還元を一部しか算入しなかったり、支川（鬼怒川、小貝川）の流入量（20～25 m³/秒）を算入しなかったり、と、事実を正しく認識、評価せずにした計算によるもので、信頼性に欠けるものである。事実を正しく認識、評価して計算すれば、1/10 渇水年において利根川の開発水量が 21% も減ることはなく、切下げ率ゼロの場合でもダム貯水量が底をつくことはない。

(3) この控訴人らの主張（控訴理由書 67～77 頁）に対する被控訴人らの認否は「不知」である（控訴人準備書面（2）24 頁 9 行目）。

控訴人らは、「利根川水系のダムの供給量が 2 割目減りする」という国交省の計算について、「国土交通省が、その時点で所有する観測データに基づき責任をもって算定した信頼できるものである」と主張するのであるが（被控訴人準備書面（2）25 頁 1 行目等）、その根拠は、東京都が国交省から数回にわたり示された資料（平成 15 年 11 月以前に乙 86、平成 15 年 11 月に乙 120、平成 19 年 4 月に乙 126）に示されていたダムの供給可能量減少率がいずれも 2 割程度だった、ということだけで（被告準備書面（16）58 頁、被控訴人準備書面（2）23 頁）、そもそも 2 割という数字が適正かどうかについては言及がなく、この数字を検証し、信頼性がないと結論づけた被控訴人らの主張については「不知」とするのである。

被控訴人らは、国交省の計算結果が信頼できると主張するのであれば、控訴人らの検証結果について「否認」し、否認の根拠を示す必要がある。

2 「課題を抱える水源」について

被控訴人らは、東京都の水源のなかには、下記（１）ないし（３）の「課題を抱える水源」が含まれるとする。被控訴人らの主張は、「課題を抱える水源」が安定水源に含まれないとするものではないが、念のため、下記（１）ないし（３）の課題が解消されていることについてふれておく。

（１）中川・江戸川緊急暫定（４４万 m^3 ／日）について

第５次フルプランによって実質的に安定水源となった（原告最終準備書面（２）４６頁）。

（２）砧浄水場・砧下浄水所（１８万 m^3 ／日）について

取水施設の更新を行えば、「課題」は容易に解消できる（原告最終準備書面（２）４６頁）。東京都水道局において、現在、取水機能の回復に向けた工事が開始されている（被控訴人準備書面（２）６３頁）

（３）相模川（分水）（２０万 m^3 ／日）

被控訴人らは、「神奈川県内の水事情によっては、分水自体が受けられなくなる可能性がある」と主張するが（被控訴人準備書面（２）６４頁）、神奈川県内でも供給能力が過剰となっている一方で、「将来的に水需要は減少する見込みである」（甲５３・神奈川県内水道事業検討委員会報告書９頁）ので、川崎市が分水を減らすことはありえない。

3 多摩地区の地下水について

被控訴人らは、現在も使用している多摩地区の地下水を、保有水源として算入しない。

その理由について、被控訴人らは、① 地盤沈下防止のために揚水規制を継続しなければならない状況であり、現在の地下水利用を将来

にわたり継続できる保障のないこと、② 地下水には水質上の問題があること、を挙げる。

しかし、控訴人らが主張してきたとおり、① 従来行われてきた程度の揚水を行っても都内の地盤沈下は沈静化している。最大沈下地点でも国が問題なしとする程度の地盤沈下にとどまっており（控訴理由書 50～55 頁）、東京都環境局は、平成 23 年 5 月、現状の法律・条例の規制により現状程度の地下水揚水を維持できるとのとりまとめを行っている（控訴人準備書面（1）11）。② 水質上の問題も、ほとんどの井戸は水質がきわめて良好であり、万が一汚染されても、浄化施設の設置で解決が可能である（控訴理由書 55 頁 16 行～57 頁 9 行）。被控訴人らは「地下水汚染物質が検出されれば、井戸の使用を中止せざるを得ない状況になることがある」と主張するが（被控訴人準備書面（2）69 頁）、平成 23 年 3 月の福島原発事故の後、放射性物質による汚染により河川水の使用に支障がでたことから明らかであるように、汚染が認められれば使用を中止せざるを得ないのは、被控訴人らが安定水源と位置付ける河川水も、地下水も、異なるところはない。

被控訴人ら自身、多摩地区の地下水を「貴重な水源として、引き続き可能な範囲で活用していく」（被控訴人準備書面（2）70 頁 19 行目）としながら、保有水源でないと主張するのは、権利を行使しながら権利がないと主張するようなもので、著しく矛盾した主張である。この点、被控訴人らは「将来にわたる安定的な水源として位置付けることは困難」（被控訴人準備書面（2）70 頁 17 行目）などと述べるのであるが、他方で、前記 1 のとおり、利根川の水源について、確たる根拠も示さないまま、将来、供給可能量が 2 割程度減少するなど主張している。この点についての被控訴人らの主張が正しいのであ

れば、利根川の水源こそ「将来にわたる安定的な水源として位置付けることは困難」といわなければならないはずである。八ッ場ダムの水利権確保に公金支出することが適法とする被控訴人らの主張は、いくつもの矛盾を内包したもので、このような主張が裁判所によって追認されてはならない。

第2 水道需要予測

- 1 原判決は、平成21年5月、都が「平成25年度における計画一日最大配水量を600万立方メートルと推計」したことに不合理な点はない、とした（判決書57頁）が、平成23年度の一日本最大配水量の実績は480万 m^3 /日であった。
- 2 原判決は、「首都東京における安定給水」を唯一の考慮事項として、結果的に、水道需要予測を含む水利権の取得に関し、東京都にきわめて広範な裁量を認めたのであるが、水道需要予測に関する東京都の裁量は当然、無限定ではない。

甲A19・田村意見書は、水道事業に関し、「最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」とする地方自治法2条14項、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」とする地方財政法4条1項、「地方公営企業は、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」とする地方公営企業法3条等が定める「効率性の原則」が、特段の配慮をもって遵守されなければならない、と指摘する（控訴人準備書面（4）5～6頁）。

水道需要予測は、示される予測値が大きくなれば、新たに投資をして新規水源を求めるという判断を正当化する根拠となる。

したがって、この「効率性の原則」は、水道需要予測に関しては、

予測値を抑制的に判断するよう裁量を制約する一般原則といえるが、さらに、水道需要予測において考慮されるべき（予測値を抑制的に判断する方向にはたらく）具体的事情を検討すると、以下のような事情をあげることができる。

- (ア) 一日最大配水量は、平成4年度から約20年にわたり減少傾向にあり、平成23年度の一最大配水量の実績値は480万 m^3 /日であった。一日平均使用水量の推移を見ても、平成4年度を境に増大傾向から減少傾向に転じたことが明らかである。この傾向の変化は、節水機器の普及という客観的事事情により説明することができる。
- (イ) 東京都が水道需要予測の手法を見直すために行った「水道需要予測に関する調査研究」の結果、平成27年度の一最大配水量の予測値が、平成18年度の調査結果では561万 m^3 /日、平成19年度の調査結果では548万 m^3 /日、平成20年度の調査結果では554万 m^3 /日、と各予測されていること（控訴人準備書面（7）13頁）。
- (ウ) 2011年に公表された人口予測において、東京都の人口は、2010年の1316万人（実績値）から増加して2020年にピークを迎え（予測値1335万人）、以後減少に転じ、平成42年には2010年実績値より少ない1307万人まで減少すると予測されている（甲52・2020年の東京25頁）。

このことは、中長期的に水道の使用量がますます減少していくことを意味すると同時に、中長期的に、水道事業の唯一の収入源である料金収入の増大を見込めない、ということをも意味する。

- (エ) 東京都の水道施設は、「使用開始以降、40年から50年程度が経過し、間もなく一斉に更新時期を迎える」もので（甲48・基本構想17頁）、施設の維持更新に相当の費用を要することが見込ま

れる状況にある。水道施設の更新は安定給水の大前提であるから、必要性の低い新規水源に費用を支出することは、必要な更新ができなくなったり、遅れたりして、かえって安定給水を阻害する要因となる。

(オ) ハッ場ダムの完成年度は2015年度とされているが、本体工事着工のめどはたっておらず、東京都の人口がピークを迎える2020年までに完成しない可能性もある。

ところが、被控訴人らは、前記(ア)ないし(オ)の事情を一切考慮せず、新規水源の確保が直線的に安定給水に資するという誤った前提のもとに、平成15年度予測をもとに472億円を支出して42.8万 m^3 /日の水利権を得ることが必要と判断している。この判断が、考慮すべき事項を考慮せずになされたものであることは明らかである。

3 基本構想における予測

なお、2012年3月に東京都水道局が公表した東京水道施設再構築基本構想(以下「2012年基本構想」という)において示された水道需要予測の見通しをみると、平成15年度予測が現時点において維持されえないことが改めて明らかとなったといえる(控訴人準備書面(11)8~14頁、甲49・意見書)。同見通しは、一日最大配水量が平成27年度に592万 m^3 /日、32年度に593万 m^3 /日へと、平成15年度予測の600万 m^3 /日に近い値になるとの計算結果を示している(甲50の1)。この計算は、予測の基礎となる使用水量の実績値を過去35年に遡って求め、時系列傾向分析を行ったものであるが、前記(ア)のとおり、水道需要の動向は、平成4年度を境に増加から減少に転じているから、計算の基礎を過去に遡るほど、近年の傾向とは乖離する予測がなされることは明らかである。このこと

が明らかであるのに、東京都水道局は、15年度予測では過去15年間に遡って求めていた計算の基礎を、2012年基本構想では過去35年に遡って求めること等により、減少傾向にあり平成23年度には480万m³/日であった一日最大配水量がわずか4年で600万m³/日近くまで増加する、との見通しをつくりあげた。このように、東京都水道局があえて予測値と実績値が乖離する方法を選択して水道需要予測の見通しを示したことは、恣意的と評価するほかなく、ここに裁量権の逸脱及び濫用があることは明らかである。

4 裁量審査について

甲A17・田村意見書は、都市計画変更決定の違法性が争われた東京高裁平成17年10月20日判決において示された判断基準をもとに、裁量逸脱の有無の司法審査の基準として、次の5点に特に着目した司法審査がなされるべきことが強く要請される、とする（控訴人準備書面（4）7頁）。

- ① 判断の基礎とされた事実（状態）に関する認識が適正であるか。
- ② ①の前提として、事実（状態）に関する必要かつ十分な調査がなされているか。
- ③ ①および②を基礎とした将来予測が適正になされているか。
- ④ さらに、判断をなす上で重要な観点（各種の利益等の考慮要素）がすべて取り上げられているか（換言すると、特定の観点のみに依拠した判断となっていないか）、反対に、判断に入れるべきでない観点が入れられていないか（換言すると、他事考慮はないか）。
- ⑤ ④に指摘したすべての重要な観点（各種の利益等の考慮要素）に適正な比重（重み）が与えられたうえで、比較衡量がなされているか（換言すると、当該比重のかけ方が過少であったり、過大であったりしないか）。

被控訴人らは、「首都東京における安定給水」の名のもとに、平成4年以降の水道需要の継続的な現象という事実を無視して事実をゆがめ、水道需要予測に関する調査結果を隠し、適正な将来予測を怠り、効率性の原則を無視し、「東京の首都機能維持」という水道事業とは無関係の事実を考慮し、新規水源確保の必要性を偏重した判断を行っている。控訴審におかれては、第一審結審後明らかになった事実もふまえ、適正な司法審査をしていただきたい。

以上