

平成22年8月5日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 瀧澤健一

平成21年(控)第79号公金支出差止等住民訴訟控訴事件

(原審・宇都宮地方裁判所平成16年(控)第15号)

口頭弁論終結日 平成22年5月25日

## 判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

## 主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴人らの当審における拡張請求をいずれも棄却する。
- 3 控訴費用は、控訴人らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2(1) 被控訴人宇都宮市長（以下「被控訴人市長」という。）が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用权設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であることを確認する。
  - ア 特定多目的ダム法（特ダム法）7条に基づく建設費負担金
  - イ 水源地域対策特別措置法（水特法）12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金
  - ウ 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金（対策基金）の事業経費負担金
- (3) 被控訴人市長は、湯西川ダム建設事業に関し、被控訴人管理者が特ダム法7条に基づく建設費負担金を支出するについて、これを補助するために行う一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金の支出負担行為及び支出命令

をしてはならない。

(4) 被控訴人市長は、以下の各相手方に対し、以下の各金員を宇都宮市に支払うよう請求せよ。

ア 福富一裕に対し、2億9407万1590円及びこれに対する平成16年9月10日から支払済みまで年5分の割合による金員

イ 今井利男に対し、21億2914万5405円及びこれに対するうち5億4522万2000円については平成16年9月10日から、その余については平成20年4月1日から、各支払済みまで年5分の割合による金員

ウ 津田利幸に対し、12億0172万8632円及びこれに対するうち1億4132万0600円については平成20年7月17日から、その余については平成22年5月7日から、各支払済みまで年5分の割合による金員（控訴人らは、当審において、原審における1億4132万0600円及びこれに対する平成20年7月17日から支払済みまで年5分の割合による金員の損害賠償請求の義務付けを求める請求を拡張した。）

エ 福田富一に対し、1億8980万円及びこれに対する平成16年9月10日から支払済みまで年5分の割合による金員

オ 佐藤栄一に対し、7億4690万円及びこれに対するうち4億5160万円については平成20年7月17日から、その余については平成22年5月7日から、各支払済みまで年5分の割合による金員（控訴人らは、当審において、原審における4億5160万円及びこれに対する平成20年7月17日から支払済みまで年5分の割合による金員の損害賠償請求の義務付けを求める請求を拡張した。）

## 第2 事案の概要

### 1(1) 当事者等

ア 控訴人らは、いずれも宇都宮市の住民である。

イ 被控訴人管理者は、地方公営企業法8条1項に基づき、宇都宮市が経営する水道事業の業務を執行し、当該事業につき宇都宮市を代表する権限を有する者である。

ウ 福富一裕は、平成15年9月11日から平成16年3月31日まで、今井利男は、平成16年4月1日から平成20年3月31日まで、それぞれ宇都宮市上下水道事業管理者の地位にあった者であり、津田利幸は、平成20年4月1日以降現在まで、宇都宮市上下水道事業管理者の地位にある者である。

福田富一は、平成16年9月10日以前に宇都宮市長の地位にあった者であり、佐藤栄一は、平成16年11月29日以降現在まで、宇都宮市長の地位にある者である。

## (2) 湯西川ダム建設事業の概要

湯西川ダムは、国（国土交通省）を事業主体として、利根川水系湯西川に建設される治水及び利水を目的とする多目的ダムである。

## (3) 宇都宮市の湯西川ダム建設事業参画の経緯

宇都宮市は、昭和60年7月25日、特ダム法15条1項に基づき、建設大臣に対し、宇都宮市水道給水区域に対して新たに1日最大5万2700m<sup>3</sup>の取水を行うことを目的とする湯西川ダム使用权の設定を申請した。

建設省は、昭和61年3月11日、特ダム法4条に基づき、湯西川ダムの建設に関する基本計画を作成し（同省告示第317号）、ダム使用权の設定予定者である宇都宮市長に対して通知した。

宇都宮市は、平成15年11月11日、国土交通大臣に対し、湯西川ダム使用权設定申請について、宇都宮市水道給水区域に対して1日最大2万5900m<sup>3</sup>の取水を行うことを目的とするとの内容に変更する旨の申請を行った。

## (4) 特ダム法7条に基づく多目的ダムの建設に要する費用の負担金（特ダム負担金）

ダム使用权の設定予定者は、当該多目的ダムの建設に要する費用のうち、特ダム法施行令で定めるところにより算出した額の費用を負担しなければならないところ（特ダム法7条）、平成16年10月14日付けで変更された湯西川ダムの建設に関する基本計画によれば、建設に要する費用の概算額は約1840億円であり、宇都宮市はその1000分の50に当たる約92億円を負担することになる。

その支出については、まず、国土交通大臣から被控訴人市長に対して納入通知が送付され、これを受けた宇都宮市において、その水道事業会計に関する執行権限を有する被控訴人管理者が支出負担行為を行う。次に、国土交通省から宇都宮市に対し納入告知書が送付され、これを受けた被控訴人管理者は、支出命令を発し、支出する。

(5) 水特法12条1項に基づく整備事業に係る経費の負担金（水特負担金）

水特法は、水源地域整備計画に基づく事業（水源地域整備事業）がその区域内において実施される地方公共団体で当該事業に係る経費の全部又は一部を負担するものは、利水者や治水効果等を享受する地域に当該事業に係る経費の一部を負担させることができるとしている（同法12条1項）。

湯西川ダムは、昭和61年3月に水特法の対象ダム（同法2条2項参照）に指定され、同法4条3項に基づく湯西川ダム建設事業に係る水源地域整備計画が平成10年1月に公示された。これを受けて、栃木県と宇都宮市との間で、同年5月12日、利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業に要する下流受益者負担に関する協定書並びに利根川水系湯西川湯西川ダムに係る水源地域整備事業の実施及び負担金の取扱い等に関する覚書が交わされた。同協定書及び同覚書により、宇都宮市は、総負担金169億0981万7000円の14.43%に当たる24億4008万6593円を負担することになった。

その支出については、まず、栃木県知事から被控訴人市長に対して負担金

請求書が送付され、これを受けた宇都宮市においてその水道事業会計に関する執行権限を有する被控訴人管理者が支出負担行為を行う。次に、栃木県から宇都宮市に対し納入通知書が送付され、これを受けた被控訴人管理者は、支出命令を発し、支出する。

(6) 利根川水系湯西川ダム建設事業に伴う対策基金の事業に要する経費の負担金（基金負担金）

東京都、千葉県、茨城県、群馬県、埼玉県及び栃木県は、昭和51年12月、水特法に基づく事業を補完し、水没地域の関係住民の生活再建等の一層の充実を図るという目的で、対策基金を設立した。

湯西川ダム建設事業は平成5年2月に対策基金の対象ダムに指定されたところ、栃木県、茨城県、千葉県及び対策基金は、平成6年3月17日、対策基金の事業に要する経費のうち栃木県、茨城県及び千葉県が分担する金額について、当面、関係当事者間で年度ごとに協議して定めるものとする事などを内容とする協定を締結した。また、栃木県と宇都宮市は、同日、同協定に基づいて栃木県が負担する基金負担金について、宇都宮市が負担する旨の協定を締結した。上記各協定により、宇都宮市は基金総事業費の15.2%を負担することになった。

その支出については、まず、対策基金から栃木県知事に対して負担金振込通知書が送付され、栃木県から同通知を受けた被控訴人管理者が支出負担行為を行う。次に、対策基金から被控訴人管理者に請求書が送付され、これを受けた被控訴人管理者は、支出命令を発し、支出する。

(7) 特ダム負担金を補助するための宇都宮市による一般会計から水道事業特別会計への繰出金（繰出金。原判決が「操出金」としているのは、誤記）

被控訴人市長は、被控訴人管理者が行う特ダム負担金に関する支出を補助するため、一般会計から水道事業特別会計への繰出金を支出した。

2 本件は、控訴人らが、湯西川ダムは利水上及び治水上の必要性がなく、周辺

の自然環境を破壊する違法な事業であるとして、地方自治法242条の2第1項1号、3号及び4号に基づき、被控訴人管理者に対し、①被控訴人管理者が行う湯西川ダム建設事業に関する負担金についての支出負担行為及び支出命令の差止めを、被控訴人市長に対し、②被控訴人市長が湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠ることの違法確認、③被控訴人市長が行う湯西川ダム建設事業に関する負担金の支出を補助するために行う一般会計から水道事業特別会計に対する繰出金の支出負担行為及び支出命令の差止め並びに④湯西川ダム建設事業に関する支出を行った過去又は現在の宇都宮市上下水道事業管理者又は宇都宮市長である者らに対する損害賠償請求の義務付けをそれぞれ求めた事案である。

争点は、(1) ダム使用権の設定予定者たる地位が、地方自治法242条1項にいう「財産」に当たり、住民訴訟において違法確認の請求をする要件を満たしているか、(2) 請求の対象である財務会計行為は特定されているか、(3) 被控訴人市長が国土交通大臣に対し湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を違法に怠っているか、(4) 被控訴人ら又は福富、今井、津田、福田及び佐藤（相手方ら）による支出負担行為及び支出命令は違法かである。

- 3 原審は、(1) 住民訴訟において違法確認の請求をすることができる対象は、違法に公金の賦課若しくは徴収又は財産の管理を怠る事実に限られるところ（地方自治法242条の2第1項3号、242条1項）、本件において、湯西川ダムが完成したとの事実は認められず、また、国土交通大臣が宇都宮市に対してダム使用権の設定をしたとの事実も認められないので、宇都宮市にまだダム使用権が発生しておらず、「ダム使用権の設定予定者たる地位」は上記の「財産」には当たらないから、被控訴人市長において国土交通大臣に対して湯西川ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法に財産の管理を怠ったものであるとして、その違法確認を求める控訴人らの訴えは、争点(2)のうち同訴えに係る部分及び争点(3)について判断するまでもなく、住民訴訟

の要件を欠き不適法であるとし、(2) 同法242条の2第1項1号に基づく公金支出の差止請求において、複数の行為を包括的にとらえて差止請求の対象とする場合、当該行為の適否などについて判断することが可能な程度に、対象行為の範囲が特定されていることが必要であり、かつ、これをもって足りるから、被控訴人管理者に対する差止請求、被控訴人市長に対する差止請求及び義務付けを求める請求には不適法な点はないが、(3) 住民訴訟において、普通地方公共団体の職員の財務会計上の行為をとらえて同項4号の規定に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存在する場合であっても、上記原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当であり、この理は、同項1号の規定に基づく差止請求にも妥当すると解されるところとした上、ダム使用権の設定申請を取り下げるか否かは、被控訴人市長において、宇都宮市の水需要の見込み及び給水計画に影響を及ぼすべき諸般の事情のほか、ダム使用権設定による利点及びそれに伴う負担等を多角的総合的に考慮して判断すべき事柄であるから、被控訴人市長は、その判断につき広範な裁量権を有するというべきであり、被控訴人市長が特ダム負担金を補助するために行う繰出金の支出負担行為及び支出命令が違法になるのは、宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がないことが明らかであって、ダム使用権設定申請を取り下げるべきことが明らかであるにもかかわらず、被控訴人市長において漫然と繰出金の支出負担行為及び支出命令をする場合に限り解すべきであるとし、被控訴人管理者には、ダム使用権の設定申請を取り下げる権限はないが、宇都宮市の水道事業の事業主体を代表する者としてその事業の適正を確保すべき職責を有するというべきであるから、宇都宮市にとって湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がないことが明らかであってダム使用権設定申請を取り下げるべきことが明らかである場合には、同申請を取り下げる権限を有する被控訴人市長に対しその旨上申するなどの是正措

置を講ずべきであって、そのような措置を講ずることなく漫然と本件各負担金の支出負担行為を行うときは、当該支出負担行為は違法との評価を受け得ると解すべきであるが、被控訴人管理者が行う支出命令は、国、栃木県又は基金から送付される納入通知等に基づき行われるものであるから、当該支出命令が違法になるのは、宇都宮市にとって湯西川ダム建設事業に参画する必要がないことが明らかであるなど被控訴人管理者がした支出負担行為に重大な瑕疵が存するためにこれが無効と評価される場合に限られるというべきであると判示し、被控訴人ら又は相手方らによる支出負担行為及び支出命令は、いずれも違法であるとは認められないとして、(4) 被控訴人市長が国土交通大臣に対して湯西川ダム使用权設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める控訴人らの訴えは不適法であるから却下し、控訴人らのその余の請求についてはいずれも棄却した。

これに対して、控訴人（原告）らが控訴した。

控訴人らは、被控訴人らに対して支出の差止めを求めていた一部について、原審口頭弁論終結後に支出があったことから、当審において、被控訴人市長に対する義務付けを求める請求について、請求を拡張した、

- 4 前提事実及び争点に関する当事者の主張は、次のように改め、後記5に当審における控訴人らの主張を付加するほか、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」の1及び3に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決9頁11～12行目を次のとおり改める。

「同年4月1日から平成21年3月31日までの間

3億8751万3000円

ただし、平成20年7月17日までは1億1788万5000円

平成21年4月1日から平成22年3月31日までの間

4億3376万2000円」

- (2) 同11頁3行目の後に行を改めて次のとおり加える。



「同年4月1日から平成21年3月31日までの間

1億1588万2000円

ただし、平成20年7月17日までは0円

平成21年4月1日から平成22年3月31日までの間

1億7908万7000円」

(3) 同12頁16～17行目を次のとおり改める。

「同年4月1日から平成21年3月31日までの間

4169万7082円

ただし、平成20年7月17日までは2343万5600円

平成21年4月1日から平成22年3月31日までの間

4378万7550円」

(4) 同22行目～同13頁5行目を次のとおり改める。

「平成15年9月11日から平成16年9月10日までの間

1億8980万0000円

平成17年3月

1億9200万0000円

平成18年3月

7270万0000円

平成19年3月

8720万0000円

平成20年3月

9970万0000円

平成21年3月

1億4640万0000円

平成22年3月

1億4890万0000円」

## 5 当審における控訴人らの主張

### (1) ダム使用权設定申請の取下げについての裁量の範囲

原審は、「ダム使用权の設定申請を取り下げるか否かは、宇都宮市の代表である被告（被控訴人）市長において、宇都宮市の水需要の見込み及び給水計画に影響を及ぼすべき諸般の事情のほか、ダム使用权設定による利点及びそれに伴う負担等を多角的総合的に考慮して判断すべき事柄であるから、被告市長は、その判断につき広範な裁量権を有するというべきである。」と判示する。

しかし、原審の上記判示は、誤っている。その理由は次のとおりである。

#### ア 最少経費による最大効果の原則違反

地方自治法2条14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、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。」と定める。

また、地方財政に関する基本法である地方財政法4条1項は、「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。」と定める。

したがって、この原則を無視して、被控訴人市長が湯西川ダム建設事業についてダム使用权設定申請を取り下げるか否かについて、「その判断につき広範な裁量権を有する」とする原審の判示は、地方自治法2条14項等の解釈を誤ったものである。

#### イ 経済性の発揮の原則違反

地方公共団体が水道事業を経営するときは、必ず地方公営企業法の適用を受ける地方公営企業として行われなければならない（同法2条1項1号）。地方財政法6条は、同法施行令12条で定める公営企業について、特別会計を設けた上、経営に伴う収入をもってその経費に充てる独立採算義務を定めている。水道事業は、同令に定められた同法6条の適用を受け

る地方公営企業であるから、独立採算が義務付けられている。これを受けて、地方公営企業法17条、17条の2第2項も、これと同様の定めを置いている。

そして、この独立採算制の下で地方公営企業を経営するために、地方公営企業には、地方公営企業法3条により、民間企業に匹敵し得る企業としての経済性を発揮することが要請されている。

したがって、宇都宮市長が湯西川ダム建設事業についてダム使用権設定申請を取り下げるか否かについて、「その判断につき広範な裁量権を有する」とする原審の判示は、「清浄にして豊富低廉な水の供給」（水道法1条）という目的実現だけに目を奪われ、これを実現するための水道事業の経営については、独立採算制の下、地方自治法2条14項の「最少経費による最大効果」の原則以上に、強い経済性が発揮されるべきことが要求されていることを見逃している点において、失当である。

#### ウ 水道事業の経営に求められる基本原則違反

以上の地方自治法、地方財政法、地方公営企業法の各規定と水道法1条、2条1項、2条の2第1項、6条、10条1項、14条1項及び15条1、2項をみれば、地方公共団体が水道事業を経営する際に求められる基本原則は、「清浄にして豊富低廉な水の供給を図ること」、すなわち、①安全な水を、②不足なく、③安い料金で供給することである。②と③を満足させるためには、「安い料金で供給できるように、極力過剰供給とならないような経営」をすることが要求される。

したがって、被控訴人市長がダム使用権設定申請を取り下げるか否かについて、「その判断につき広範な裁量権を有する」とする原審の判示は、誤りである。

#### (2) 繰出金の支出の違法性判断基準

原審は、宇都宮市長が特ダム負担金を補助するための繰出金の支出負担行

為及び支出命令が違法となる場合の基準について、「宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がないことが明らかであって、ダム使用权設定申請を取り下げるべきことが明らかであるにもかかわらず、被告（被控訴人）市長において漫然と繰出金の支出負担行為及び支出命令をする場合に限られると解すべきである。」と判示する。

しかし、原審の上記判示は、被控訴人市長が湯西川ダム建設事業についてダム使用权設定申請を取り下げるか否かの判断につき広範な裁量権を有することを前提にしているところ、この前提は、上記(1)のとおり、法令解釈を誤った違法なものである。

そして、被控訴人市長が同申請を取り下げるか否かを判断するに当たっても、地方自治法2条14項の最少経費による最大効果の原則及び地方公営企業法3条の経済性の発揮の原則の規律を受けることにかんがみると、繰出金の支出負担行為等が違法となる場合の基準について、原審のように、「明らか」という修飾語を付けて限定する必要性はなく、「宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がない場合には、被控訴人市長はダム使用权設定申請を取り下げるべきであり、にもかかわらず、漫然と繰出金の支出負担行為及び支出命令をする場合」に該当するか否かで、必要かつ十分である。

### (3) 各負担金の支出の違法性判断基準

原審は、被控訴人管理者の支出負担行為が違法となる場合の判断基準について、「宇都宮市にとって湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がないことが明らかであってダム使用权設定申請を取り下げるべきことが明らかである場合には、同申請を取り下げる権限を有する被告（被控訴人）市長に対しその旨上申するなどの是正措置を講ずるべきであって、そのような措置を講ずることなく漫然と本件各負担金の支出負担行為を行うときは、当該支出負担行為は違法との評価を受け得ると解すべきである。」と判示する。

しかし、ここでも、被控訴人管理者については、地方公営企業法3条の経済性の発揮の原則の規律を受けることにかんがみるときは、被控訴人管理者の各負担金の支出負担行為が違法となる場合の基準の判断について、「明らか」という修飾語を付けて限定する必要性はなく、かえってこのように限定することは、上記各原則に反し違法となるというべきである。

また、原審は、被控訴人管理者の行う支出命令について、国、栃木県又は基金から送付される納入通知によってされることを理由に、当該支出命令が違法となるのは、「納入通知等が著しく合理性を欠き、そのためこれに宇都宮市の健全な財政運営の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合に限られると解すべきであり、具体的には、宇都宮市にとって湯西川ダム建設事業に参画する必要がないことが明らかであるなど被告（被控訴人）管理者がした支出負担行為に重大な瑕疵が存するためにこれが無効と評価される場合に限られる」と判示している。

しかし、被控訴人市長がダム使用权設定申請を取り下げれば、負担金の支出負担行為をすることもなくなり、支出命令を行う必要もなくなるのであるから、被控訴人管理者は、被控訴人市長に取下げを上申すれば済むことである。水道事業の責任者である被控訴人管理者がこのような上申をしたのに、被控訴人市長がその上申に従わないということは、まず考えにくい。これらの事情に照らすときは、支出命令の違法性だけを殊更異なるように解釈する必要はない。

#### (4) 水特負担金及び基金負担金に関する協定の効力

原審は、「原告（控訴人）らは、栃木県及び被告（被控訴人）市長は湯西川ダム建設事業が宇都宮市にとって必要のない事業であることを知り又は知ることができたにもかかわらず、水特負担金に関する協定及び基金負担金に関する協定を締結したから、上記各協定は心裡留保により無効であり、被告管理者は水特負担金及び基金負担金に関する支出負担行為を拒否すべき義務

があると主張する。しかし、証拠上、そのような事実を認めることはできない上、それが直ちに上記各協定の意思表示を無効ならしめるものと解することもできないと判示する。

しかし、原審の上記判示は、誤っている。その理由は、次のとおりである。

#### ア 心裡留保による無効

違法な契約であることについて何人の目にもそのことが明らかである場合や契約当事者双方においてそのことを知り又は知り得べき場合には無効となることは、最高裁判例（最高裁昭和62年5月19日第三小法廷判決・民集41巻4号687頁）も認めるところである。後記(5)のとおり、宇都宮市の水需要や保有水源の状況からは、栃木県及び被控訴人市長は湯西川ダム建設事業が宇都宮市にとって必要のない事業であることを知り又は知ることができたというべきであるから、宇都宮市はこの協定の無効を主張することができる。

したがって、被控訴人管理者は、民法93条ただし書を主張することによって、各負担金の支出負担行為をすることを免れるのであり、そうしないで漫然と各負担金の支出負担行為をすることは、違法となるといわなければならない。

したがって、これと異なる判示をした原判決には、事実誤認及び法令解釈の誤りがあるものというべきである。

#### イ 解除条件付協定

負担金の根拠となる協定は、ダム使用权の設定申請の取下げという事態もあり得ることに照らすときは、ダム使用权の設定申請の取下げを解除条件とすると解するのが相当である。

したがって、被控訴人管理者は、上記(3)のとおり、宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がない場合には、同申請を取り下げるべき権限を有する被控訴人市長に対し、その旨上申するなどの是正措置

を講ずる義務があり，そのような措置を講ずることなく，漫然と本件各負担金の支出負担行為を行うときは，当該支出負担行為等は違法との評価を受けると解すべきである。

(5) 利水上の必要性

ア ダム建設事業への参加の判断の在り方

原審は，ダム建設事業に参画するか否かの判断について，「一般にダム建設事業は事業計画から実際の利用開始までに多年の歳月を要することが多いことから，水需要が増加し，供給が追いつかなくなってから水源開発を開始すると，実際に供給が開始されるまでの長期間，給水制限を実施せざるを得なくなるなどして，給水区域内の社会，経済活動及びその発展が阻害されることになる。したがって，ダム建設事業に参画するか否かは，短期的な経済変動や水需要動向等のみによって判断されるべきではなく，長期的な視点に立って判断されるべきである。その際，水需給は，社会，経済の動向や自然環境の変化によって複雑に変動するから，長期間においては，当初，想定していなかった需要の増加や水資源の不足が起こることもあり得るのであり，ある程度の余裕をもって水源確保を行うことも許されるというべきである。」と判示する。

しかし，原審の上記判示は，誤っている。その理由は，次のとおりである。

(ア) 長期的視点に立った判断の前提となる水需要の状況

ダム建設事業に参画するか否かは，長期的視点に立って，判断されるべきであるとする事については，異論はない。

しかし，その場合の長期的視点とは，過去における水需要の状況とその要因，及び現在の水需要の状況とその要因を分析した上で，それらが将来においてどのように変動するのかを客観的，合理的に見据えたものでなければならない。過去及び現在における水需要の状況をみるに，宇

都宮市上水道の場合、それまで右肩上がりであった給水量が、1日最大給水量及び1日平均給水量とも、1992（平成4）年度から頭打ちとなり1994（平成6）年度を境に減少傾向にある。1日最大給水量のピークは1992（平成4）年度の22万7810 $\text{m}^3$ で、2000（平成12）年度には20万3630 $\text{m}^3$ 、2006（平成18）年度には19万1714 $\text{m}^3$ に減少している。その後、2007（平成19）年度は20万0318 $\text{m}^3$ 、2008（平成20）年度は20万4311 $\text{m}^3$ となったが、2009（平成21）年度は19万0532 $\text{m}^3$ に減少した。また、1日平均給水量のピークは1994（平成6）年度の18万8526 $\text{m}^3$ で、2000（平成12）年度には17万7760 $\text{m}^3$ 、2006（平成18）年度には17万4198 $\text{m}^3$ に減少している。

この傾向は、首都圏（利根川流域6都県）の統計でも、また全国の統計でも同様であり、いずれも1990年代に入って1日最大給水量は頭打ちとなり、1994（平成6）年度以降は減少している。

宇都宮市水道局（現在の宇都宮市上下水道局）は、2003（平成15）年3月に水需要予測を行うに当たっては、水需要が1990年代に入ってから1980年代までのように右肩上がりではなくなり、むしろ1994（平成6）年度以降は減少傾向にあることに留意して、その要因分析を行った上で、将来の水需要予測を行い、財源問題も含めた経済性の発揮という水道事業経営上の大原則をも考慮して、湯西川ダム建設事業に参画するか否かを判断することが、長期的視点に立った判断として要請されていたといわなければならない。

したがって、ダム建設事業に参画するか否かについての判断の前提として、このような水需要の減少傾向、現在における水道事業の運営の課題及び財源問題も含めた経済性の発揮という水道事業経営上の大原則に全く触れることのない原審の判示は、高度経済成長期における考えを無



批判に踏襲するものであって、失当である。

(イ) 水資源確保において許される余裕

水源確保をある程度の余裕をもって行うことが許されることについても、一般論としてはそのようにいえるとしても、どの程度の余裕が許されるかについては、地方公営企業として、経済性の発揮という枠があるとともに、その前提となる水需要予測が合理的なものであることを前提としなければならない。というのは、水需要予測が杜撰であると、「余裕」がどの程度のものであるかを判断できず、ひいては経済性を発揮することも困難であるからである。

そして、当該水道事業体にとってどの程度の余裕を持つのが相当であるのかについては、このような合理的な水需要予測に基づき、上記の現在における水道事業の運営の課題及び財源問題も含めた経済性の発揮という水道事業経営上の大原則を考慮して決定されなければならない。

しかしながら、宇都宮市水道局においては、後記イのとおり、水需要予測が合理的でない上、湯西川ダム建設事業への参画を継続するか撤退するかを決定するに当たって、現在における水道事業の運営の課題及び財源問題も含めた経済性の発揮という水道事業経営上の大原則を考慮した形跡はない。

よって、この点について、何ら触れることのない原審の判示は失当である。

イ 宇都宮市の水需要予測の問題点

宇都宮市上水道の水需要の予測手法は、①小口径、中口径、大口径及び一般用以外のものに分けて、それぞれの有収水量を推計し、その合計量を有収水量とし、②この有収水量を有収率（宇都宮水道局目標値）で除して1日平均給水量を求め、③さらに、この1日平均給水量を負荷率（過去10年間の負荷率の平均値である85.3%とする。）で除して1日最大給

水量を算出するという方法によっている。このうち、問題なのは、有収水量の大半を占める小口径の有収水量の需要予測である。小口径とは口径13～25mmの水道であり、その利用の大半は生活用であることから、小口径の有収水量は、生活原単位（1人当たり生活用水として1日どのくらいの水を使用するか）を推計した上で、給水人口を乗じて算出することになる。

#### ア) 生活原単位の推計方法

宇都宮市水道局では、1986（昭和61）年度から2000（平成12）年度までの実績値を前提に要因分析を行った結果、水洗化率及び家計消費支出を組み合わせたケースが生活原単位の増減傾向を最もよく説明でき適切であるとして、その予測式を選定したところ、この宇都宮市水道局の需要について、原審は、「水需要に関係の深い社会経済の要因を基に適切に重回帰式分析による推計をしたものと認められ、重回帰式作成に当たっての説明変数の選定やその組合せ方法、最終的に採用すべき重回帰式の選択のいずれの点についても、宇都宮市水道局の上記判断は、不適切又は不合理であるとはいえない。」と判示する。

しかし、この判断は、上記ア)のとおり、水需要が1990年代に入ってからでは1980年代までのように右肩上がりではなくなり、むしろ1994（平成6）年度以降は減少傾向にあることに留意して、その要因分析を行った上で将来の水需要予測を行わなければならないとの前提を誤ったばかりか、以下に述べるように、証拠の吟味を怠ったものである。

a 宇都宮市水道局が、水洗化率及び家計消費支出で重回帰式を作成したということは、水洗化率が高まれば水需要が増える、家計消費支出が増えれば水需要が増えるという相関関係の存在を事実と認識したことを意味する。そうだとすると、水洗化率が低下することは考えられ

ないから、水需要が減るのは、度合いはともかく、家計消費支出が減ることにあるということになる。実際にも、水洗化率は一貫して上昇しているにもかかわらず、1992（平成4）年度以降、これに比例した生活原単位の上昇はみられなくなっているため、その要因は家計消費支出の増減にあるということになる。

しかしながら、宇都宮市水道局が資料とした甲第65号証の78頁をみると、1992（平成4）年度以降は家計消費支出と生活原単位については、明らかに相関関係が認められなくなっている。

b 宇都宮市水道局は、1994（平成6）年以降、水需要の動向が大きく変わり、生活原単位は水洗化率や家計消費支出という説明変数とは無関係な動きを示しており、その動向を説明できる要因を探ることが必要であるにもかかわらず、そのことに留意せずに漫然と1986（昭和61）年度から2000（平成12）年度までの実績値を使用して、重回帰式を作成して水需要予測を行った結果、実績は予測から著しく乖離したものとなってしまった。

c このように1990年代半ば以降、水洗化率が高まれば生活原単位は増えてもよさそうであるが、実績は逆であり、また、家計消費支出が増加したからといって生活原単位が増えているわけではなく、生活原単位は家計消費支出の増減とは無関係に増減し、上記のとおり、宇都宮市だけでなく全国的に1990年代半ば以降の水使用の動向は変化しており、右肩上がりから、減少傾向となっている。このような水使用の減少傾向の要因としては、洗濯機・食洗機等の節水型家電や節水型トイレの普及、単身者世帯を中心に風呂に入らずシャワーで済ませる者の割合等が増加していることが挙げられよう。宇都宮市水道局の予測でも、減少要因について検討し、「減少要因としては景気の後退による影響（家計消費支出の減少など）や、節水意識の向上、節水

型水使用機器の普及、家事の外部化など、いくつかの要因があげられている。」（甲65の66頁）としている。しかし、宇都宮市水道局は、最も重要と考えるべきこれらの減少要因について、十分調査検討することなく、全国的規模で行われたアンケート形式の「世論調査」による節水意識の調査結果を代替的に使用し、しかもこの結果を「節水している割合」と読み替えた上で、これを加味した重回帰式を作成して検討しているだけである。

原審は、「結果的に回帰係数の符合の問題からこれを選定しなかったというにすぎないから、原告（控訴人）らの批判は当たらない。」とするが、このような重回帰式が実態に符合しないのは当然であり、この点の認識を欠く原審の判示は失当である。

#### (イ) 水道普及率

原審は、「水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需用者から給水契約の申込みを受けたときは、正当な理由がなければ、これを拒んではならないのであるから（水道法15条1項）、最終的な水道普及率を100パーセントと設定することは何ら不合理ではないし、宇都宮市の平成12年度水道普及率実績が97.2パーセントであること、自家用井戸の利用者についても、井戸水が将来汚染され又は枯渇することも予想されることから、平成32年度の水道普及率を100パーセントと設定した上記推計が不合理であるということもできない。」と判示する。

しかし、宇都宮市上水道の場合、水道普及率は97%を超え、宇都宮市のほとんどの地域に水を供給している。今後の水道管網の整備は、人口密度が低く、地下水が豊富で水道加入率が低い地域が残されているにすぎない。この上水道未整備地域とは、具体的には宇都宮市北部に広がる山間地域であり、元来清浄な水が豊富にあり、わざわざ水道水など利用しなくても済む地域である。この地域の住民は、カルキ臭のする水道

水を飲料水とする必要もなければ、高い料金を支払ってその他の生活用水とする必要もない。また、上水道の水源地以上に、これらの水が枯れたり、汚染されたりすることはない。この地域にそのような事態が生じたときは、他の水源でも同様の結果となっていることは明らかである。

さらに、これらの地域は、広大な上に、人口も少ないのであり、これら住民が必要性を認めていないにもかかわらず、膨大な費用を投じて水道管を敷設する必要はない。そのようなことをすることは、経済性の発揮の原則にも反する結果となる。

以上のような実態に照らすときは、上記水道法の規定を杓子定規に当てはめて水道普及率を100%とすることは、合理的な予測とはいえない。

#### (ウ) 開発水量の加算

原審は、「宇都宮市及び河内町内における業務営業用・工場用の需要が大量に見込まれる確実度の高い開発計画である宇都宮テクノポリスセンター及びインターパーク宇都宮南の土地区画整理事業に係る各計画並びに平成13年度に給水を開始したアピタショッピングセンターの開発水量を考慮することとし、平成35年度の同開発水量として1日当たり3487立法メートルの有収水量が見込まれると予測しているところ・・・、こうした予測が不合理であるとは認められない。」、「有収水量の推計に当たり、上記のような大規模な開発計画やショッピングセンターが開発水量ひいては有収水量を増加させる要因であると判断したことには相応の合理性があるというべきである。また、上記土地区画整理事業については、開発計画の進行等により今後水需要が増加することも考えられるのであるから、上記のような推計方法をとったことが不合理であると認められないことには変わりはない。」と判示する。

しかし、原審の上記判示は誤りである。その理由は、次のとおりであ

る。

- a 中口径及び大口徑とも近年有収水量は減少傾向にある。これは、大口水利利用者である企業においても節水に取り組んでいるからである。利益追求を目的とする企業が、出費となるだけの水道料金を何とか削減しようとするのは当然のことであり、節水型トイレの導入等は規模の大小、新旧を問わず企業では必須のことである。右肩上がりの時代が終焉を迎えた1990年代半ば以降、この一般的傾向は今後とも変わることはない。

このような状況の下で、中口径では1991（平成3）年度から2000（平成12）年度の10年間の平均値1万6610<sup>m</sup>³/日で将来一定とし、大口徑でも趨勢分は一時的に増加傾向がみられた2000（平成12）年度の実績値の1万3686<sup>m</sup>³/日で将来一定としている点で、この予測はある程度の増加分を見込んだものであるといえる。

したがって、このような推計をした上で、大型開発計画での開発水量の増加を見込む必要性は乏しい。

- b 大型開発計画での開発水量の増加を見込むことは、これらの開発計画によって大型店等が進出しても、市内にある大型店等の集客や雇用者等に変化がないことを前提にしている。

しかし、これは郊外に進出した大型店によって中心部の老舗百貨店の閉店が続出しているという昨今の全国的な傾向を無視するものであって、不当である。現に、宇都宮市においても、1990年代後半以降、郊外型店舗の続出に伴い、老舗デパートである上野百貨店の倒産や西武百貨店やロビンソン百貨店の撤退等、中心街の空洞化が進行しているのである。

したがって、大型開発計画が進行して当該地域での集客や雇用者数

の増加によって企業の水需用が増加したとしても、その分他の地域での集客や雇用者の減少による企業の水需用の減少となって現れることは、自明のことであって、大型開発計画による当該地域での水需用の増加は他の地域での水需用の減少をもたらすのであるから、開発水量を加算する必要性はない。

- c 宇都宮市水道局は、2006（平成18）年3月に策定した「水へのこだわり経営戦略プラン」の中で、「昨今の膜ろ過等浄水技術の進展により、公共の水道水よりも安く地下水を提供するビジネス、いわゆる地下水ビジネスが台頭し、ホテルや大型店舗など水道大口需要者がこの地下水ビジネスを利用し始めている。本市においても、ホテルや総合病院が水道水と地下水併用型に切り替えるなど地下水ビジネスの利用が見られる。」としている。

原審証人郷間勝男は、病院が自己水源で浄水してやっていることを聞いたのは2003（平成15）年で、水需要予測の後だった旨述べている。しかし、2002（平成14）年には、水道法の改正によって民間業者が水道事業に参入することが可能となっており、この前後には、水道業界ではこのことをめぐってさまざまな情報が行き交っていたのであるから、宇都宮市水道局としては、水需要予測をする際に、宇都宮市でも近い将来に地下水ビジネスが台頭して、大口需用者が地下水ビジネスを利用する蓋然性が高くなり、その結果、大口需用者の水使用量が将来減る可能性があることを当然知り得たものと考えられる。にもかかわらず、大口需用者を中心に地下水ビジネスの利用が進むという減少要因を考慮せず、2000（平成12）年度の実績値の1万3686 m<sup>3</sup>/日で将来一定とした上で、大規模開発計画の進展による開発水量を加算するのは、過大で不合理な水需要予測といわなければならない。

d 以上のとおりであるから、中口径及び大口徑の有収水量に、開発水量を加えることは過大で不合理な水需要予測である。その判断を誤った結果が、2005（平成17）年度は、予測では、開発水量（1999 m<sup>3</sup>/日）も含めた小口径以外の有収水量は3万3226 m<sup>3</sup>/日となるところ、実績値は3万1147 m<sup>3</sup>/日でしかなく、2079 m<sup>3</sup>/日の過大となって現れたのである。原審は、このことを、「その後異なる実績が実現したことから直ちに不合理であったと評価されるべきものでないことは当然である」（40頁）として、予測は正しいがたまたまその後の事情の変化で実績が異なったというようであるが、これが誤りであることは明らかである。

(エ) 井戸転換水量の加算

原審は、「潜在的需用者の存在による水需要増加を考慮することが不合理であるとはいえない。」、「井戸からの転換があれば給水人口自体は増加するのであるから、これを水需要増加要因と考慮することは合理的であるほか、既になされた予測がその後の実績と異なることにより不合理であったと断ずるべきものではないことは前記のとおりである」と判示する。

しかし、この場合の井戸からの転換とは、上水道に加えて自家用井戸併用世帯についてのものであり、これらの世帯はもともと給水人口に含まれているから、井戸からの転換があれば、給水人口自体は増加するとの判示は明らかな誤りである。

ところで、宇都宮市水道局は、ライフスタイルの変化や地下水の水量と水質についての不安から、井戸水から水道水への転換が見込まれ、2016（平成28）年度までにすべての世帯で完全に井戸水の使用をやめて、全量水道水に転換するとして、その転換水量を合計2033 m<sup>3</sup>/日と推測している。



しかし、自家用井戸併用世帯のすべてにおいて、ただ同然の井戸水を捨てて、全量高価な上水道に変換するとする前提自体、現実を無視した推測である。また、自家用井戸併用住宅世帯の井戸水から水道水への転換は、2002（平成14）年度以前にも存在していたことであり、それは生活原単位を増加する要因となっていたはずであるが、実績をみる限りそのような傾向はない。だとすれば、特段この井戸水からの転換量を独自に算定して、生活用水の有収水量に加える必要性はない。

よって、生活原単位から生活用水の有収水量を推計することに加えて、自家用井戸併用住宅世帯の井戸水から水道水への転換量を加えることは、過大で不合理な水需要予測である。

#### (オ) 負荷率

原審は、「宇都宮市水道局は、宇都宮市の負荷率が単純な増加傾向にあるとは認められなかったことから、給水の安全性を考慮して平均値を用いたのであって、その判断に不合理な点は認められない。」と判示する。

しかし、負荷率（1日平均給水量÷1日最大給水量）の上昇傾向は各都市共通のものであって、その要因も、①屋内（通年）プールの増加、屋外プールの減少、②乾燥洗濯機の普及による洗濯回数の平準化、③空調機器による夏期のシャワー回数の減少という確かな要因に基づくものである。したがって、これらの要因に変化がない限り、負荷率が減少傾向に転ずることは考えにくい。

実際にも、宇都宮市上水道の負荷率は、2001（平成13）年度には84.8%に減少したが、それ以降は、2002（平成14）年度86.3%、2003（平成15）年度86.0%、2004（平成16）年度88.0%、2005（平成17）年度88.53%、2006（平成18）年度90.9%と上昇している。

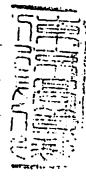
このような、負荷率上昇傾向の要因分析を行うことなく、2001（平成13）年度には84.8%に減少したことのみをもって、過去10年間の平均値である85.3%と設定するのは、水道事業者として安直にすぎる姿勢であるといわなければならない。安全性を考慮したとしても、控訴人らが主張するように、少なくとも88%又は86%とすべきである。

(カ) 有収率

原審は、「宇都宮市水道局は、宇都宮市の有収率向上のための事業計画に沿って上記有収率の目標値を設定したものであり、その判断に不合理な点は認められない。」、「『水道ビジョン』・・・は平成16年6月に策定されたもので、宇都宮市の水需要予測以後のものである上、・・・各地方公共団体の水需要予測に当たって設定すべき有収率の目標値を示したものは解されない。」、「有収率向上のための具体的な計画が存在しないにもかかわらず、単純に他都市と同様の有収率目標を設定して水需要予測を行うことは実情にそぐわず適切でないというべきである。」などと判示する。

しかし、漏水を減少させることは、せっかく金をかけて作り出した浄水を無駄に流さないというだけでなく、新たな水源を獲得することと同様の結果を水道事業者にもたらすものである。したがって、水需要予測をするに当たっては、そのことに留意した目標値の設定がされなければならない。その際、漏水防止のための具体的な計画が存在しない場合もあろうが、その場合には、この目標値を達成するための計画を立てるのが筋であり、達成のための具体的な漏水防止計画がないからといって、有収率を低い水準のまま放置することは、水道事業者として許されることではない。

宇都宮市水道局の有収率の設定は、1998（平成10）年に出され



た「有効率（これから２％ほど引いたものが有収率）が９０％未満の事業にあっては、早急に９０％に達するよう漏水防止対策を進めること。また、現状の有効率が９０％以上の事業にあっては、更に高い有効率の目標値を設定し、今後とも計画的な漏水防止に努めること。なお、この場合、９５％（有収率では約９３％）程度の目標値を設定することが望ましいものであること。」という厚生省の漏水防止の通知をも下回るものであり、適切かつ合理的な目標設定とはいえない。控えめにみたとしても、控訴人らが主張するように、予測の最終年度である２０２５（平成３７）年度には、この通知の目標値である有効率９５％（有収率９３％）を達成するものとして水需要予測を行うべきである。

(キ) 合理的な水需要予測

控訴人らは、宇都宮市水道局の水需要予測の不合理な点を合理的なものに改め、水需要予測を行った。

その前提として、①給水人口は宇都宮市水道局の予測値を用いる、②生活原単位については、水洗化率が似ている大阪府の予測を参考に、それよりも控えめに、２００５～２０２５年度の２０年間で１０ℓ／日減少するものとし、２０２５年度には２３４ℓ／日とする、③生活用以外の有収水量については、控えめにみて２００５年度の値が今後も続くものとし、開発水量については加算しないものとする、④有収率は２０２５年度に９３％を達成するものとする、⑤負荷率は８６％と８８％の両方を設定することとした。

その結果、１日最大給水量がピークを迎えるのは２０１０年度であり、負荷率８６％では１９万９５３１ $\text{m}^3$ ／日、８８％では１９万４９９６ $\text{m}^3$ ／日となり、それ以降は給水人口の頭打ち、生活原単位の減少等によって次第に減少するという結果となった。

この合理的予測に従えば、宇都宮市水道局は、２０１０年度に１９万

9531 m<sup>3</sup>/日を給水するに足りる水源を確保しておけばよいということになる。

ウ 水源構成の見直し

(ア) 白沢水源及び宝井水源の水源能力

原審は、「水需給は複雑に変化し得るものである上、水の供給不足が住民の社会生活や経済の発展に大きな支障をもたらすものであることから、水道事業者にはある程度の余裕をもって水源確保を行うことが求められるものというべきであり・・・、常時取水可能な取水能力という点から取水量が少ない冬季取水能力を前提として水源構成の見直しを行った上記判断が不合理なものということとはでき」ないと判示する。

しかし、水需要は急変するものではなく、一定の傾向があるのであり、しかもその傾向についてもそれを決定づける要因がある。他方、水供給を決定づけるのは雨の多寡であることは明らかである。したがって、水需給が複雑に変化し得るものであるとの原判決の判示は明らかに間違っている。また、1日最大給水量を記録するのは夏季に限られている。

そして、水源を確保するためにはそれなりの投資が必要となることから、「ある程度の余裕をもって水源確保を行うことが求められる」といっても、現在における水道事業の運営の課題及び財源問題も含めた経済性の発揮という水道事業経営上の大原則から自由であるはずはない。水源確保についても、経済性発揮の観点から、合理性が要求されるのである。水源を確保するに当たって、既存の水源の中に地下水があれば、これを大事に使うという姿勢が合理的である。

以上によれば、地下水源である白沢水源及び宝井水源の能力を評価するに当たって、冬季の取水能力を前提にするのは、水道事業者として合理的な判断とはいえない。

(イ) 松田新田浄水場のロス率

原審は、「指針には、取水量について計画1日最大給水量の10パーセント増と規定されており（乙11），この値からして、松田新田浄水場のロス率が異常に高いということはいえない。また、松田新田浄水場の水を取り入れている高間木取水場では、既にスクリーンに除塵機が設置され、これにより大きなゴミは取り除かれている（乙11，証人郷間勝男）ところ、宇都宮市が取水施設の構造として、様々な流況の変化に対応でき、安定的に取水できるものであることを要するとの観点から、安全かつ容易に維持管理ができること、目詰まりや機器の故障を少なくすること等を考慮して、スクリーンの間隔を一定程度のものとしていること（乙11）には合理性がある」と判示する。

しかし、松田新田浄水場が取水する水は川治ダム使用権に基づくものであるから、宇都宮市及び宇都宮市水道局において負担金を拠出して獲得したものである。したがって、浄水費がかかっていない原水だからといって、これを無駄にすることは、経済性の発揮の原則から許されることではない。事業者としては、できるだけこのロス率を引き下げることが要請されている。

また、宇都宮市水道局では、「小さなビニールや水草などの多くは水面近くを流れるため、オーバー管からの排水で効率よく除去」しているとのことであるが、河川環境の維持という観点から、浄水場に流れ込んだゴミを再び河川に流すようなことは、水道事業者としてやってはいけないことである。

宇都宮市は、他の水道事業体に倣い、松田新田浄水場の取水場に小さいゴミも取り除くスクリーンを取り付けて浄水場を完全クローズドシステムにすることが要請されているのである。これをせずに、水が無駄に使い、高いロス率のまま川治ダムの水源量の評価をすることは、不合理極まりない。

#### (ウ) 宇都宮市の水源構成の比較

原審は、「宇都宮市水道局は、合計8案を比較検討して、他案よりも割高なもの（F案、H案）及び実現困難性があるもの（C案、D案）を除外した2案（E案、G案）に、宝井水源を休止しない場合を比較するために1案（A案）を加えた合計3案について検討を行い、これら3案についての比較検討においては、松田新田浄水場停止時の影響増加等の課題を考慮しつつコストの比較検討を行って最終判断をしており、その判断の過程は合理的であり、その結論も相当と認められる。」と判示する。

しかし、宇都宮市水道局は、宝井水源については、最初から選択しない計算条件を設定している点で、不合理な検討であるといわなければならない。宝井水源をも検討しているのはA案、B案、C案の3案であるが、いずれも負荷率の設定を宝井水源のみ低くしている。他方、湯西川ダムの負荷率は100%に設定されている。このように、最初から宝井水源を除外し、湯西川ダムが有利となるように仕掛けた条件設定の下に行われた検討が合理的でないことは、いうまでもない。

また、宝井水源にとって必要となるクリプトスポリジウム対策費について、控訴人らが、紫外線消毒装置を導入すれば浄水コストは更に低下すると主張したのに対し、原判決は「同装置は平成15年度時点ではまだ一般的ではなかったから・・・、平成15年当時、宇都宮市水道局がクリプトスポリジウム対策で紫外線消毒装置を考慮しなかったことが不合理であるとはいえない。」とする。

しかし、甲第62号証の資料5からも分かるように、蟹沢浄水場で紫外線消毒装置を導入したのは2003（平成15）年8月である。ということは、それ以前に、導入そのものは一般的でなかったとはいえ、水道事業者等浄水の専門家の間では、クリプトスポリジウム対策として、

この紫外線消毒装置が有用であるとの知見は、広まっていたものと推測できる。

宇都宮市水道局においても、2004（平成16）年2月作成の第6期水道拡張事業計画の中で、クリプトスポリジウム対策として、紫外線処理設備を挙げており、2003（平成15）年当時に、紫外線処理装置の存在を知らなかったはずはない。したがって、クリプトスポリジウム対策として、この紫外線消毒装置の導入を検討すべきであった。

このような検討を怠った結果、宝井水源については、クリプトスポリジウム対策として膜ろ過装置の導入以外ないものとして、浄水コストを算出した結果、宝井水源の浄水コストが割高となってしまったのである。

経済性の発揮の観点から、宇都宮市水道局は、宝井水源については、安価な紫外線消毒装置を導入して、浄水を継続すべきなのである。

以上のとおりであるから、紫外線消毒装置の導入を全く検討しなかった宇都宮市水道局の検討は不合理極まりない。

#### (エ) 湯西川ダムからの取水の必要性

原審は、「1日最大給水量22万6000立方メートルを確保するためには、松田新田浄水場（川治ダム系）、今市水源、県からの受水、白沢水源、宝井水源の水源能力を合算した21万9100立方メートルでは不足するのであり、結局、湯西川ダムからの取水は必要となる。」と判示する。

しかし、上記イ(キ)のとおり、合理的な水需要予測をしたとすれば、宇都宮市水道局は、2010（平成22）年度に19万9531 $\text{m}^3$ /日を給水するに足りる水源を確保しておけばよいということになる。

そして、宇都宮市水道局の水源の給水量ベースの水源量についても、上記(ア)、(イ)のとおり、①松田新田浄水場を他の水道局の浄水場のように完全クローズドシステムにし、②地下水については夏季の取水能力を前

提に水源能力を設定するという合理的な評価をした場合には、以下のようになる。

今市水源	1万4000 m <sup>3</sup> /日
川治ダム	10万4000 m <sup>3</sup> /日
県用水	2万8000 m <sup>3</sup> /日
白沢水源	7万7000 m <sup>3</sup> /日
宝井水源	1万7000 m <sup>3</sup> /日
計	24万0000 m <sup>3</sup> /日

仮に、宇都宮市水道局の方針どおりに宝井水源を休止したとしても、22万3000 m<sup>3</sup>/日あり、1日最大給水量19万9531 m<sup>3</sup>/日に十分対応できる水源量である。

(6) 湯西川ダム建設事業自体の違法性

原審は、湯西川ダム建設事業の違法について控訴人らがした主張のうち、①利水上の必要性がないとの点について、「原告（控訴人）らは千葉県や茨城県が湯西川ダム建設事業に参画する必要がないと主張するが、これが宇都宮市にとっての利水上の必要に影響を与えるものではないことは自明であって、原告らの主張は失当である。」と、②治水上の必要性がないとの点については、「治水の必要性がないことを理由にダム使用权設定申請を取り下げる被告（被控訴人）市長の義務が生じるとは解し得ず、被告らの支出負担行為及び支出命令が違法になるとも解されない。」と、③環境影響評価義務を怠り、自然環境を破壊するだけのものである点については、「湯西川ダム建設事業の事業主体は国であり、同事業に関し上記自然環境への影響をいかに考慮するかは基本的に国の政策的判断にゆだねられているというべきである。」と判示するのみであり、控訴人らの主張に対して、正面から答えていない。

控訴審においては、この点について、控訴人らの主張を正しく理解した上



で、証拠を十分に検討して、判断がされるべきである。

(7) ダム使用権設定予定者たる地位の「財産」該当性

原審は、「本件において、湯西川ダムが完成したとの事実は認められず、また、国土交通大臣が宇都宮市に対してダム使用権の設定をしたとの事実も認められないから、宇都宮市にいまだダム使用権が発生していないことは明らかである。そして、原告（控訴人）ら主張に係る「ダム使用権の設定予定者たる地位」なるものは、いまだ発生していない物権の設定を受け得る地位にすぎないのであって、これが上記地方自治法上の「財産」に当たらないことも自明である。」、「原告（控訴人）らは、地方公営企業法の「資産」と地方自治法の「財産」は同義であり、本件各負担金が宇都宮市水道局の総勘定元帳内訳簿において資産として計上されていることから、ダム使用権設定予定者たる地位が「財産」に当たると主張する。しかし、地方自治法は、237条1項並びに238条1項、239条1項、240条1項及び241条1項において、同法にいう「財産」の範囲を具体的かつ明確に定義しており、同法上の「財産」と地方公営企業法にいう「資産」とが同義であると解することはできないのであって、上記原告らの主張は、その前提において理由がない」などと判示する。

しかし、地方公営企業の経営に関して、地方自治法等に対する特則を定めた法律が地方公営企業法である。同法20条は、「計理の方法」として、費用及び収益を発生主義に基づいて把握すること（1項）、資産、資本及び負債の増減を整理すること（2項）に加えて、「資産、資本及び負債について、政令で定めるところにより、その内容を明らかにしなければならない」と規定し（3項）、同法施行令14条は、資産を固定資産、流動資産並びに繰延勘定に区分する旨を定めている。これは、地方公営企業にあっては、地方自治法のいう「財産」、「債務」の概念に代えて、「資産」、「負債」の概念が用いられていることを意味するものである。

したがって、地方公営企業の管理者の行為についても、監査請求及び住民訴訟の対象となる以上、地方自治法上の「財産」、「債務」の用語は、地方公営企業については、「資産」、「負債」と読み替えられなければならないのである。

#### (8) 湯西川ダム環境影響評価書の問題点

湯西川ダム建設事業のようなダム建設事業は、工事期間中は大規模かつ長期にわたって環境の改変を行い、また工事完了後にはダムという大規模な工作物及びダム湖の存在によって、それまでの環境を一変してしまうことから、事業者たる国土交通省は、その計画決定に当たっては、環境影響評価、すなわち、事前に環境への影響について適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、環境の保全について適正に配慮しようとする条理上及び生物多様性条約上の義務がある。

環境影響評価の目的は、開発のメリットと開発による環境悪化のデメリットを明確にして住民に知らせ、事業者と当該事業によって影響を受ける住民が合意形成を行うための判断材料を提供することである。環境影響評価の内容としては、①科学的な方法で環境や生物の調査を行うこと（科学的とは後に第3者が検証可能であるという意味も有している。）、②調査結果に基づいて環境や生物の影響を予測すること、③評価（これには環境に対する影響を考えて事業を見直すことも含まれる。）の3つが含まれる。そして、ダム建設事業は、①ダム本体工事だけでなく、道路付け替え等関連工事も含めて大規模に行われること、②ダム建設によって上流ではダム湖ができ土砂がたまり、下流では流量調節によって水の流れが変わり、その結果、土砂の流れる量や川を通じて海に流れる栄養分の量が変わったりする等、その影響が下流域全体、海岸にかけてまで大きな影響を及ぼすこと、③水没地域の移転問題、補償問題で地域社会の分断が起こることといった問題点を有しており、その影響がどのくらいなのかを科学的かつ適正に評価をする必要がある。

しかし、湯西川ダム建設事業についてされた環境影響評価（甲22）は、およそ科学的環境影響評価とはいえず、その根拠となった建設省事務次官通知等を形骸化させるもので、条理上及び生物多様性条約の環境影響評価義務を尽くしたとは到底いえないものである。

したがって、湯西川ダム建設事業は、環境影響評価義務という重大な義務に反する違法な事業であることは明白である。

よって、湯西川ダム建設事業のために栃木県を始めとする関係都県に対し費用の負担を求める国土交通大臣の納入通知は、著しく合理性を欠き無効である。

### 第3 当裁判所の判断

1 当裁判所も、被控訴人市長が国土交通大臣に対して湯西川ダム使用权設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める請求に係る控訴人らの訴えは不適法であり、その余の請求（当審における拡張分を含む）は理由がないと判断する。その理由は、原判決30頁8行目の「当たるか」を「当たり、住民訴訟において違法確認の請求をする要件を満たしているか」と改め、後記2のとおり当審における控訴人らの主張に対する判断を付加するほか、原判決の「事実及び理由」欄の「第3 争点に対する判断」に記載のとおりであるから、これを引用する。

2 控訴人らの主張にかんがみ、理由を付加する。

#### (1) ダム使用权設定申請の取下げについての裁量の範囲について

控訴人らは、ダム使用权の設定申請を取り下げるか否かについて、被控訴人市長が広範な裁量権を有するなど原審が判示していることは誤りであると主張し、その根拠として、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、地方公営企業法3条、水道法1条等を挙げる。

「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、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。」とされており（地方自治法2条14項），そのことは，市町村の営む水道事業にも当てはまることは，いうまでもない。しかし，この規定は，極めて抽象的一般的に地方公共団体の責務を定めたものであり，そこから特定の事務の処理に際して従うべき個別具体的規範が一義的に導かれるものではない。例えば，何が「住民の福祉の増進」にかなうかは，個々の事務に即して検討するほかはないし，個々の事務についても，その内容が一義的に決まるものとは考え難い。「最少の経費で」ということも，「最大の効果を挙げる」ということと，調和的に解釈運用されなければならない，経費の節減のみが強調されるべきものではない。地方財政法4条1項が「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超えて，これを支出してはならない。」と定めているのも，同様の趣旨であって，「必要且つ最少の限度」ということは，「その目的を達成する」とことと，調和的に解釈運用されなければならないものである。そして，個々の事務について，最大の効果を挙げ，その目的を達成するために，どのようなことが求められるかについても，当該事務の内容や性質に応じて検討されるべきものである。

地方公営企業法3条が「地方公営企業は，常に経済性を発揮するとともに，その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」と規定しているのも，地方公営企業においては，「最大の効果を挙げる」ことよりも「最少の経費で」運営することを重視すべきであるとしているものとは解されない（もちろん，その逆に，「最大の効果を挙げる」ことを「最少の経費で」運営することよりも重視するのも，誤りである。）。まして，水道法1条が「清浄にして豊富低廉な水の供給を図」ることを目的として掲げていることから，水道事業においては，料金の低廉なことが最優先されるべきであるという解釈が導かれるものではない。

水道法1条は，控訴人らも指摘しているとおおり，「清浄」な水を「豊富」かつ「低廉」に供給することを求めているのであり，「豊富」に供給するこ

と「低廉」に供給することとは、しばしば相反し、一致し難い性質のものであるから、その調和的な実現が求められているのである。この「豊富」に供給するということが具体的にはどのようなことであるのかについても、一義的に決することは難しく、今日の社会において、水道水の供給が、個人の生活や企業団体等の活動において、最も基礎的なインフラないしライフラインとして欠かすことのできないものであることを踏まえて、当該市町村の人口、生活、産業等の実情のほか、地勢、気候、交通事情、経済情勢等の関連する諸要素について、現状を把握し、可能な限り合理的な将来の予測を行った上で、これらを多角的総合的に考慮しつつ、当該市町村の現在及び将来の財政事情等をも勘案して、「低廉」に供給することとの適正な兼ね合いの中で、具体的に決定されていくべきものと考えられる。このような判断は、それらの諸要素の中には、具体的数値等をもって一義的に決し得るものも含まれているが、不確定ないし不確実な情報に基づいて選択的に決定していかざるを得ないものも含まれていることが明らかであり、そこにどの程度の幅、余裕、安全性等を見込むかということなども含めて、市町村長の裁量的な判断に委ねざるを得ないものである。控訴人らが挙げる法律等の規定を通覧しても、市町村長の上記裁量的判断を許さない趣旨の規定は見だし難く、むしろ、法は、市町村長にそのような裁量権を与えているものと解するのが相当である。

そうすると、「広範な」というべきかどうかはともかく、本件において、湯西川ダムのダム使用権設定申請の取下げに関し、被控訴人市長の裁量権を認めた原審の判断に、違法はないというべきである。

なお、控訴人らは、「図解地方公営企業法」の記述を引用して、被控訴人市長の裁量権を認める原審の判断は、旧自治省や総務省の専門家の意見にも反すると主張する。しかし、上記文献は、水道事業の運営につき事業主体である市町村の長に裁量権があることを前提として、その行使の在り方につい

て論じたものと解されるのであり、控訴人らの主張を裏付けるものとはいい難い。

したがって、控訴人らの主張は、理由がない。

(2) 繰出金の支出の違法性判断基準について

控訴人らは、原審が判示した宇都宮市長が特ダム負担金を補助するための繰出金の支出負担行為及び支出命令が違法となる場合の基準について、被控訴人市長がダム使用权設定申請を取り下げるか否かの判断につき広範な裁量権を有することを前提にしている点は、法令解釈を誤った違法なものであり、「宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がない場合には、被控訴人市長はダム使用权設定申請を取り下げるべきであり、にもかかわらず、漫然と繰出金の支出負担行為及び支出命令をする場合」に該当するか否かで判断すれば、必要かつ十分であるなどと主張する。

しかし、控訴人らの主張は、その前提を誤るものであることは、上記(1)のとおりであり、理由がない。

(3) 各負担金の支出の違法性判断基準について

控訴人らは、原審が判示した被控訴人管理者の支出負担行為及び支出命令が違法となる場合の判断基準について、被控訴人管理者については、地方公営企業法3条の経済性の発揮の原則の規律を受けることにかんがみるときは、被控訴人管理者の各負担金の支出負担行為が違法となる場合の基準の判断について、「明らか」という修飾語をつけて限定する必要性はないなどと主張する。

しかし、この主張も、被控訴人市長に前記裁量権がないことを前提とするものであって、その前提を誤るものである。

(4) 水特負担金及び基金負担金に関する協定の効力について

控訴人らは、原審が、水特負担金に関する協定及び基金負担金に関する協定が心裡留保により無効であるというような事実を認めることはできない上、

それが直ちに上記各協定の意思表示を無効ならしめるものと解することもできないと判示した点が誤っているとし、違法な契約であることについて何人の目にもそのことが明らかである場合や契約当事者双方においてそのことを知り又は知り得べき場合には無効となることは、最高裁判例（最高裁昭和62年5月19日第三小法廷判決・民集41巻4号687頁）も認めるところであるなどと主張する。

しかし、上記各協定が、違法な契約であることについて何人の目にもそのことが明らかである場合であるとはいえないし、そもそもこれが違法であるということもできない。

また、控訴人らは、負担金の根拠となる協定はダム使用权の設定申請の取下げを解除条件とする協定であると解するのが相当であると主張するが、控訴人らの独自の解釈であって、採り得ない。

したがって、控訴人らの主張は、理由がない。

#### (5) 利水上の必要性について

##### ア ダム建設事業への参加の判断の在り方について

控訴人らは、ダム建設事業に参画するか否かは、長期的な視点に立って判断されるべきであると判示した原審の判断につき、一般的には異論はないとしつつ、その具体的な判断などについて誤りがあるとし、その根拠として、第2の5(5)アの(ア)及び(イ)のとおり主張する。

(ア) 控訴人らは、長期的視点とは、過去における水需要の状況とその要因、及び現在の水需要の状況とその要因を分析した上で、それらが将来においてどのように変動するのかを客観的、合理的に見据えたものでなければならぬところ、過去及び現在における水需要の状況をみるに、宇都宮市上水道の場合、それまで右肩上がりであった給水量が、1日最大給水量及び1日平均給水量とも、1992（平成4）年度から頭打ちとなり1994（平成6）年度を境に減少傾向にあるなどと主張する。

確かに、証拠（甲53の1～4，甲62，65，72，73，甲76の1，2）によれば，宇都宮市の1日最大給水量及び1日平均給水量について，ほぼ控訴人らの主張するような事実を認めることができる（ただし，甲53の4では，1日平均給水量のピークは，1994（平成6）年度ではなく，1995（平成7）年度とされている。）。

しかし，証拠（甲62，72，乙11）によれば，宇都宮市の1日平均給水量は，2003（平成15）年度と比較して，2004（平成16）年度及び2005（平成17）年度は増加し，2007（平成19）年度は更に増加しており，必ずしも，宇都宮市の給水実績が減少傾向にあるとはいえない。

また，1日最大給水量は，年間で最大の給水量となった特定の日の給水量であって，その年の天候などに左右されるものであり，年間を通しての給水量と必ずしも連動しないから，この値を過度に重視するのは相当ではないが，2007（平成19）年度，2008（平成20）年度と増加し，同年度の推計値との差は約1万5000 m<sup>3</sup>にとどまっている。

これらによるならば，最大給水量の減少傾向が続くのかどうかについては，少なくとも宇都宮市の場合には，なお慎重な検討を要するものとみられ，減少傾向にあることを前提としなければならないとまではいい難い。

- (イ) 控訴人らは，水源確保をある程度の余裕をもって行うことが許されるとしても，どの程度の余裕が許されるかについては，地方公営企業として，経済性の発揮という枠があるとともに，その前提となる水需要予測が合理的なものであることを前提としなければならないとした上，宇都宮市水道局においては，水需要予測が合理的ではなく，湯西川ダム建設事業への参画を継続するか撤退するかを決定するに当たって，経済性の発揮という水道事業経営上の大原則を考慮した形跡はないなどとして，



この点について、何ら触れることのない原審の判示は失当であると主張する。

しかし、上述のとおり、経済性の発揮という原則から直ちに具体的な効果が発生するものではないし、宇都宮市上水道の水需要予測の合理性については、後に検討するとおり、これを不合理ということはできない。

控訴人らの主張は、理由がない。

イ 宇都宮市の水需要予測の問題点について

控訴人らは、宇都宮市上水道の水需要の予測手法のうち、有収水量の大半を占める小口径の有収水量の需要予測について批判し、第2の5(5)イの(ア)~(キ)のとおり主張する。

(ア) 控訴人らは、1992（平成4）年度以降は家計消費支出と生活原単位については、明らかに相関関係が認められなくなっているなど、原審は、生活原単位の推計に関する判断を誤っていると主張する。

確かに、控訴人らが指摘する甲第65号証78頁の図表によれば、特に1996（平成8）年度以降において、家計消費支出と生活原単位との間の相関関係が弱まる傾向にあることは認められるが、同図表全体の傾向をみれば、明らかに相関関係が認められなくなったとまではいえない。

控訴人らは、宇都宮市水道局は、全国的規模で行われたアンケート形式の「世論調査」による節水意識の調査結果を代替的に使用し、しかもこの結果を「節水している割合」と読み替えた上で、これを加味した重回帰式を作成して検討しているだけであるなどとも主張する。しかし、同水道局が限られた予算の中で既存のアンケート結果を利用して、水需要予測をすることは、不合理とはいえない。また、世論調査は単なる主観的な意識を調べたものではなく、実際に節水しているかどうかを調べたものとみられる（甲65の67頁）から、これを「節水している割

合」として用いたことは、不合理とはいえない。

(イ) 控訴人らは、原審が、最終的な水道普及率を100%と設定することは何ら不合理ではないなどと判示したことに對し、宇都宮市上水道の場合、水道普及率は97%を超え、今後の水道管網の整備は、人口密度が低く、地下水が豊富で水道加入率が低い地域が残されているにすぎず、上水道普及率を100%とすることは、合理的な予測とはいえないなどと主張する。

しかし、上水道が国民の生活に欠かせない設備であることにかんがみれば、地下水に頼らず、水道の普及率100%を目指すことは、不合理とはいえない。

(ウ) 開発水量の加算について

控訴人らは、原審が、有収水量の推計に当たり、大規模な開発計画やショッピングセンターが開発水量ひいては有収水量を増加させる要因であると判断したことには相応の合理性があると判示した点を誤りと主張し、その根拠として、中口径及び大口径の有収水量を将来一定とすることで、既にある程度の増加を見込んでいること、大型開発計画が進行して当該地域での集客や雇用者数の増加によって企業の水需用が増加したとしても、その分他の地域での集客や雇用者の減少による企業の水需用の減少となって現れることなどを挙げる。

しかし、証拠（甲65の99頁）によれば、宇都宮市上水道の中口径有収水量の実績は、平成4年度まで増加し、その後、ほぼ横ばいで、平成11年度から平成12年度に増加している傾向が読み取れるのであるから、このような状況の下で、中口径について、平成3年度から平成12年度の10年間の平均値で推計した手法には、不合理な点は見いだせない。そして、同じく大口径有収水量の実績は、昭和63年度から平成2年度まで増加傾向であり、その後、平成9年度まで多少の増減はある

もののほぼ横ばいであり、その後減少傾向ではあるものの、平成11年度と平成12年度はほぼ横ばいであると認められるから、同年度の実績値で推計したのは、ある程度の増加分を見込んだものとはいえ、不合理な点は見いだせない。そして、大規模な開発計画等によって、必然的に宇都宮市内の他の地域での集客や雇用者の減少を招くとは限らないから、これらが、有収水量を増加させる要因であると想定したことには、相応の合理性があるというべきである。

また、控訴人らは、宇都宮市水道局としては、水需要予測をする際に、宇都宮市でも近い将来に地下水ビジネスが台頭して、大口需用者が地下水ビジネスを利用する蓋然性が高くなり、大口需用者の水使用量が将来減る可能性があることを当然知り得たのにもかかわらず、このような減少要因を考慮しなかったのは、過大で不合理な水需要予測であると主張する。

しかし、地下水ビジネスが今後普及するかどうかを確定的に予想することは、その性質上困難であり、また、地下水が上水道の安定的な水源となり得るかどうかについては問題があるから、控訴人がいう地下水ビジネスを減少要因として考慮しなかった点をとらえて、過大で不合理な水需要予測であるとはいえない。

#### (エ) 井戸転換水量の加算について

控訴人らは、生活原単位から生活用水の有収水量を推計することに加えて、自家用井戸併用住宅世帯の井戸水から水道水への転換量を加えることは、過大で不合理な水需要予測であるなどと主張する。

しかし、まず、宇都宮市水道局がここで給水人口といているのは、自家用井戸併用世帯の人口のことであるから、原審が「給水人口自体は増加する」というのも、その意味においてであって、控訴人らの指摘するような誤りはない。そして、未給水地域で使用されている井戸水につ

いては、将来汚染されあるいは枯渇することもあり得ると想定した上、そのような不安定な要素のある井戸水使用について、水道水に転換することを予測することは、不合理とはいえない。

(イ) 負荷率について

控訴人らは、負荷率上昇傾向の要因分析を行うことなく、平成13年度には84.8%に減少したことのみをもって、過去10年間の平均値である85.3%と設定したことを非難する。

しかし、1日最大給水量は天候等に左右されるものであることは、前記のとおりであり、負荷率の変動もその影響を受けざるを得ないのであり、実際に、証拠（甲65の105, 106頁）によれば、負荷率の実績について、原審認定のとおり傾向が認められ、平成10年度から平成13年度にかけて、3年連続して減少したのであるから、平成14年度以降の上昇傾向を考慮しても、給水の安全性を見込んで、過去10年間の平均値を用いて水需要予測を行ったことが、不合理とまではいえない。

(ロ) 有収率について

控訴人らは、有収率について、控えめにみたとしても、予測の最終年度である2025（平成37）年度には、厚生省の通知の目標値である有効率95%（有収率93%）を達成するものとして水需要予測を行うべきであるなどと主張する。

しかし、引用に係る原判決が判示するように、有収率は、水道管の敷設時期、水道施設の地理的・地形的条件などによって左右される一方、その向上には漏水箇所の調査、水道管の敷設替えなど相応のコストが掛かるのであるから、このような点を踏まえることなく、厚生省の漏水防止の目標値を用いることは理由がないから、宇都宮市水道局の有収率の設定が不合理とはいえない。

控訴人らは、有収率向上のための具体的な計画を立てるべきが筋であるなどとも主張するが、証拠（乙11）によれば、宇都宮市においても、漏水の調査や老朽化した排水管の敷設替えなどの対策をし、その結果、平成7年度には80.29%であった有収率は、平成16年度には85.44%に向上したものの、その限度にとどまっていることが認められ、このような実情をも考慮すると、平成22年度の有収率を88%に設定した事業計画が、不合理であるとはいえない。

(キ) 合理的な水需要予測について

控訴人らは、宇都宮市水道局の水需要予測の不合理な点を合理的なものに改め、水需要予測を行った結果として、宇都宮市水道局は、2010（平成22）年度に19万9531m<sup>3</sup>/日を給水するに足りる水源を確保しておけばよいということになるなどと主張する。

しかし、以上に説示したとおり、控訴人らが主張する個々の数値を用いなければ、宇都宮市水道局の水需要予測の手法が不合理になるというものではないから、控訴人らの主張するような予測もまた成り立ち得るとしても、そのことから、以上の判断が左右されるものではない。

ウ 水源構成の見直しについて

控訴人らは、宇都宮市の水源構成について、(ア) 白沢水源及び宝井水源の水源能力、(イ) 松田新田浄水場のロス率、(ウ) 宇都宮市の水源構成の比較について、原審と同様の主張を繰り返すが、これについての判断は、引用に係る原判決が詳細に判示するとおりである。なお、控訴人らは、平成15年当時に、宇都宮市水道局が紫外線処理装置の存在を知らなかったはずはないと主張するが、原審は、同装置が「一般的ではなかった」と判示したものであり、その判断を誤りというべき理由にはなり得ない。

(6) 湯西川ダム建設事業自体の違法性について

控訴人らは、原審が、控訴人らの、千葉県や茨城県が湯西川ダム建設事業

に参画する必要がないという主張，治水上の必要性についての主張及び環境影響評価についての主張に対して，正面から答えておらず，この点について，控訴人らの主張を正しく理解した上で，証拠を十分に検討して，判断がされるべきであると主張する。

しかし，①千葉県や茨城県が湯西川ダム建設事業に参画する必要があるかどうかは，宇都宮市の利水上の必要性の有無と無関係であり，②利水上の必要性が肯定される以上，治水上の必要性についての判断は，必須とはいえ，③環境への配慮は，事業主体である国が行うべきものであり，これが宇都宮市の財務会計行為の適否に直ちに影響を及ぼすものではない。したがって，控訴人らの主張は，理由がない。

#### (7) ダム使用権設定予定者たる地位の「財産」該当性について

控訴人らは，地方公営企業の経営に関して，地方自治法等に対する特則を定めた法律が地方公営企業法であり，同法20条は「計理の方法」として，費用及び収益を発生主義に基づいて把握すること（1項），資産，資本及び負債の増減を整理すること（2項）に加えて，「資産，資本及び負債について，政令で定めるところにより，その内容を明らかにしなければならない」と規定し（3項），同法施行令14条は，資産を固定資産，流動資産並びに繰延勘定に区分する旨を定めているから，これは，地方公営企業にあっては，地方自治法のいう「財産」，「債務」の概念に代えて，「資産」，「負債」の概念が用いられていることを意味するものとし，地方公営企業の管理者の行為についても，監査請求及び住民訴訟の対象となる以上，地方自治法上の「財産」，「債務」の用語は，地方公営企業については，「資産」，「負債」と読み替えられなければならないなどと主張する。

しかし，地方自治法は，「この法律（地方自治法）において「財産」とは，公有財産，物品及び債権並びに基金をいう。」，「この法律において「公有財産」とは，・・・次に掲げるもの・・・をいう。」と明確に定義している

(同法237条1項, 238条1項)から, これらを他の言葉に読み替えることは, そもそも想定されていない上, 地方公営企業法は, 「地方公共団体の経営する企業の組織, 財務及びこれに従事する職員の身分取扱いその他企業の経営の根本基準並びに企業の経営に関する事務を処理する地方自治法の規定による一部事務組合及び広域連合に関する特例を定め」たものである(同法1条)から, 同法が, 地方自治法237条以下の「財産」の用語を, 地方公営企業について, 「資産」と読み替えるということの意味するものではない。

控訴人らの主張は, 理由がない。

(8) 湯西川ダム環境影響評価書の問題点について

控訴人らは, 湯西川ダム建設事業についてされた環境影響評価(甲22)は, およそ科学的環境影響評価とはいえないから, 環境の保全について適正に配慮しようとする条理上及び生物多様性条約上の義務を著しく怠っているので, 湯西川ダム建設事業は違法な事業であり, 湯西川ダム建設事業のために栃木県を始めとする関係都県に対し費用の負担を求める国土交通大臣の納入通知は, 著しく合理性を欠き無効であるなどと主張する。

しかし, 上記環境影響評価(甲22)の内容及び体裁等が, 控訴人らの主張するとおりであるとしても, それだけで, 湯西川ダム建設事業は違法な事業であって, 湯西川ダム建設事業のために栃木県を始めとする関係都県に対し費用の負担を求める国土交通大臣の納入通知が, 著しく合理性を欠いて無効であるとはいえない。

- 3 以上によれば, 原審の判断は相当であって, 本件控訴及び当審における拡張請求はいずれも理由がないから, これを棄却することとして, 主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第2民事部

裁判長裁判官 大 橋 寛 明

裁判官 川 口 代 志 子

裁判官 見 米 正



これは正本である。

平成22年8月5日

東京高等裁判所第2民事部

裁判所書記官 瀧澤 健

