

平成16年(行ウ)第43号 公金支出差止等請求住民訴訟事件
原告 秋山博 外19名
被告 群馬県知事 外1名

副(封)送

準備書面(5)

平成17年9月16日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

被告兩名訴訟代理人弁護士

伴 義聖



同復代理人弁護士

堀内 徹也



被告群馬県知事指定代理人

関 隆之



同

岩崎 弘



同

大沢 信一



同

村上 行正



同

奥野 幸二



同

齊藤 一之



同

若林 正朗



同

齋藤 博



同

関江 康宏



同

阿部 真理子



同

都木 文隆



同

荒井 唯



同

縫島 良一



同

鈴木 和男



同

飯島 幸弘



同

戸塚 洋子



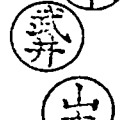
被告群馬県企業管理者指定代理人

鈴木 健一



同

武井 公仁



同

山本 隆



目 次

- 1 原告らの主張の要旨
 - (1) 群馬県知事に関する主張の要旨
 - (2) 群馬県企業管理者に関する主張の要旨
 - (3) 違法事由の主張の要旨
- 2 4号請求訴訟（当該職員に損害賠償の請求を求める義務付け請求訴訟）の構造と1号請求訴訟（差止請求訴訟）の構造
 - (1) 当該職員に損害賠償の請求を求める義務付け請求（4号請求）
 - (2) 差止請求（1号請求）
- 3 住民訴訟制度の趣旨を逸脱した濫用の請求であること
- 4 財務会計法規上の義務違反はなく、その主張もないこと
 - (1) 財務会計法規上の義務違反の主張がないこと
 - (2) 財務会計法規上の義務違反はないこと
- 5 群馬県に損害は発生しないこと
- 6 ハッ場ダム建設事業は不必要である旨の主張は主張自体失当であること
 - (1) 財務会計法規上の義務についての主張ではなく、また、群馬県に発生する損害と因果関係のある主張でもないこと
 - (2) 原告らの掲げる各法条は損害賠償請求権発生の根拠とはなり得ないこと
- 7 河川環境を悪化させる旨の主張は主張自体失当であること
 - (1) 財務会計法規上の義務についての主張ではなく、また、群馬県に発生する損害と因果関係のある主張でもないこと
 - (2) ハッ場ダムは河川環境に配慮して建設されていること
- 8 まとめ

1 原告らの主張の要旨

本訴における原告らの主張の要旨は、以下のとおりと思われる。

(1) 群馬県知事に関する主張の要旨

国土交通省（旧建設省。以下「国土交通省」という。）が事業主体となって実施している八ッ場ダム建設事業について、群馬県では、土木部長（当時）等の専決権者が、群馬県知事の所管する一般会計からダム建設事業に係る地方負担金（治水に係る負担金）を国庫に納付（公金の支出）し、また、専決権者である保健福祉部衛生食品課長（当時）が、同会計から群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）へ八ッ場ダム建設事業に関する出資金の繰り出し（公金の支出）をしているが、これらは、下記（3）のアの理由により地方財政法4条1項に違反し、また、同イの理由により河川法1条に違反する違法な財務会計行為（公金の支出）であるところ、上記負担金及び繰出金の支出につき本来的権限を有する群馬県知事の職にある小寺弘之（以下「小寺」という。）は、上記専決権者の違法な財務会計行為を阻止すべき指揮監督上の義務があるのに違法にこれを怠って（最高裁平成5年2月16日第三小法廷判決・民集47巻3号1687頁参照）、群馬県にその支出額に相当する損害を被らせたものであるから、群馬県知事に対し、当該職員としての小寺に（最高裁昭和62年4月10日第二小法廷判決・民集41巻3号239頁参照）、その損害（平成15年9月10日から平成16年9月9日までの間に支出された地方負担金139万8000円及び水道事業会計への繰出金2億6800万円に相当する損害）の賠償を請求するように求めるとともに（4号請求）、将来も同様の違法な負担金及び繰出金の支出（公金の支出）がなされることが確実に予測され、それにより群馬県に損害を生ずるおそれがあるから、本来的権限者である群馬県知事に対し、その差止めを求める（1号請求）、というものである。

なお、原告らは、水源地域対策特別措置法（以下「水特法」という。）12条1項に基づく水源地域整備事業の経費負担金（以下「水特法負担金」という。）、及び財団法人利根川・荒川水源地域対策基金（以下「利根川・荒川基金」という。）の事業経費負担金（以下「基金負担金」という。）についても対象としているが、被告らの準備書面（3）、同（4）に述べたように、群馬県知事の所管する一般会計からは水特法負担金の負担や支出はしておらず、また、基金負担金についてはすべて群馬県企業局（特別会計）及び藤岡市において負担しているものであり、群馬県は、会計処理上その一般会計で群馬県企業局及び藤岡市からの負担金を収納し、同会計からそのまま利根川・荒川基金に支出しているだけであって、群馬県知事の所管する一般会計の一般財源では負担していない。したがって、群馬県知事に対するこれらの訴えは不適法なものである。

（2）群馬県企業管理者に関する主張の要旨

国土交通省が事業主体となって実施している八ッ場ダム建設事業について、群馬県企業局では、群馬県企業管理者自ら又は専決権者である事業部長等が、群馬県企業管理者の所管する特別会計（水道事業会計、工業用水道事業会計）から、特定多目的ダム建設工事費負担金、水特法負担金及び基金負担金（利水に関する負担金）を国庫に納付等（公金の支出）をしているが、これらは、下記（3）のアの理由により地方財政法4条1項及び3条2項等に違反し、同イの理由により河川法1条に違反する違法な財務会計行為（公金の支出）であるところ、これら負担金の支出につき本来的権限を有する群馬県企業管理者の職にある関根宏一（平成15年9月10日から同年12月31日までの間においては野口尚士。以下それぞれ「野口」、「関根」という。）は、自ら違法な財務会計行為（支出負担行為）を避止する義務及び事業部長等の専決権者の違法な財務会計行為を阻止すべき指揮監督上の義務があるのに違法にこれを怠って、群馬県にその支出額に相

当する損害を被らせたものであるから、群馬県知事に対し、当該職員としての野口及び関根に、その損害（平成15年9月10日から平成16年9月9日までの間に水道事業会計及び工業用水道事業会計から支出された特定多目的ダム建設工事費負担金8億6216万1000円、水特法負担金1億26万7200円、基金負担金1389万305円に相当する損害の賠償。ただし、野口については平成15年9月10日から同年12月31日まで、関根については平成16年1月1日から同年9月9日までの各支出に対応する損害）を請求するように求めるとともに（4号請求）、将来も同様の違法な負担金の支出（公金の支出）がなされることが確実に予測され、それにより群馬県に損害を生ずるおそれがあるから、本来的権限者である群馬県企業管理者に対し、その差止めを求める（1号請求）、というものである。

なお、原告らは、群馬県企業管理者が国土交通大臣（旧建設大臣。以下「国土交通大臣」という。）に対し八ッ場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、地方財政法8条に違反するとし、その違法確認を求めているが（3号請求）、答弁書（第2の1）で述べたように、原告らが主張する「ダム使用权の設定を受けるべき地位」なるものは、「財産の管理を怠る事実」にいう「財産」に該当せず、さらに、ダム使用权の設定申請を取り下げるか否かの行為は、財務会計上の財産管理行為に該当しないものであるから、この訴えは不適法なものである。

（3）違法事由の主張の要旨

ア 八ッ場ダム建設事業は不要であるとの主張

① 本件ダムによる利水上の利益の不存在

都市用水（水道用水及び工業用水）の給水実績は漸減傾向にあり、一方で保有水源は最大給水量を上回っており、水余りの状態である。また、今後、人口

の減少も始まり、水需要はますます減少していくのであり、群馬県は本件ダムによる水利権を開発して、都市用水の水源を確保する必要性を全く有していない。

群馬県の上水道については、既に大幅な水余りが生じているので、今後売れる見込みはなく、支出に見合う収入が確保できる見込みがない。

② 本件ダムによる治水上の利益の不存在

ハッ場ダムの洪水調節効果はわずかであり、八斗島地点の最大洪水流量に対する低減効果はゼロに近く、本件ダムが利根川の中流・下流の治水に貢献することはあり得ない。

イ 河川環境についての主張

本件ダムは、吾妻渓谷を分断し、ダムの上流域はダムの中に水没してしまうことによって失われ、下流域はダムによって水の流れが変化することによって吾妻渓谷の岩肌の景観・美しさが損なわれるなど従来の景観・様相が大きく変わり、河川環境は重大な影響を免れない。

2 4号請求訴訟（当該職員に損害賠償の請求を求める義務付け請求訴訟）の構造と 1号請求訴訟（差止請求訴訟）の構造

(1) 当該職員に損害賠償の請求を求める義務付け請求（4号請求）

ア 地方自治法（以下「自治法」という。）上の住民訴訟制度は、地域住民の手によって地方自治体職員の違法な財務会計行為を防止し、是正し、あるいは地方公共団体に生じた損失を補填させることにより、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制度であり、地方行政一般の非違を対象とするものではない（最高裁昭和53年3月30日第一小法廷判決・民集32巻2号485頁、最高裁昭和57年7月13日第三小法廷判決・民集36巻6号970頁、最高裁昭

和61年2月27日第一小法廷判決・民集40巻1号88頁等)。

地方公共団体職員の違法な財務会計行為(財務会計上の行為又は怠る事実。以下同じ。)による損害を当該地方公共団体に補填させるための自治法242条の2第1項4号の請求は、住民が、地方公共団体の執行機関等に対して、違法な財務会計行為を行って当該地方公共団体に損害を被らせた当該職員に損害賠償の請求をすることを求め(同号本文)、あるいは自治法243条の2第3項の賠償命令の対象となる当該職員(以下「出納職員等」という。)に賠償の命令をすることを求める(同号ただし書)もので、いわゆる義務付け訴訟の形がとられている。そのため、この訴訟においては、当該の地方公共団体が、住民の主張する当該職員に対し、その財務会計行為に関して損害賠償請求権を有するか否か(出納職員等については、自治法243条の2第3項の規定上、財産の管理、公金の支出、契約の締結に関して損害賠償責任を負うか否か)が、審理の主な対象となる。

イ 当該職員特に本来的権限者である地方公共団体の長に対する損害賠償請求権の性質については、「普通地方公共団体の長の当該地方公共団体に対する賠償責任については民法の規定によるものと解するのが相当である。」とし、その法的根拠は、地方公共団体に対する財務会計行為上の「債務不履行又は不法行為による損害賠償責任」(以下「不法行為責任等」という。)にあるとされており、地方公共団体の長は自治法243条の2第3項の賠償命令の対象となる出納職員等には含まれず(最高裁昭和61年2月27日第一小法廷判決・民集40巻1号88頁)、このことは、地方公営企業の管理者についても同様と解されている(最高裁平成3年12月20日第二小法廷判決・民集45巻9号1455頁。なお、地方公営企業の管理者は、地方公営企業法34条の規定による賠償命令の対象とはならないと解されている。)

本件では、当該職員として本来的権限者である群馬県知事(小寺)と群馬県企

業管理者（野口、関根）の職にある者を挙げて、4号義務付け請求訴訟が提起されているため、以下では、自治法243条の2第3項の賠償命令の対象となる出納職員等については原則として触れないこととする。

ウ そして、当該職員に財務会計行為上の損害賠償責任を問うことのできる違法事由は、「自治法242条の2第1項4号の規定に基づく代位請求（現行法上は義務付け請求）に係る当該職員に対する損害賠償請求訴訟において、右職員に損害賠償責任を問うことができるのは、先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた右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」（最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁）ものであるため、当該訴訟でその適否が問われている当該職員の財務会計行為につき、「財務会計法規上の義務違反」があったか否かにより判断される。行政一般に関する非違が判断の対象となるものでないことはいうまでもなく、また、当該職員の責任は地方公共団体に対する不法行為責任等に基づくものであるため、その違反の有無が問われる義務は、地方公共団体に対する対内的な義務に限定される。

エ このように、地方公共団体の当該職員に対する損害賠償請求権は、財務会計行為上の不法行為責任等に基づくものであるから、当該職員に不法行為責任等上の責任（「故意・過失」。出納職員等に当たる当該職員の場合は、原則として故意又は重大な過失）が存することが必要である。

さらに、当該の地方公共団体の当該職員に対する損害賠償請求権が成立するためには、当該の地方公共団体に現実の「損害」が発生していることが必要であつて（現実損害説。最高裁昭和42年11月10日第二小法廷判決・民集21巻9号2352頁、最高裁昭和56年12月22日第三小法廷判決・民集35巻9号1350頁等判例通説である。）、その損害は、住民訴訟が財務会計事項に関する

ものであるため、財産上の損害に限定される。

そして、この地方公共団体に発生した現実の財産上の損害と当該職員の財務会計法規上の義務違反との間には「相当因果関係」（事実的因果関係と賠償すべき範囲についての因果関係）が存することが必要であり、財務会計法規上の義務違反であっても当該の地方公共団体の財産上の損害と相当因果関係のないものは、当該職員に対する損害賠償請求権の成否とは無関係なものとして考慮の対象の外に置かれる。

オ 本件において原告らは、群馬県が当該職員としての小寺、野口及び関根（以下3名を総称して「小寺ら」という。）に対して有するという損害賠償請求権の存在につき主張立証する責任があり（東京高裁昭和58年7月28日判決・判タ510号149頁等）、原告らは、小寺らの財務会計行為により群馬県が現実には被っている財産上の「損害」を具体的に主張立証した上、それと「相当因果関係」のある小寺らの群馬県に対する関係での「財務会計法規上の義務違反」と「責任」（故意・過失）を主張立証しなければならない。

（2）差止請求（1号請求）

ア 当該執行機関等に対する差止請求は、地方公共団体職員の違法な財務会計行為を事前に差止めることにより、当該地方公共団体の被るべき損害の発生を未然に防止することを目的とする制度であり、財務会計行為が将来にわたるものであるため、当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合でなければならないが（自治法242条1項かっこ書）、その他は上記（1）に述べたところと基本的に異なるものではない。

イ すなわち、未然に防止すべき将来発生することが見込まれる損害は、相当な確実さをもって客観的に発生することが認められる財産上の「損害」でなければならないが、また、差止めの対象となる財務会計行為に存する違法事由は、当該執行機

関等の当該地方公共団体に対する関係での「財務会計法規上の義務違反」であることが必要であり、損害との間には「相当因果関係」がなければならず、さらに、これらの主張立証責任が原告らにあることも当然のことである。

3 住民訴訟制度の趣旨を逸脱した濫用の請求であること

(1) 被告らの準備書面(1)、同(3)に述べたように、八ッ場ダム建設事業は、平成9年法律第69号による改正前の河川法16条1項の規定に基づいて建設大臣(現国土交通大臣)が定めた利根川水系工事実施基本計画に位置付けられるとともに、水資源開発促進法により、関係都県知事等の意見を聴き、閣議決定を経て決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に位置付けられているものである。また、河川管理者である国土交通大臣は、その管理する河川について、多目的ダムを新築しようとするときは、その建設に関する基本計画を、関係都道府県知事やダム使用权設定予定者の意見をきくなどして作成しなければならないとされており(特定多目的ダム法4条1項)、これを受けて、関係都県知事(群馬県、栃木県、茨城県、埼玉県、千葉県及び東京都の各知事)は、国土交通大臣が作成した「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」について、策定時(昭和61年7月10日)及び同基本計画変更時(平成13年9月27日第1回変更及び平成16年9月28日第2回変更)に、各都県議会の議決を経て、異議のない旨の意見を述べ、あるいは条件を付して同意し、また、ダム使用权設定予定者である群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、藤岡市(群馬県)、北千葉広域水道企業団(千葉県)及び印旛郡市広域市町村圏事務組合(千葉県)も、同様に異議のない旨の意見を述べ、あるいは条件を付して同意しているものである。

そして、その事業費は、国が負担しているほか、河川法に基づいて関係都県(群

馬県、栃木県、茨城県、埼玉県、千葉県及び東京都)が治水に係る費用を負担し、特定多目的ダム法に基づきダム使用权の設定予定者が利水に係る建設費の負担をしており、また、水特法負担金及び基金負担金についても、関係都県の受益者により負担されている。

このように、八ッ場ダム建設事業は、国のほか利根川水系の治水に利害を有する関係都県や必要な新規都市用水を八ッ場ダムに求める地方公共団体の総合的な政策判断により実施されているものである。

(2) 本件は、このような事業(八ッ場ダム建設事業)に対し、群馬県に居住する一部住民(原告ら)が、群馬県知事及び群馬県企業管理者の負担金等の支出(公金の支出)についての固有の瑕疵に何ら触れることなく、八ッ場ダムは必要性がないから、河川環境を破壊するから、群馬県の国庫への負担金等の支出は違法だなどと主張して、本訴提起に及んでいるものである。

ところで、国の事務については、現行制度上住民訴訟又はこれと同様な制度は認められておらず、自ら居住しない他の地方自治体に関する住民訴訟の提起も認められていないが、本件における原告らの請求は、住民訴訟を借りて、国の事業(八ッ場ダム建設事業)等の適否を争おうとしているものであり、このようなことは、当該地方公共団体の財務会計行為の非違を是正することを目的とする制度趣旨を著しく逸脱することは明らかである。

また、八ッ場ダム建設事業に係る計画決定等を争うことは、そもそもこのような計画等については抗告訴訟の対象となる処分性がないこと(最高裁昭和36年3月15日大法廷判決・民集15巻3号467頁、最高裁昭和53年12月8日第二小法廷判決・民集32巻9号1617頁等)、また、原告らにはこれを争う法律上の利益(原告適格)が存しないことから(最高裁平成4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号571頁、平成9年1月28日第三小法廷判決・民

集51巻1号250頁等)、原告らにおいてこれを争うことはできず、関係地方公共団体等の当該計画等に対する意見等に対しても同様であるが、本件はこれらを住民訴訟を借りて争おうとするものであり、その意味でも制度目的を逸脱したものと云わなければならない。

したがって、原告らの上記違法事由を理由とする本訴請求は、二重の意味で住民訴訟制度の目的を逸脱し、その制度を濫用するものと言わざるを得ず、その主張は主張自体失当のものとして、本訴請求はすみやかに棄却されるべきである。

なお、先例として、長良川河口堰に関する名古屋地裁平成10年(行ウ)第48号外平成13年3月2日判決(その控訴審名古屋高裁平成14年2月28日判決も同旨)は、住民訴訟において違法として争われる対象が、国の行政機関など当該地方公共団体とは行政組織上独立の権限を有する機関により、その権限に基づいてなされた行政処分その他の行為である場合には、当該行為の違法を争うことは、一定の要件を満たした場合にのみ当該行為の効力を争うことを認めている抗告訴訟制度(行政事件訴訟法3条)に抵触することになるだけでなく、住民訴訟という枠の中で国の行政活動一般をも対象とすることになるものであって、住民訴訟の目的を著しく逸脱するものであるため、これを対象とすることは許されない旨判示している。

4 財務会計法規上の義務違反はなく、その主張もないこと

(1) 財務会計法規上の義務違反の主張がないこと

自治法242条の2第1項4号の当該職員に損害賠償の請求を求める義務付け請求において、当該職員の地方公共団体に対する不法行為責任等が成立するためには、「先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた右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」ことは（最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁）、前記したとおりである。

本件においては、群馬県知事とその財務会計行為につき指揮監督し得る専決権者（土木部長（当時）等）の河川法60条に基づく八ッ場ダム建設事業負担金の国庫への納付（公金の支出）及び群馬県知事の所管する一般会計から群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）への八ッ場ダム建設事業に関する繰出金（出資金）の支出（公金の支出）について、財務会計法規上の義務違反が存したことの主張立証がなされなければならない。また、群馬県企業管理者が自ら又はその財務会計行為につき指揮監督し得る専決権者（事業部長等）の特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金の国庫への納付（公金の支出）、水特法負担金及び基金負担金の支出（公金の支出）について、財務会計法規上の義務違反が存したことの主張立証がなされなければならない。この理は、自治法242条の2第1項1号の差止請求の場合においても異なるものではない。

しかるに、原告らは、前記したように治水上、利水上必要性のない事業であるから、あるいは河川環境に悪影響をもたらす事業であるから、八ッ場ダム建設事業は不要であり、このような事業に関して、群馬県知事及び群馬県企業管理者等が負担金等を支出するのは違法であると主張するのみであって、上記専決権者については群馬県知事及び群馬県企業管理者の被告ら準備書面（3）に述べた財務会計行為（公金の支出）につき、どのような財務会計法規上の義務にどのように違反するのかについては何も主張していない。

要するに、原告らの主張は、非財務会計事項の違法事由の主張で、より正確には政策判断に係る非財務会計事項の当、不当の主張でしかなく、この点において原告らの主張は主張自体失当なものである。

（2）財務会計法規上の義務違反はないこと

ア 本件における財務会計法規上の義務違反として考えられる主張は、本件の各負担金等の支出（公金の支出）をするに当たって、専決権者や群馬県企業管理者（野口、関根）は違法な原因行為の是正等何らかの是正措置をとるべき財務会計法規上の義務があるのに、これを怠って漫然と負担金等の支出に及んだものであり、また、専決権者を指揮監督する立場の群馬県知事（小寺）及び群馬県企業管理者（野口、関根）は、このような違法な財務会計行為を阻止すべき義務があるのに、これを怠って漫然と負担金等の支出（公金の支出）をさせたものである、ということにあるのであろう（福岡調査官・最高裁判所判例解説（平成4年度）543頁以下参照）。

しかし、被告らの準備書面（3）に述べたように、これら負担金等の支出については、以下に述べるとおり、群馬県知事及び群馬県企業管理者の一方的意思によって、負担金等の支出を免れたり、その額を増減することができないことはいうまでもなく、したがって、群馬県知事（小寺）や群馬県企業管理者（野口、関根）が上記義務を怠って漫然と負担金等の支出（公金の支出）をし、又はさせたとして、財務会計法規上の義務違反を問われることはあり得ない。

（ア）ハッ場ダム建設事業の治水に係る費用の負担金については、河川法60条1項により政令で定めるところにより負担しなければならず、その国庫への納付（公金の支出）は国土交通大臣の納付の通知と歳入徴収官の納入の告知によりなされる。群馬県知事は、県議会で議決された予算に基づいて同額を支払うものであり、この額を増減する裁量の余地はない。仮に群馬県知事が負担金を納付期限までに納付しなければ、地方財政法に違反することになり、また、国税滞納処分の例によって滞納処分を受けることになる。

（イ）ダム使用权の設定予定者が負担する特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金については、政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

らず、この支出（国庫への納付）は、国土交通大臣の納付の通知と歳入徴収官の納入の告知により、群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）及び工業用水道事業会計（特別会計）からなされる。群馬県企業管理者は、県議会で議決された予算に基づいて同額を支払うものであり、この額を増減する裁量の余地はない。仮に群馬県企業管理者が建設負担金を納付期限までに納付しなければ、地方財政法に違反することになり、また、国税滞納処分の例によって滞納処分を受けることになる。

(ウ) 水特法負担金については、平成8年2月22日付けで締結された「利根川水系吾妻川八ツ場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」（乙36号証）、同日付け「利根川水系吾妻川八ツ場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」（乙37号証）及び同日付け「利根川水系吾妻川八ツ場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等に伴う覚書」（乙38号証）に基づき負担するものであり、その支出（公金の支出）は、整備事業の事業主体を代表する群馬県の請求及び納入通知書により、群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）及び工業用水道事業会計（特別会計）からなされる（なお、同覚書により藤岡市も一部負担している。）。群馬県企業管理者は、県議会で議決された予算に基づいて同額を支払うものであり、予算執行の段階で、この額を増減する裁量の余地はない。これらの支払いは、上記協定書、覚書等によって義務付けられているもので、予算執行段階での支払いの拒否は義務違反となり許されない。

(エ) 基金負担金については、平成2年8月1日付け「利根川水系八ツ場ダム建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業に要する経費の負担についての協定書（以下「基金協定書」という。）」に基づき、同月18日付け群馬県知事と群馬県企業管理者との間で締結された協定書（以下「企業局協定書」とい

う。)により、群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）及び工業用水道事業会計（特別会計）で負担している（なお、群馬県知事と藤岡市長との協定により藤岡市も一部負担している。）。利根川・荒川基金は、当該年度の細目協定書に基づき、基金協定書の負担率に応じて、基金負担金を関係都県に請求し、群馬県は、企業局協定書に基づき群馬県企業局に、当該協定書で定められた負担率に応じた額を請求し、群馬県企業局から納付された負担金を、そのまま利根川・荒川基金に納付している。したがって、負担者である群馬県企業管理者は、県議会で議決された予算に基づいて同額を支払うものであり、予算執行の段階で、この額を増減する裁量の余地はない。予算執行段階でこれら支払いの拒絶が許されないことは自明である。

(オ) 一般会計から水道事業会計（特別会計）に対する繰出金の支出については、地方公営企業法18条1項に基づき、出資金の繰り出しをしているが、この出資金は、水道事業の経営基盤の強化及び資本費負担の軽減を目的として、総務省自治財政局長通知に定められている繰り出しの基準に基づくものである。この出資金は、八ッ場ダム建設事業に係る負担分（その3分の1に相当する額）として、群馬県知事の所管する一般会計から群馬県企業管理者の所管する水道事業会計（特別会計）に対して、県議会で議決された予算に基づいて繰り出しているものであり、群馬県知事には、予算執行の段階で、その額を増減する裁量の余地はない。予算執行段階でのこの繰り出しの拒否は、上記した水道事業会計（特別会計）からの八ッ場ダム建設費負担金の支出を不能にさせ、群馬県水道事業の経営を危うくすること等から許容されるものではない。

以上のように、本件の負担金等の支出（公金の支出）については、財務会計法規上の義務に違反する事態が発生することはあり得ない。

イ 八ッ場ダム建設事業についての上記群馬県の負担金等の支出（公金の支出）を

避止、回避するためには、要するに事業からの撤退や参画水量の縮小等が必要なのであり、そのためには、国を始め関係都県知事（関係都県議会の議決を含む。）やダム使用权設定予定者の同意を経て、基本計画の変更等の手続を経なければならない（特定多目的ダム法4条2項及び4項。この場合でも治水に関する負担金や利水に関する負担金がゼロになるというものではない。特定多目的ダム法施行令1条の2第2項参照）。これらが地方公共団体の政策判断に基づく非財務会計事項に属することは自明であり、これについての判断のいかんは、前掲最高裁平成4年12月15日判決が示すように、本件での財務会計法規上の義務違反の成否とは関係がない。

なお、同種の住民訴訟につき、財務会計法規上の義務違反の主張がないとして住民の訴えを退けた例として、水戸地裁平成13年（行ウ）第12号平成15年12月25日判決がある。

5 群馬県に損害は発生しないこと

原告らの主張の要旨は前記1に述べたとおりであるが、以下に述べるとおり、群馬県に現実的な財産上の損害が発生し又は発生するおそれはなく、群馬県が被った損害の補填という事態が発生していないという点で（4号請求）、また、今後も客観的な財産上の損害が発生する確実な見込みはないという点で（1号請求）、本訴請求は失当なものである。なお、地方公共団体に生じた損害の存否の問題と財務会計法規上の義務違反の有無の問題は別個の問題であることは言うまでもないであろう（水戸地裁昭和48年8月23日判決・判時723号31頁、京都地裁昭和59年9月18日判決・判例自治9号11頁、大阪高裁平成8年1月25日判決・判タ909号124頁等）。

(1) 原告らは、国土交通省が実施している八ッ場ダム建設事業は必要性がないから、

また、河川環境に悪影響を及ぼすから、同事業に対して支出した負担金等の全額が、群馬県が被った又は被るであろう損害だと主張している。

本件において、小寺らに対する損害賠償請求権が群馬県に発生するためには、前記したように、群馬県に補填すべき現実の財産上の損害が発生していなければならず（４号請求）、また、負担金等の支出（公金の支出）の差止めを求めるには、財産上の損害が群馬県に発生することが相当な確実さをもって客観的に予測される場合でなければならない（１号請求）。

しかし、原告らの主張は、八ッ場ダムは必要がないと考えるから、また、河川環境を悪化させると考えるから、それに支出した又は支出する負担金等がすなわち群馬県が被った又は被るであろう損害だと主観的に評価しているにすぎない。すなわち、原告らの主張する群馬県の財産上の損害なるものは、現実的かつ客観的なものではなく、原告らの主観的な考えに基づくものにすぎないのである。なお、河川環境の悪化いかんは、それが仮に客観的なものであっても、群馬県の財産的損害と何ら因果関係がないことは自明であろう。

本件の国土交通省が事業主体となって実施している八ッ場ダム建設事業は、国や関係地方公共団体の総合的な政策判断に基づく公共事業であり、ダム建設予定地である長野原町を始め地元関係住民の合意を得て進めているものである。このような事業をとらえて、関係地方公共団体（群馬県）の一部の住民が一方的に必要ななどと政策上の評価をしたからといって、関係法令や予算に基づいて支出された負担金等の全額が、国や群馬県を含む関係地方公共団体の現実的かつ客観的な財産上の損害であるなどと言えないことは明らかなことである。

- (2) 本件のような公共事業に対する地方公共団体の公金の支出について、その支出額が直ちに当該地方公共団体の現実的かつ客観的な財産上の損害といえるためには、当該公共事業がすべて中止される等して同事業や同事業に係る施設等が全く

機能せず、将来においても機能する見込みが全くないなど同事業への支出が客観的に見て全く無価値なもので、社会資本の整備や雇用創出、景気対策等としても無意味といえるような特段の事情が存するときに限られるであろう。

しかし、八ッ場ダム建設事業については、被告らの準備書面（１）に述べたとおり、治水上及び利水上必要かつ有用な事業であり、現在、工事用道路工事、付替道路工事、ＪＲ付替工事、代替地造成及び用地取得等を実施しており、平成１６年度末時点での進捗率は、事業費ベースで約４２％と着実に進展してきている。また、群馬県企業局が暫定豊水水利権により、上水道に関しては八ッ場ダム参画水量の約５０％、工業用水道に関しては計画取水量の約５９％を既に取水し、水道事業者である市町村や東毛地域の企業に給水しており、全く機能しない施設を建設するなど、同事業への支出が客観的に見て全く無価値になるような事態は、到底想定し得ないことである。

- （３）このように、群馬県知事及び群馬県企業管理者の八ッ場ダム建設事業に対する負担金等の支出（公金の支出）をもって、その支出額が群馬県に発生した現実の財産上の損害であるとか、今後もその支出額が財産上の損害になるなどと言えないことは明らかであり、原告らにおいても、群馬県に発生した又は発生することが確実に予測される現実的かつ客観的な損害を主張立証していない（本件においてそのような主張立証はおよそ不可能であろう）。本訴請求はこの点のみで失当なものである。

なお、この点につき、財務会計法規上の義務違反は認めつつも、損害の不発生を理由に４号請求に係る住民の請求を棄却した例として、福岡高裁那覇支部平成１５年（行コ）第２号平成１６年１０月１４日判決（６７頁以下）がある。

- ６ 八ッ場ダム建設事業は不必要である旨の主張は主張自体失当であること

原告らの主張する本件公金の支出の違法事由は1つは、八ッ場ダムの洪水調節効果はわずかであり、利根川の中流・下流の治水に貢献することはあり得ないから、治水上、同事業は不要であり、また、都市用水（水道用水及び工業用水）の給水実績は漸減傾向にあり、一方で保有水源は最大給水量を上回って水余りの状態であるので、利水上、八ッ場ダムに参画する必要はなく、同事業に対する群馬県知事の所管する一般会計及び群馬県企業管理者の所管する特別会計（水道事業会計及び工業用水道事業会計）から公金の支出をするのは、必要性のない違法な支出であるというにある。そして、その法令上の根拠として、地方財政法4条1項（群馬県企業管理者については併せて3条2項）のほか、河川法1条、自治法2条14項及び16項、138条の2、地方公営企業法17条の2第2項を掲げている。

しかし、これらの主張は、以下に述べるとおり、失当なものである。

- (1) 財務会計法規上の義務についての主張ではなく、また、群馬県に発生する損害と因果関係のある主張でもないこと

原告らの八ッ場ダム建設事業は不必要である旨の主張は、前記したとおり、群馬県知事、群馬県企業管理者らの八ッ場ダム建設事業に対する群馬県の公金の支出に関する財務会計法規上の義務についての主張ではなく、主張自体失当のものである。

地域住民のために必要な治水及び利水対策を図ることは、行政の最重要課題の1つであり、そのために、どの程度の規模のダムをどこにどのように建設するか等は、地理的条件を始め技術的条件やその時々々の社会経済情勢、財政状況等を総合的に勘案して決定（その後の社会経済情勢等の変化に応じて適宜計画を見直すことも含む。）されるもので、国や地方公共団体の民主的に選挙された議員や長の政策的な判断に委ねられているのである。原告らの主張は、国及び関係地方公共団体の総合的な政策判断と異なる原告ら独自の意見（非財務会計事項に関する

意見)を開陳しているだけのことであって、公共事業の必要・不必要という当・不当の政策判断の議論を出るものではない。

また、八ッ場ダム建設事業は、公共事業として社会資本の整備や雇用創出、景気対策等の役割をも担うため、その治水上、利水上の必要性の大小は、国や地方公共団体の現実的かつ客観的な財産上の損害に直ちに結びつくものでもない。

(2) 原告らの掲げる各法条は損害賠償請求権発生の根拠とはなり得ないこと

ア 地方財政法4条1項について

(ア) 地方公共団体は、毎年度の限られた予算の中で、少子高齢化対策など福祉・保健・医療対策、農林業や商工業の産業振興、道路・公園・下水道などの社会資本整備、雇用・景気対策、自然環境や生活環境の保全、教育・文化の振興、災害や治安対策など住民の生活に関連する分野に予算を割り当て、自ら直接運営したり、民間等への委託や助成などの方法を通じて、割り当てられた予算の枠と全体の財政運営の中で、住民福祉の増進を図るため最少の経費で最大の効果を挙げるよう努めている(自治法1条の2第1項、2条14項)。

全体の予算枠の中で、どのような分野に予算を配分し、どのような方法で執行するのが住民福祉の増進につながるかは、その時々社会・経済情勢等によりつつ、住民から選挙により選出された地方公共団体の長の政策判断や、選挙された議員からなる議会の政策判断に基づいて決定される(間接民主制)。例えば、道路網の整備や住宅、公園、下水道などの整備が遅れている場合は、社会資本整備関係費が重視されるであろうし、自然環境や住民の生活環境が悪化している場合は、環境対策経費が重視されることになる。また、予算の執行方法についても、民間事業が十分に形成されていないときなどは地方公共団体が自ら運営する場合もあるし、民間事業がある程度形成されているときは、委託や助成という方法で民間事業を活用したり、振興したりする場合もある。

経費が最少となるよう要請している自治法2条14項の規定は、これらのことを前提にして、政策判断に基づいた予算の議決という団体意思決定の場面や議決された予算の執行の場面において、地方公共団体の事務処理に当たっての準拠すべき指針として示された訓示規定であると解されている（長野士郎「逐条地方自治法」第12次改訂新版51頁、松本英昭「新版逐条地方自治法」第3次改訂版50頁）。

そして、自治法2条14項の趣旨を執行の場面で具体化したのが、地方財政法4条1項の規定である。地方公共団体の経費は、同法3条1項の規定により、法令の定めるところに従い、合理的な基準により算定され、議会の議決を経て予算に計上されるものであるが、「本来歳出予算は執行機関に支払いを可能ならしめ、かつ、支出の最高限度額として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものではなく、そこで、同項は、予算の執行においても、その目的達成のための必要かつ最少の限度をこえて支出してはならないとするものであり、予算の執行段階における基本原則を定めたもの」とされている（石原信雄外「新版地方財政法逐条解説」）。

(イ) 原告らは、本件各負担金等の支出について、都市用水の水源を確保する必要性を全く有していないし、治水上也本件ダムによる利益を全く受けることがないので、必要性を欠く公金の支出であるから、地方財政法4条1項に違反すると主張する。

地方財政法4条1項は、予算執行機関を名宛人とした規定であり、「必要且つ最少の限度」の判断は、個々の経費について、社会的、政策的ないし経済的見地から総合的になすべきもので、一義的には予算執行機関の裁量に委ねられているのであり、地方財政法4条1項に違反したその裁量権の行使に著しい濫用や逸脱があった場合には、違法な経費の支出になるとするのが多くの裁判例である（東

京地裁平成9年4月25日判決・判時1610号59頁、名古屋高裁平成11年12月27日判決・判例自治200号23頁等)。

また、同項にいう「その目的」とは、「個々の経費の支出目的を指し」ており、例えば、物品を購入する内容の売買契約であれば、一定の施策（目的）のため必要な物的基礎を確保することがこれに当たるとされ（名古屋高裁平成11年12月27日判決・判例自治200号23頁）、また、「具体的な支出が当該事務の目的、効果と関連せず、又は社会通念に照らして目的、効果との均衡を著しく欠き、予算の執行権限を有する財務会計職員に与えられた裁量を逸脱してされたものと認められるときは」、予算執行機関の予算の執行は違法とされているように（東京地裁平成9年4月25日判決・判時1610号59頁）、支出の目的それ自体の適否については、地方財政法4条1項の直接規制するところではない。同項は、所与の目的を前提にしつつ、その目的を達成するための支出につき、個々の具体的な事情の下で最も少ない額をもって目的を達するように努めるべき義務を課すことにより、予算執行の段階における予算執行機関の裁量権を規制（最少費用最大効果の原則）しようとするものである。

(ウ) ハッ場ダム建設事業に係る負担金等の支出（公金の支出）については、被告らの準備書面（3）で述べたように、その支出額は、国土交通大臣からの納付の通知や歳入徴収官からの納入の告知、協定書等に基づく請求や納入通知等により定められており、専決権者や本来的権限者である群馬県知事及び群馬県企業管理者に、予算執行段階において、県議会で議決された予算の額を増減する裁量の余地は全くない。このように、裁量の余地のない本件のような公金の支出に地方財政法4条1項違反の事態が生ずることはそもそもあり得ないのであり、したがって、原告らの同条項違反の主張は主張自体失当のものである。

ちなみに、原告らの主張によると、ハッ場ダム建設に関する政策判断を自治法

2条14項違反をもって問擬しようとしているやにもみえるが、同条項は、既に述べたとおり、地方公共団体の事務処理に当たっての準拠すべき指針、地方自治運営の基本原則を規定した訓示規定である。また、八ッ場ダム建設事業は、利根川の洪水被害の軽減、吾妻川の河川水量の増加並びに群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、藤岡市（群馬県）、北千葉広域水道企業団（千葉県）及び印旛郡市広域市町村圏事務組合（千葉県）における新規の都市用水（水道用水及び工業用水）の確保を目的とするもので、同条項にいうところの住民福祉の増進を図るため、国を始め関係地方公共団体の総合的な政策判断により効率的な事業推進を図っているのであり、同条項に違反するなどということも到底あり得ない。

(エ) なお、原告らは、特定多目的ダム法7条、河川法60条に基づく負担金について、国土交通大臣の納付通知によって納付義務が発生するものであるが、本件ダムが利水上、治水上の効用を有しない事実は客観的に明白であるから、関係する納付通知は無効であると主張し、さらに、水特法負担金及び基金負担金については、群馬県ほか5都県との間の協定に基づいて支払義務が発生するものであるが、本件ダムが群馬県にとって治水上も利水上も必要性がないことは各都県においても当然知っており又は知り得べき事実であるから、上記協定は無効であるとも主張する。

しかし、このような主張は、根拠の全くないためにする議論でしかなく、このことはあえて説明するまでもなく自明のことであろう。

イ 地方財政法3条2項について

原告らは、群馬県企業管理者による負担金の支出に関して、地方公営企業の経費は、「当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てなければならない」（地方公営企業法17条の2第2項）ところ、群馬県の上水道について、既に大幅な「水余り」が生じており、需用者に対して売れる見込みがなく、その料金収入が

見込めないから、地方財政法3条2項にも違反すると主張する。

地方公営企業法17条の2は、地方公営企業の経費の負担原則として、まず一般会計等において負担すべき経費を定め(1項)、次に、それら以外の経費については企業の経営に伴う収入をもって充てなければならないとして(2項)、いわゆる独立採算性の原則を定めている規定(関根則之「改訂地方公営企業法逐条解説」135頁)である。群馬県企業局は、市町村等の水道事業者に対して水道用水を供給する水道用水供給事業及び地域産業が必要とする工業用水を低廉で安定的かつ計画的に供給する工業用水道事業を実施しているが、両事業の経費に充てるため、地方公営企業法17条の2第2項の収入として同法21条2項により適正に算定された料金を、県議会の議決を経て制定された条例(「群馬県水道用水料金徴収条例」及び「群馬県工業用水道条例」)に基づいて徴収している。

地方財政法3条2項の規定は、「収入算定に当たっての基本原則」である「財源捕そくの適確性と経済情勢に対する即応性」に関する規定である(石原信雄外「新版地方財政法逐条解説」)。地方公共団体があらかじめその年度の収入を正確に把握することは困難を伴うものであるが、予算の収入算定に当たっては、過大見積りにならないように、資料に基づいて正確にその財源を捕そくしなければならず、税込等を見積もる場合は、経済の推移に留意して、現実の経済情勢に即して収入を算定し、これを予算に計上しなければならないことを規定したものとされている。

このように地方財政法3条2項の規定は、あくまで収入算定に当たっての基本原則を訓示した規定であり、歳出予算が執行機関に支出の根拠と上限を定め、これを拘束するのに反し、歳入予算はあくまで収入の見積りでしかなく、仮に当初の見込みどおりに収入が確保できなかったとしても、そのこと自体が直ちに違法となるものではなく、群馬県に損害をもたらすものでもない。したがって、原告

らの地方財政法3条2項違反の主張は主張自体失当なものである。

なお、原告らは、水余りが生じているから売れる見込みがなく、その料金を収入として算定することが不能であるというが、既に述べたとおり、暫定豊水水利権により、上水道に関しては八ッ場ダム参画水量の約50%、工業用水道に関しては計画取水量の約59%を取水し、市町村及び企業に供給しており、この料金を適正に収入予算に計上しているのであって、料金収入として見込めないというのは事実と反し、将来的にもあり得ないことである。群馬県企業管理者は、各給水先との協定による給水量に基づき、当該年度の収入を算定しているのであり、地方財政法3条2項に違反することはあり得ない。

ウ その他法条について

自治法232条1項で、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体の事務を処理するために必要な経費その他法律又はこれに基づく政令により当該普通地方公共団体の負担に属する経費を支弁する」とされ、地方財政法9条で原則として「地方公共団体の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する」とされている。地方公共団体は、当該団体の事務処理及び法令により当該団体の負担に属せしめられる経費について支払義務（地方公共団体の事務を行うために要する経費については負担義務）を負うのであり、八ッ場ダム建設事業に関しても同様に群馬県は地方公共団体として支払（負担）義務を負うものである。

なお、原告らは、群馬県企業管理者が国土交通大臣に対し八ッ場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、地方財政法8条に違反すると主張しているが、このことについては、既に答弁書第2の1に述べたとおり、「ダム使用権の設定を受けるべき地位」なるものが、「財産の管理を怠る事実」にいう「財産」に該当しないため不適法な訴えであるほか、地方財政法8条は地方財政

の健全性確保の見地から、地方公共団体の財産の管理、運用の原則を規定したもので、訓示規定とされているものである(石原信雄外「新版地方財政法逐条解説」)。

エ その他、原告らは自治法2条16項及び138条の2についても触れているが、あえて説明するまでもないであろう。

以上に述べたとおり、原告らの掲げる各法条は損害賠償請求権発生の法的根拠とはならず、失当なものである。

7 河川環境を悪化させる旨の主張は主張自体失当であること

原告らは、八ッ場ダムは、吾妻川の河川環境を破壊し、河川法1条に違反すると主張する。しかし、これらの主張は、以下に述べるとおり、主張自体が失当のものである。

(1) 財務会計法規上の義務についての主張ではなく、また、群馬県に発生する損害と因果関係のある主張でもないこと

原告らの八ッ場ダムが河川環境を破壊する旨の主張は、前記したとおり、八ッ場ダム建設事業についての公金の支出に関する財務会計法規上の義務違反の主張とは何のかかわりもない環境行政等の観点からの主張であって、違法な公金の支出を争う住民訴訟における主張として主張自体失当のものである。

また、前記したように、財務会計法規上の義務は、当該職員等の地方公共団体に対する不法行為責任等を問われる対内的なものに限られ、その義務違反は地方公共団体の被った又は被るべき財産上の損害と相当因果関係を有するものに限られる。しかし、原告らが主張する八ッ場ダム建設事業が河川環境を悪化させる旨の違法事由は、環境あるいは環境行政に関するものであって群馬県に対する対内的な義務に関するものではなく、また、このような義務違反の有無は群馬県に財産上の損害が発生するか否かとは関係がない。すなわち、原告らの環境に関する

主張は、本訴の当該職員への損害賠償請求についての義務付け請求（４号請求）や執行機関に対する差止請求（１号請求）においては考慮の対象の外に置かれる無関係な違法事由の主張であって、主張自体失当のものである。

なお、河川法１条が損害賠償請求権発生の根拠となる法条でないことは言うまでもない。

（２）ハッ場ダムは河川環境に配慮して建設されていること

ハッ場ダムは、河川環境に配慮して建設されているものであり、河川法１条に違反することはあり得ない。すなわち、被告らの準備書面（１）、同（２）に述べたとおり、吾妻川は河川としての流量が少ない状況となっていることから、ダム下流の吾妻川の河川環境の改善を図るため、建設の目的に「流水の正常な機能の維持」が追加されたほか、吾妻渓谷の名勝地保全のため、ダムサイトの位置を変更するなど環境改変が極力少なくなるように施設配置、工法などに配慮されている。したがって、河川法１条にいう「河川環境の整備と保全」の趣旨に沿った事業内容となっているのであり、原告らの同条に違反するとの主張は、到底認められるものではない。

なお、原告らは、ハッ場ダム固有の欠陥や問題点（ダム湖の問題点、川原湯温泉街の今後の問題、ダムサイト地盤と湖水域における地滑りの危険性等）を指摘しているが、ダム建設に関して独自の見解を述べているにすぎず、また、財務会計法規上の義務に係る主張でないことも言うまでもない。

８ まとめ

以上に述べたとおり、原告らの主張はいずれの点からも失当であり、すみやかに棄却されるべきである。

以上