

平成16年(行ウ)第20号 ハッ場ダム費用差止等請求事件

原告 柏村忠志 外20名

被告 茨城県知事 外1名

準 備 書 面 (1 8)

平成20年7月 3日

水戸地方裁判所民事第2部 御中

被告兩名訴訟代理人弁護士

伴 義 聖



被告茨城県知事指定代理人

長谷川 浩



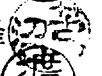
緑 川 仁



木 村 正 人



芝 沼 清 隆



渡 辺 勝 彦



時野谷 浩



井 坂 頼 一



関 根 仁 彦



二 川 浩



斉 藤 茂 雄



被告茨城県公営企業管理者指定代理人

蓼 沼 秋 男



岡 本 茂 晃



大 関 麻 里 子



川 又 敬 之



被告らは、本書面において、被告らの準備書面（１７）の主張を補充するとともに、本訴が住民訴訟の極端な濫用例であることをも併せて明らかにし、本件については、証人尋問を経ることなく直ちに終結されるべきものであることを主張する。

なお、略語は従前の例による。

第１ 被告らの準備書面（１７）の補充について

被告らの準備書面（１７）１４～１６頁（本件での判断枠組み）の主張について、以下のとおり補充する。

- 1 最高裁平成２０年１月１８日第二小法廷判決（判時１９９５号７４頁。以下「最高裁平成２０年判決」という。）は、「普通地方公共団体が、土地開発公社との間で締結した土地の先行取得の委託契約に基づく義務の履行として、当該土地開発公社が取得した当該土地を買い取る売買契約を締結することが違法となる場合」について、次のア又はイのときは、当該売買契約の締結は違法になると判示した。

ア 「土地開発公社が普通地方公共団体との間の委託契約に基づいて先行取得を行った土地について、当該普通地方公共団体が当該土地開発公社とその買取りのための売買契約を締結する場合において、当該委託契約が私法上無効であるときには、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、無効な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結は違法なものになるというべきである。」

イ 「また、先行取得の委託契約が私法上無効ではないものの、これが違法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているときや、当該委託契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該委託契約を解消することができる特殊な事

情があるときにも、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、これらの事情を考慮することなく、漫然と違法な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結は違法なものになるというべきである。」

この判決は、本件にそのまま妥当すると考えられるため、以下、この判旨に沿って本件の考察をする。

- 2 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）は、旧4号損害賠償請求訴訟において、当該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、原因行為を前提としてな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し、この理は1号差止請求訴訟においても妥当するとするのが定説である。

その後の裁判例で、原因行為として種々のものが明らかにされているが（例えば、主要行政事件裁判例概観3（第3版）地方自治関係編348頁以下）、最高裁平成20年判決からは、本件では、国土交通大臣の納付の通知（治水に関する地方負担金、利水に関する特定多目的ダム建設工事負担金）、水特協定書等や基金協定書等の締結（水特法負担金、基金負担金）が原因行為とみなされるべきことが示されている。

- (1) 本件の治水に関する地方負担金と利水に関する特定多目的ダム建設工事負担金については、「利根川水系工事实施基本計画」、「利根川水系河川整備基本方針」、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」等及びこれを前提とする国土交通大臣のこれら負担金の納付の通知が違法無効でない限り納付を義務付けられ、その納付（公金の支出）は違法とは言えないため（このようなアプローチをとったものとして、千葉地方裁判所平成16年（行ウ）第2

0号平成18年2月7日判決<乙152>及びその控訴審判決、上告審決定<乙202-1・2>がある。)、上記最高裁平成20年判決のアの基準が妥当する。

ア 治水に関する地方負担金について

治水に関する地方負担金については、茨城県知事の専決権者である土木部長等が、県議会が議決した予算の執行として、国土交通大臣の納付の通知等に基づき、茨城県知事の所管する一般会計から国庫に納付するが(被告ら準備書面(3)3~5頁,11・12頁,14~18頁,29頁,同準備書面(4)2頁以下参照)。その行為は全くの羈束行為であって、財務会計法規上の義務違反が成立する余地は原則としてない。

他方、上記最高裁平成20年判決のアの基準からすると、当該国土交通大臣の納付の通知が無効であるときには、土木部長等は、無効な納付の通知に基づく義務の履行として地方負担金を国庫に納付してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、その義務に違反して国庫に納付すれば、その納付(公金の支出)は、その前提となる県議会の予算の議決を含め、違法になるということになると思われる。

しかし、八斗島基準点の基本高水ピーク流量を2万2000 m^3 /秒とするのは過大であること、カスリーン台風と同様の降雨が利根川流域にあったとしても八ッ場ダムによる洪水の低減効果はないこと等のことから、八ッ場ダムは不要である旨の原告らの主張によって、「利根川水系工事実施基本計画」、「利根川水系河川整備基本方針」、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」等及びこれらを前提とする国土交通大臣の治水に関する地方負担金の納付の通知が違法無効になるということはある得ない。

すなわち、このような主張は、住民訴訟の予定しない国の事務(事業)に関するものである上、上記計画等では、八斗島地点における基本高水のピーク流量を2万2000 m^3 /秒とし、うち上流ダム群により5500 m^3 /秒を調節し(そのうち八ッ場ダムによる調節分は平均600 m^3 /秒。同ダムの建

設地点では最大流入量3900 m³/秒のうち2400 m³/秒を調節する。)、河道への配分流量を1万6500 m³/秒としているが、利根川の洪水防御のための計画規模(基本高水のピーク流量等)をどのように設定し、どのような河道整備を行い、どのようにダム等の洪水調節施設で調節し、どのような流量を河道に流下させるか等は、河川の重要度、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮し、河川審議会(現社会資本整備審議会)の意見を聴いて、国土交通大臣が定めるものであり、同大臣の大幅な裁量に委ねられているものである。仮に河川審議会等の意見による国土交通大臣の上記計画等の内容が、原告らの主張するように都県民特に茨城県民の生命、身体、財産にとって安全側に偏ったものであるとしても、そのことをもって上記計画等が違法だなどと言えるものでないことはもとより、そもそも国土交通大臣の治水に係る地方負担金の納付の通知は、上記各計画等が所定の手続を経て変更されない限り影響を受けることはなく、そのため、原告らの主張する理由によって納付の通知が違法無効となることはあり得ないからである。

したがって、本件において、治水に関する地方負担金の国庫への納付が違法になるということはおよそあり得ない。原告らの主張は、主張自体失当のものである。

ちなみに、本件においては、ダムサイト・地すべりの危険性や環境についても主張されているが、前者は技術上の問題にすぎず、後者は茨城県の財務とは無関係の問題であり、地方負担金の国庫への納付の適否を左右するものではないので、以下の特定多目的ダム建設工事負担金等の公金の支出においても、この点の記述は省略する。

イ 利水に関する特定多目的ダム建設工事負担金について

利水(水道)に関する特定多目的ダム建設工事負担金については、いずれも県議会が議決した予算の執行として、茨城県企業局長等が、国土交通大臣の特定多目的ダム建設工事負担金の納付の通知等に基づき、同局長の所管する水道事業会計から国庫に納付し、また、その負担金に関し、茨城県知事の

専決権者である保健福祉部長等が、同知事の所管する一般会計から茨城県企業局長の所管する水道事業会計に出資金の繰出しをする（被告ら準備書面（3）5～7頁，12・13頁，18～21頁，27・28頁，29～31頁参照）。その行為は羈束行為であって、財務会計法規上の義務違反が成立する余地は原則としてない。

他方、上記最高裁平成20年判決のアの基準からすると、当該納付の通知が無効であるときには、茨城県企業局長等は、無効な納付の通知に基づく義務の履行として特定多目的ダム建設工事負担金を国庫に納付してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、その義務に違反して国庫へ納付すれば、その納付（公金の支出）は、前提となる県議会の予算の議決を含め、違法になるということになると思われ、また、同様に保健福祉部長等の一般会計から水道事業会計への繰出し（公金の支出）も、県議会の予算の議決を含め、違法になるということになると思われる。

しかし、茨城県の保有水源には余剰があり、地下水の利用や工業用水の転用もできるから、八ッ場ダム建設事業に参画する必要性がない旨の原告らの主張によって、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」及びこれらを前提とする国土交通大臣の特定多目的ダム建設工事負担金の納付の通知が違法無効になるということはある得ない。

すなわち、仮に原告らの主張のとおり茨城県企業局等の保有水源に余剰があるとしても、およそ水道事業者等は水需要に対し必要最小限度の水源で対応しなければならず、余裕分は削減しなければならない義務があるなどと言えるものではなく、また、仮に削減するにしても、原告らの主張する工業用水の転用等の可否を含め、どの水源をどの程度削減するかは水道事業者等の裁量に委ねられているものであり、余裕があることを理由に直ちに水源の1つである八ッ場ダムに参画することが違法だなどと言えるものでもなく、さらに、そもそも国土交通大臣の利水に係る納付の通知は、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」が所定の手続を経て変更されない限り何ら影響を受け

るものではないため、原告らの主張する事由が仮にあっても、納付の通知が違法無効になることは全くあり得ないからである。

したがって、本件において、原告らの主張により、利水（水道）に関する特定多目的ダム建設工事負担金の国庫への納付が違法になるということはおよそあり得ない。原告らの主張は、主張自体失当のものである。

(2) 水特法負担金と基金負担金の支出については、上記最高裁平成20年判決のイの基準が妥当する。

ア 水特法負担金は、内閣総理大臣の指定ダムの指定、水源地域の指定、水源地域整備計画の公示を経て、水特法上の整備事業を実施するため、水特協定書、覚書等（以下、併せて「水特協定書等」という。）に基づく群馬県からの請求により、県議会の議決した予算の執行として、茨城県企業局長の所管する水道事業会計から群馬県に支出される（被告ら準備書面（3）8・9頁、13・14頁、21～23頁、29・30頁参照）。

また、基金負担金は、水特法上の整備事業を補完するための基金事業を実施するため、基金協定書、細目協定書等（以下、併せて「基金協定書等」という。）に基づく利根川荒川基金からの請求により、県議会の議決した予算の執行として、茨城県企業局長の所管する水道事業会計から同基金に支出される（被告ら準備書面（3）9～11頁、14頁、23～27頁、29・30頁参照）。

なお、専決権者等は、上記特定多目的ダム建設工事負担金で述べたところと同様である。その行為は羈束行為であって、財務会計法規上の義務違反が成立する余地は原則としてない。

イ 他方、上記最高裁平成20年判決のロの基準からすると（要約すると）、水特法負担金に係る水特協定書等や基金負担金に係る基金協定書等が、無効ではないにしても違法に締結されたものであって、茨城県が取消権又は解除権を有しているとき、又は、これら協定書等が著しく合理性を欠き、そのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、

客観的にみてこれら協定書等を解消することができる特殊な事情があるときは、茨城県企業局長等は、これら事情を考慮して取消若しくは解除又は解消をすることなく、漫然と水特法負担金、基金負担金を群馬県や利根川荒川基に支出してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、その義務に違反して群馬県等に支出すれば、その支出（公金の支出）は、その前提となる県議会の予算の議決を含め、違法になるということになると思われる。

しかし、上記目的のための水特協定書等や基金協定書等が、違法に締結されたものだとか、著しく合理性を欠き、そのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵があるとか言えないことはここであえて説明するまでもなく、また、仮に原告らの主張するように、前述したように、地下水の利用や工業用水の転用を含め現在茨城県で水源に余剰があるとしても、前述したように、それをもって余裕分を削減しなければならないとか、水源の1つの八ッ場ダムへの参画が違法になるなどと言えないことはもとより、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」の変更等の所定の手続を経ない限り、茨城県企業局長等が水特法負担金や基金負担金を群馬県や利根川荒川基金に支出するに際し、一方的に水特協定書等や基金協定書等を取消若しくは解除又は解消をすることができないことは自明であって、原告らの主張する事由は水特法負担金や基金負担金の支出の適否に何ら影響を及ぼさず、その支出の違法事由になるものではないのである。

したがって、本件において、原告ら主張により、水特法負担金及び基金負担金の支出（公金の支出）が違法になることはおよそあり得ない。

- 3 以上に述べたとおり、本訴請求が主張自体失当のものであることは明白である。

1 ハッ場ダム建設事業は、国土交通大臣が、関係各大臣との意見調整や審議会の答申を経て、さらに関係都県知事やその議会の同意を経る等して実施している国の事業であるが（被告らの準備書面（1）等）、本件は、地方公共団体の国庫への負担金の納付等の財務会計行為に藉口して、住民訴訟の予定していない国の事業を対象にして争っているものであり、また、間接民主制のもとで県民により選出された長、議会議員が決定した公共事業に関する政策問題について、選挙権者の50分の1以上の連署によることもなく（地方自治法75条参照）、県民の総意とは無関係のわずか21名の者が、ハッ場ダムは茨城県では水余りだから利水上必要がない、利根川の治水対策上必要ないなどと自らの政策論を主張し、これに地方財政法違反などという的外れな法律論をこじつけて提起しているものであって、住民訴訟の極端な濫用例といえるものである。

2 そのため、本件において、以下に述べるような不合理な問題が生じている。

(1) 本件においては、ハッ場ダムの「必要性」の有無が争点となっているが、およそ公共事業の必要性のいかんは選挙により選出された代表者（長、議員）の判断に委ねられるものであり、本件での長期にわたって実施されている利根川の治水問題、都県民のライフラインに関わる利水問題、その他社会資本の整備、雇用・景気対策等として公共事業のあり方についても同様である。本件はこのようなすぐれて政策に関わる問題について、選挙権者50分の1以上の連署という正当性を持たないわずか21名の県民が、住民訴訟の地方財務（財務会計行為）の前提問題に藉口して国の公共事業の当否を争っているものであり、これを住民訴訟の争点とすることは、地方自治法75条の事務監査請求制度の趣旨にもとると言わざるを得ず、同制度を死文化させることとなる。特に、裁判所を介することにより事務監査請求制度以上の効果（例えば、国家公務員や地方公共団体職員に対する直接の対質等）を発揮させることは、住民訴訟制度の著しい濫用と言わざるを得ない。

(2) 本来行政行為を対象とする行政訴訟は、訴えの利益（原告適格）のある者

のみが提起し得るものであるが、住民訴訟の財務会計行為の前提問題として、例えば、本件のように、八ッ場ダムの治水上、利水上の必要性等を争う途を開けば、行政訴訟の訴えの利益は形骸化し、行政訴訟の体系を崩してしまうことになる。訴えの利益がある者であっても、本件の「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」等の計画については抗告訴訟の対象にし得ないが（被告らの準備書面（5）10・11頁参照）、本訴において原告らは、地方財務の前提問題として当該計画の適否を争うことができるとなると、行政訴訟制度との不均衡は著しいものになってしまう（抗告訴訟制度に抵触し、住民訴訟の目的を著しく逸脱する旨判示した裁判例として、名古屋地方裁判所平成10年（行ウ）第48号平成13年3月2日判決及びその控訴審判決<乙203-1・2>がある。）。

- (3) 住民訴訟の提起には、住民監査請求前置主義がとられているが、その趣旨は、住民訴訟の前置手続として、まず、当該地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、行為又は怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることを目的とするものである（最高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決・民集41巻1号122頁等）。このような制度目的のもとでの監査委員の職務権限は、財務監査のみならず行政監査にまで拡大されてはいるものの、自ずから限界があり、監査委員の監査の及び得ないものまでを住民監査ひいては住民訴訟の対象とするのは妥当ではなく、本件でいえば、例えば、長、議会議員の決定した八ッ場ダム建設事業に参画する利水上の必要性、国の決定した利根川の治水上の必要性等について判断することや、国の公共事業政策の適否の判断のため国家公務員を招聘するようなことは、住民監査の段階では相当でなく、住民訴訟の段階でもこのような点は尊重されて然るべきである。

- (4) 国の行政については住民訴訟に対応するような制度は存在しないが、地方公共団体については訴えの利益と無関係に一般行政について争える途を開

き、また、地方公共団体の財務会計行為に藉口して国の事務の適否を争えるとなると、国と地方公共団体の事務に対する訴訟制度のあり方や訴え提起の要件として訴えの利益の存在を求める行政訴訟制度との間で、あまりにも均衡を失する仕組みを認めることとなる。

(5) 本件は、住民訴訟の濫用事案として、上記のような問題が現に生じているのであり、貴庁におかれては慎重な対応が望まれる。

第3 まとめ

第1に述べたように、本訴請求が主張自体失当のものであることは明白であり、また、第2に述べたように、本訴が住民訴訟の極端な濫用事案であることも明らかである。

本件においては、証人尋問を実施しても結論に全く影響がなく、かえって住民訴訟の濫用を助長するだけであって、本件は既に貴庁のご判断に熟していると考えられるため、直ちに弁論を終結された上、ご判断を頂きたいと考える。

以上