

平成26年3月25日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 後藤正行
平成21年(行コ)第269号 八ッ場ダム費用支出差止等請求控訴事件 (原審・水
戸地方裁判所平成16年(行ウ)第20号)

(口頭弁論終結日 平成25年12月19日)

判 決

水戸市笠原町978番6

被 控 訴 人

茨城県知事橋本昌
(以下「被控訴人知事」という。)

水戸市笠原町978番6

被 控 訴 人

茨城県公営企業管理者
企業局長中島敏之

東京高等裁判所

(以下「被控訴人企業局長」という。)

被控訴人ら代理人 別紙代理人目録記載のとおり
主 文

1 原判決主文第2項を次のとおり変更する。

(1) 本件訴えのうち、以下の部分をいずれも却下する。

ア 被控訴人企業局長に対し、八ッ場ダムに係る特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金、水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金及び公益財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金の各支出の差止めを求める部分のうち、平成25年12月19日までにされた支出の差止めを求める部分

イ 被控訴人知事に対し、八ッ場ダムに係る河川法63条に基づく受益者負担金及び被控訴人企業局長による上記建設費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への繰出金の各支出の差止めを求める部分のうち、平成25年12月19日までにされた支出の差止めを求める部分

(2) 控訴人らのその余の請求をいずれも棄却する。

2 その余の本件控訴をいずれも棄却する。

3 訴訟費用は第1, 2審とも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 被控訴人企業局長が国土交通大臣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違法であることを確認する。
- 3 被控訴人企業局長は八ッ場ダムに係る次の(1)ないし(3)の負担金を支出してはならない。

(1) 特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金

(2) 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金

(3) 公益財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金

4 被控訴人企業局長は茨城県を代表して福田克彦に対し、次の損害賠償請求をせよ。

6億5162万9254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分の割合による遅延損害金

5 被控訴人知事は八ッ場ダムに係る次の(1)の負担金及び(2)の繰出金を支出してはならない。

(1) 河川法63条に基づく受益者負担金

(2) 被控訴人企業局長による第3項(1)の建設費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への繰出金

6 被控訴人知事は茨城県を代表して橋本昌に対し、次の損害賠償請求をせよ。

57億2463万1039円並びにうち8億9084万6570円に対する平成16年9月10日から、うち48億3378万4469円に対する平成20年10月29日から各支払済みまで年5分の割合による遅延損害金

第2 事案の概要

1 本件訴訟の概要

八ッ場ダム建設事業は、一級河川利根川の管理者である国土交通大臣が、河川法及び特定多目的ダム法（以下「特ダム法」という。）に基づき、利根川水系吾妻川上流の群馬県吾妻郡長野原町に、利根川の洪水被害の軽減（治水）、水道用水及び工業用水の確保（利水）、吾妻川の河川水量の増加及び発電を目的として多目的ダムを建設する国の事業であり、利根川流域の各都県は、河川管理の受益者（河川法63条）兼ダム使用権の設定予定者（特ダム法5条）としてこの事業に参画している。事業費用は国費及び流域各都県の負担金により賄われ

ることとされ、流域各都県の負担金については、水道事業を行う地方公営企業管理者が、特別会計から、①特ダム法7条に基づく建設費負担金、②水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金、③公益財団法人利根川・荒川水源地域対策基金に対する協定(乙48)に基づく事業経費負担金を支出し、各都県知事が、一般会計から、④河川法63条に基づく受益者負担金のほか、⑤上記①の建設費負担金を補助するため地方公営企業法18条1項に基づく繰出金を支出している。

茨城県の住民である控訴人らは、八ッ場ダム建設事業は茨城県にとって治水及び利水上の必要性を欠くから、これに公金を支出することは違法であると主張して、地方自治法242条の2第1項1号、3号及び4号に基づき、被控訴人企業局長に対し、①ダム使用权の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、②上記各負担金の支出の差止め並びに③茨城県公営企業管理者企業局長の地位にあった者に対し既支出金相当額の損害賠償請求をすることを求め、被控訴人知事に対し、④上記負担金及び繰出金の支出の差止め並びに⑤茨城県知事の地位にあった者に対し既支出金相当額の損害賠償請求をすることを求める住民訴訟を提起した。

原審は、被控訴人企業局長に対する①のダム使用权の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訴えは不適法であるとして却下し、その余の請求を棄却したので、控訴人らがこれを不服として控訴した。

2 前提事実については、次のとおり付加訂正するほか、原判決の「事実及び理由」第2の1に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 八ッ場ダムの建設に関する基本計画について

原判決5頁14行目の「第3回変更(乙255)」の次に「平成25年11月の第4回変更(乙383)」を加え、22行目末尾の次に「第4回変更は、①民主党政権下における八ッ場ダム建設事業の検証等に4年度分を要したことから工期を平成31年度までの予定に変更し、②効率的な洪水調節のため、

ダムの洪水調節方式等につき計画高水流量毎秒3900m³のうち毎秒2400m³の洪水調節を行うとしていたものを、毎秒3000m³のうち毎秒2800m³の洪水調節を行うことに変更したものである。」を加える。

原判決6頁2行目の「平成27年度」を「平成31年度」と改め、3行目の「以下のとおりである。」を「以下のとおりであり、ダム使用権の設定予定者は、茨城県（水道）のほか、群馬県（水道）、藤岡市（水道）、埼玉県（水道）、東京都（水道）、千葉県（水道）、北千葉広域水道企業団（水道）、印旛郡市広域市町村圏事務組合（水道）、群馬県（工業用水道）、千葉県（工業用水道）である。」と改める。

原判決7頁4行目の「国土交通大臣は、」の次に「その管理する一級河川に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作成しなければならない（特ダム法4条1項、2条、河川法9条1項）」を加え、10行目の「公表」を「公示」と改める。

(2) 水資源開発促進法について

原判決7頁21行目の「ウ」の次に「国土交通大臣（平成13年1月5日以前は内閣総理大臣）は、産業の開発又は発展及び都市人口の増加に伴い用水を必要とする地域について広域的な用水対策を緊急に実施する必要があると認めるときは、関係行政機関の長に協議し、関係都道府県知事及び国土審議会の意見を聞いて、閣議決定を経て、水資源の総合的な開発及び利用の合理化を促進する必要がある河川の水系を「水資源開発水系」として指定し、公示しなければならない（水資源開発促進法3条、1条）。」を加え、22行目の「以降は」を「以前は」と改める。

(3) 茨城県の行う水道用水供給事業について

原判決10頁11行目冒頭から16行目末尾までを次のとおり改める。

「ア 茨城県は、昭和54年ころ、県内で水道事業を営む市町村等から水道法5条の2に基づく要請を受け、上記市町村等と協議して広域的水道整備

計画案を策定するとともに、これら市町村等との間で、将来の県営水道用水供給事業による受水量、茨城県の浄水供給義務、施設整備義務等を定めた実施協定を締結し、議会の同意を得て、県北地域を除く4つの地域（県南地域、県西地域、鹿行地域、県中央地域）につきそれぞれ広域的水道整備計画（水道法5条の2）を策定した。茨城県企業局は、上記各広域的水道整備計画に従い、水道法26条に基づく水道用水供給事業の認可を受けて上記4地域の市町村等に対する水道用水供給事業を経営するものであり、上記実施協定に基づき取水・導水施設や浄水施設等の施設整備を行うとともに、水道事業を営む市町村等との間で需給契約（茨城県水道条例2条2項）を締結し、これに基づき水道用水を供給している。

（甲18，20，乙26ないし31，183，225，228）」

(4) 利根川水系の水資源開発について

原判決10頁17行目の「イ」の次に「上記茨城県の策定した県南地域及び県西地域の各広域的水道整備計画（乙29，31）には、将来の水道用水の需要について、給水人口の増加及び1人当たりの一日最大需要水量の増加により順次増加し、昭和75年（平成12年）には策定時のおよそ3倍（県西地域）又は7倍（県南地域）となるとの推計が示されており、いずれも今後の水源について、霞ヶ浦を含めた利根川水系の水資源開発を積極的に促進することにより確保する旨の記載があるところ、」を加え、同11頁8行目の「茨城県知事は、」の次に「上記各広域的水道整備計画に基づき、」を加える。

(5) ハッ場ダム使用権に基づく確保水量について

原判決11頁14行目の「取水量」を「最大取水量」と改め、16行目末尾の次に行を改めて次のとおり加える。

「茨城県は、ハッ場ダムの使用権に基づき利根川から取水する上記最大取水量9万4200m³/日のうち、県南広域水道用水供給事業のために6万4450m³/日、県西広域水道用水供給事業のために3120m³/日、将来の

事業化のために2万6630 m³/日を確認している（乙225）。」

(6) 利根川からの取水許可（暫定豊水水利権）について

原判決13頁4行目冒頭から12行目末尾までを次のとおり改める。

「カ 利根川の河川管理者である国土交通大臣は茨城県に対し、将来の水源地である八ッ場ダム建設事業への参画を条件に、八ッ場ダム完成までの間、基準渇水流量を超える場合に限りその超える部分の範囲内で取水することができる暫定豊水水利権として利根川から取水することを許可した。

暫定豊水水利権とは、安定的な水源が未だ確保されていないが、水需要が増大し緊急に取水することが社会的に強く要請されている場合に、基準渇水流量（10年に1回程度の渇水年における取水予定地点の渇水流量）を超える余剰分（豊水）について、水利権の存続期間を限定し、必要な水源確保のための措置を早急に講じることなどの条件を付してする流水の占用許可（河川法23条）に基づく水利権であり、基準渇水流量内で安定的に取水が継続されるいわゆる安定水利権とは区別されている。

八ッ場ダム建設事業への参画を条件とする暫定豊水水利権に基づく許可水量（取水量）は、平成18年2月7日には「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」に定められたダム完成時の最大取水量9万4200 m³/日のうち4万4640 m³/日であったが、平成20年3月28日には4万6945 m³/日、平成21年8月28日には5万0317 m³/日と順次増量された。茨城県企業局は、現在、この暫定豊水水利権に基づき、県南広域水道用水供給事業（利根川給水系）として4万7197 m³/日、県西広域水道用水供給事業（水海道給水系）として3120 m³/日を利根川から取水し、該当区域の水道事業者に水道用水として供給している。（乙225、238）」

(7) 特ダム法7条1項の建設費負担金について

原判決14頁11行目の「特ダム法27条」を「特ダム法7条」と、18行目の「告知」を「通知」と改める。

(8) 地方公営企業法 18 条 1 項の繰出金について

原判決 15 頁 20 行目の「オ」の次に「地方公営企業法 18 条 1 項は、地方公共団体は、同法 17 条の 2 第 1 項に定めるもののほか一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に出資をすることができる旨を定め、総務省自治財政局長通知（乙 138）は、その基本的な考え方として、上水道事業の経営基盤の強化及び資本費負担の軽減を図るための出資に要する経費として、国庫補助の対象となった水道水源施設等に係る建設改良費の 3 分の 1 を繰出しの対象とするものとしている。」を加える。

(9) 水特法負担金について

原判決 19 頁 22 行目の「(同法 1 条)。」の次に「国土交通大臣（平成 13 年 1 月以前は内閣総理大臣）は、国が建設する指定ダム（同法 2 条）の建設によりその基礎条件が著しく変化すると認められる地域を水源地域として指定することができ（同法 3 条）、その公示があったときは、当該地域の都道府県知事は水源地域整備計画の案を作成して提出し、国土交通大臣はこれに基づき水源地域整備計画を決定する（同法 4 条)。」を加える。

原判決 20 頁 7 行目「イ」の次に「内閣総理大臣は、昭和 61 年 3 月、八ッ場ダムを水特法 2 条の指定ダムに指定し、平成 7 年 9 月、群馬県吾妻郡長野原町等を水特法 3 条の水源地域に指定して公示し、群馬県知事による水源地域整備計画案の提出を受けて 11 月に利根川水系吾妻川八ッ場ダムに係る水源地域整備計画を決定し、12 月にこれを公示した（乙 40 ないし 42、弁論の全趣旨)。」を加える。

(10) 基金負担金について

原判決 22 頁 6 行目の「財団法人」の次に「(平成 24 年 7 月 2 日以降は公益財団法人)」を加え、10 行目の「水源地域対策特別措置法」を「水特法」と改め、13 行目の「利根川荒川基金は、」の次に「利根川水系及び荒川水系におけるダム等の建設に伴い必要となる水没関係住民の生活再建対策と水没

関係地域の振興対策に必要な資金の貸付け等を行うことにより、当該ダム等の建設促進、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、」を加え、17行目の「されている」を「され、これらの事業の実施については、理事会の議決を経て国土交通大臣の承認を受けた業務方法書によるものとされている」と改め、22行目ないし23頁1行目の「財団法人利根川・荒川水源地域対策基金業務方法書」（以下「業務方法書」という。乙46の1、2）」の次に「を定めた。業務方法書は、ダム等ごとに、上記事業につき予め国土交通省の意見を聞いた上、地域の実情に応じた業務細則を定めるものとし（6条）、その事業に要する経費の負担について当該ダム等の関係都県と協定を結ぶものとしている（8条）。利根川荒川基金は、業務方法書6条」を加える。

原判決23頁8行目の「負担については、」の次に「業務方法書8条に基づき、」を加える。

- 3 争点については、次のとおり訂正するほか、原判決の「事実及び理由」第3の2に記載のとおりであるから、これを引用する。

原判決26頁13行目の「本件の」から19行目末尾までを次のとおり改める。

「本件の争点を整理すると以下のとおりとなる。

- (1) 争点(1) (ダム使用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を求める訴えの適法性)
- (2) 争点(2) (争点(1)記載の訴えを除いたその余の支出差止請求に係る訴えの適法性)
- (3) 争点(3) (建設費負担金及び繰出金の支出の違法性)
- (4) 争点(4) (受益者負担金の支出の違法性)
- (5) 争点(5) (ハッ場ダムに係るその他の問題点と公金支出の違法性)」

- 4 争点に関する当事者の主張については、次のとおり付加訂正するほか、原判

決の「事実及び理由」第3の3に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 争点(1) (ダム使用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を求める訴えの適法性) について

原判決26頁21行目冒頭から末尾までを「(1) 争点(1) (ダム使用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を求める訴えの適法性)」と改め、27頁12行目末尾の次に行を改めて次のとおり加える。

「特ダム法は、ダム使用权の設定予定者に対し、単に「将来国土交通大臣に対しダム使用权の設定を請求しうる権利」のみを付与したものではない。ダム使用权設定予定者たる地位は、特ダム法に定められた包括的な地位であって、地方自治法238条1項7号の「出資による権利」に該当する。」

(2) 争点(2) (争点(1)記載の訴えを除いたその余の支出差止請求に係る訴えの適法性) について

原判決28頁15行目冒頭から16行目末尾までを「(2) 争点(2) (争点(1)記載の訴えを除いたその余の支出差止請求に係る訴えの適法性)」と改め、29頁16行目末尾の次に行を改めて次のとおり加える。

「本件において控訴人らが予防、是正を求める対象は、茨城県において予防、是正しうる茨城県財務に固有の違法事由ではなく、その実質は、国土交通大臣の納付の通知に違法無効事由が存するか否かを介して国の実施する事業の適否、要否を審理の対象とするものであり、住民訴訟制度の趣旨、目的を逸脱するものである。仮に本件の訴えが適法とされるならば、国が法令で定める土木その他の建設事業を行う場合、当該事業に何の関わりもなく全く影響を受けない者であっても、茨城県の事業負担金に藉口することにより国の事業の内容の適否、要否を住民訴訟で争うことができることになりかねない。本件訴えは、法により特に出訴が認められた客観訴訟である住民訴訟の類型に該当しない訴えであり、不適法なものとして却下されるべきである。」

(3) 争点(3) (建設費負担金及び繰出金の支出の違法性) について

原判決 29 頁 17 行目冒頭から 18 行目末尾までを「(3) 争点(3) (建設費負担金及び繰出金の支出の違法性)」と改め、30 頁 3 行目末尾の次に行を改めて次のとおり加える。

「以下の事情によれば、茨城県がダム使用权設定予定者たる地位を維持することは、これに伴う負担金支出の継続を上回る利益を水道事業にもたらさないから、被控訴人企業局長はダム使用权の設定申請を取り下げることにより爾後の負担金支出義務を回避すべき財務会計法規上の義務を負い、これに反して建設費負担金を支出することは上記財務会計法規上の義務に違反して違法である。

また、以下の事情によれば、茨城県が八ッ場ダム建設事業に係る建設費負担金を負担することは、地方自治法 2 条 1 4 項、地方財政法 4 条 1 項の最少経費原則、水道法 2 条の 2 の適正能率的運営義務に違反するものであるから違法である。」

原判決 31 頁 9 行目末尾の次に「茨城県内の各市町村等はいわゆる責任引取制に基づき現実に使用しない水量の水道料金の支払を強制されており、被控訴人らの主張する水の需要予測はこのような現実に使用しない水量を計上することにより水増しされたものであって、これを控除した真実の需要量と被控訴人らの需要予測との乖離はさらに大きくなるはずである。」を加える。

原判決 36 頁 17 行目末尾の次に行を改めて「以上のとおり、茨城県は建設費負担金を支出する根拠がないのであるから、これを補助するためにする地方公営企業法 18 条 1 項に基づく繰出金の支出も違法である。」を加える。

(4) 争点(4) (受益者負担金の支出の違法性) について

原判決 43 頁 10 行目冒頭から 11 行目末尾までを「(4) 争点(4) (受益者負担金の支出の違法性)」と改め、46 頁 15 行目末尾の次に行を改めて次のとおり加える。

「河川法 63 条 1 項の受益者負担金は、当該河川の管理により「著しく利

益を受ける」都府県が負担するものであるが、「著しい利益」とは重大かつ明白な利益であり，被控訴人知事がその主張・立証責任を負う。しかるに，被控訴人知事は茨城県の「著しい利益」について主張立証を尽くしていない。八ッ場ダム建設事業が前提とする八斗島基準地点における基本高水ピーク流量2万2000 m³/秒は合理的な根拠のない数値であり，関良基拓殖大学准教授によるカスリーン台風洪水の再現計算によれば，その値は1万6600 m³/秒となるが，この流量であれば利根川上流の既存6ダムの洪水調節容量により調節可能である。茨城県が位置する利根川下流域における八ッ場ダムの治水効果は，水量にして80～280 m³/秒，水位にして5～19 cmに過ぎないものである。また，八ッ場ダムによってもたらされる洪水調節費用について，合理的な便益計算は全くされていない。

以上によれば，茨城県にとって八ッ場ダムによる洪水調節は不要であるから，茨城県は八ッ場ダム建設事業により「著しく利益を受ける」都府県には当たらず，受益者負担金の支出は違法である。」

- (5) 争点(5) (八ッ場ダムに係るその他の問題点と公金支出の違法性) について
原判決52頁4行目冒頭から末尾までを「争点(5) (八ッ場ダムに係るその他の問題点と公金支出の違法性) について」と改め，6行目冒頭から53頁21行目末尾までを次のとおり改める。

「(ア) 水特法負担金及び基金負担金の支出の違法性について

争点(3)及び(4)における控訴人らの主張のとおり，茨城県が，八ッ場ダムにより利水上も治水上も利益を受けないにもかかわらず，群馬県との間で水特法負担金の支出を内容とする合意をすることは，公序良俗（民法90条）ないし心裡留保（民法93条）により無効である。したがって，茨城県が，水特協定書（乙43）及び覚書（乙49）に基づき，群馬県に対し水特法負担金を支出することは違法である。仮に上記合意が無効でなくても，水特協定書10条は，協定に疑義が生じた場合には，各々協議の

上処理するものとする旨を定めており、毎年の協議に際して当事者である県が負担金を拒否することも想定しているのであるから、被控訴人企業局長ないし被控訴人知事がこの拒否権を行使することなく漫然と水特法負担金を支出することは違法である。

また、争点(3)及び(4)における控訴人らの主張のとおり、茨城県が、八ッ場ダムにより利水上も治水上も利益を受けないにもかかわらず、利根川荒川基金との間で負担金の支出を内容とする合意をすることは、公序良俗(民法90条)ないし心裡留保(民法93条)により無効である。したがって、茨城県が、基金協定書(乙48)に基づき、利根川荒川基金に対し基金負担金を支出することは違法である。仮に上記合意が無効でないとしても、基金協定書4条は、協定の解釈に疑義を生じた場合は、各々十分協議の上定める旨を定めており、毎年の協議に際して当事者である県が負担金を拒否することも想定しているのであるから、被控訴人企業局長ないし被控訴人知事がこの拒否権を行使することなく漫然と水特法負担金を支出することは違法である。

(イ) 中和生成物の堆積による機能喪失について

八ッ場ダム建設予定地である吾妻川は強酸性の河川であり、石灰による中和を要する。中和生成物の沈殿のため、八ッ場ダムの上流に品木ダムが設置されているが、同ダムは中和生成物の堆積により間もなく飽和状態に達するから、八ッ場ダムのダム湖に中和生成物が堆積することとなる。八ッ場ダム建設計画において予定している堆砂にはこの中和生成物の堆積量は考慮されていないから、八ッ場ダムは短期間のうちにダムの容量が確保できなくなり、治水・利水機能を喪失することとなる。

(ウ) ダムサイト地盤の脆弱性、危険性の問題について

八ッ場ダムのダム堤体の敷地であるダムサイトの基礎岩盤には多数の割れ目が存在し、割れ目や風化の影響により高いルジオン値(透水性)を示

す部分や熱水変質帯が存在する。したがって、その岩盤を概ねB級ということではできないのであり、国土交通省関東地方整備局の岩級区分には矛盾がある。八ッ場ダムのダムサイト周辺には擾乱帯と呼ばれる断層破碎帯や断層が発見されており、ダムサイトの基礎岩盤はダム堤体を建設するには不適格なものであり、ダムが十分な機能を発揮しない可能性やダム堤体が破壊される可能性さえある。

このような危険性を有する八ッ場ダムは河川法3条2項の河川管理施設としての客観的効用を備えておらず、これにより茨城県が「著しく利益を受ける」もの（河川法63条1項）とはいえないから、茨城県が受益者負担金を支出すべき法的根拠を欠くものである。

(エ) 貯水池地すべりの危険性について

国はダム建設予定地周辺の各所に地すべりの危険があることを認識しているにもかかわらず、地すべり対策の再検討をするとするのみで具体的な対策を確立していない。

地すべりによってダムの貯留機能が損なわれるから、八ッ場ダムは河川法3条2項の河川管理施設としての客観的効用を備えておらず、これにより茨城県が「著しく利益を受ける」もの（河川法63条1項）とはいえないから、茨城県が受益者負担金を支出すべき法的根拠を欠くものである。

(オ) 環境破壊について

八ッ場ダム建設予定地周辺では、吾妻渓谷などの貴重な自然環境やイヌワシなどの絶滅危惧種を含む多様な生物の存在が明らかとなっており、ダム建設によりこれら自然環境に極めて重大な影響を及ぼすおそれがあるから、国は、条理上の環境影響評価義務並びに生物多様性条約に基づく環境影響評価義務を負う。また、八ッ場ダム建設事業は、ダム建設予定地、水没予定地及びその周辺住民の生活環境破壊をもたらすから、国は、生活環境破壊の影響についても条理上の環境影響評価義務を負う。

しかるに、国土交通省が「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」（甲E18。昭和53年7月1日建設事務次官通知）に基づき実施した環境影響評価（甲E2）及びその後追加して実施した調査（甲E21ないし25）はいずれも不十分で適正を欠き、上記環境影響評価義務に違反し、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律9条にも違反するものであるから、八ッ場ダム建設事業は違法である。

(カ) 遺跡について

八ッ場ダム建設予定地には極めて大きな価値を有する遺跡群が存在するから、国は、その発掘調査を完遂し、さらに環境影響評価を行い、これを保存する義務を負うところ、これらは全く実施されていないのであるから、八ッ場ダム建設事業には重大かつ明白な違法がある。」

第3 当裁判所の判断

当裁判所は、控訴人らの請求のうち、①被控訴人企業局長が国土交通大臣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の違法確認を求める訴え（原判決主文第1項に掲げる訴え）、②被控訴人企業局長に対し、八ッ場ダムに係る建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金の支出の差止めを求める訴えのうち平成25年12月19日までにされた支出の差止めを求める部分（本判決主文第1項(1)アに掲げる部分）、③被控訴人知事に対し、八ッ場ダムに係る受益者負担金及び繰出金の支出の差止めを求める訴えのうち平成25年12月19日までにされた支出の差止めを求める部分（本判決主文第1項(1)イに掲げる部分）は、いずれも不適法であるから却下し、その余の請求は理由がないから棄却すべきものと判断する。その理由は、次のとおりである。

1 争点(1)（ダム使用权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を求める訴えの適法性）について

当裁判所も、被控訴人企業局長がダム使用权設定申請を取り下げないことは

財務会計上の行為としての財産管理行為に当たるものということとはできず、地方自治法242条1項の「財産の管理を怠る事実」に該当しないから、その違法確認を求める訴えは不適法であり、却下すべきものと判断する。その理由は次のとおりである。

(1) 地方自治法242条の2に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は同法242条1項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、これらの事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである。

したがって、ダム使用权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を求める訴えが適法といえるためには、被控訴人らのダム使用权設定申請の取下げ行為が財務会計上の行為としての財産管理行為に当たる場合でなければならないので、この点について検討する。

(2) 地方自治法242条1項にいう「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金であり（同法237条1項）、公有財産とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち、同法238条1項各号所定の財産（基金に属するものを除く。）をいう。

控訴人らは、ダム使用权の設定予定者たる地位が、物権であるダム使用权の設定及び引渡しを受ける地位であり、法的には物権の引渡請求権とみるべきであって、地方自治法238条1項4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」又は同項7号の「出資による権利」に該当する旨主張する。

同項4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」とは、地上権、地役権、鉱業権のほか、法律上確立した用益物権又は用益物権的性格を有する権利をいうものと解される。ダム使用权は物権とみなされるが（特

ダム法20条),この権利は国土交通大臣が多目的ダム建設完了時にダム使用権設定予定者に対しダム使用権の設定をすることによって初めて発生するものであり(特ダム法17条),ダム使用権の設定予定者は,特ダム法上,将来ダム使用権の設定を受け得るという手続上の地位を有するに過ぎないものである。したがって,このような手続上の地位をもって,地方自治法238条1項4号の「地上権,地役権,鉱業権その他これらに準ずる権利」に当たるものということとはできない。

また,同項7号の「出資による権利」とは,利益配当や残余財産の分配請求権など,法人や組合の事業に対する出資により取得する財産上の権利をいうものと解される。ダム使用権の設定予定者は,特ダム法7条に基づき多目的ダムの建設費を負担するが,これにより何らかの財産上の権利を取得するものではないから,ダム使用権設定予定者の地位をもって「出資による権利」に当たるものということとはできない。控訴人らは,ダム使用権設定予定者たる地位が特ダム法に定められた包括的な地位である旨主張するが,上記の判断を左右しない。

なお,控訴人らは,地方公営企業法20条の「資産」と地方自治法242条の「財産」は同義であり,本件各負担金が総勘定元帳内訳簿において資産として計上されているから,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が,地方自治法は,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(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),同法上の「財産」はこれらの規定に定められたものに限られると解されるのであって,地方公営企業法の「資産」と同義であると解すべき理由はない。

(3) 以上によれば,ダム使用権設定申請の取下げ行為は,財務会計上の行為としての財産管理行為に当たるものということとはできないから,本件訴えのうち,被控訴人企業局長に対し八ッ場ダム使用権の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の確認を求める部分は不適法であり，却下すべきものである。

2 争点(2) (争点(1)記載の訴えを除いたその余の支出差止請求に係る訴えの適法性) について

本件訴えのうち，上記1に判断済みの争点(1)記載の訴えを除いたその余の本件各訴えについて，その適法性の有無を判断する。

(1) 支出行為完了後の支出の差止請求に係る訴えの適法性

地方自治法242条の2第1項1号の差止めを求める訴えは，その性質上，差止めの対象となる行為が完了した場合には，訴えの利益を欠き，不適法となるものと解される。被控訴人企業局長に対して建設費負担金，水特法負担金，基金負担金の支出の差止めを求める訴え並びに被控訴人知事に対して受益者負担金及び繰出金の支出の差止めを求める訴えのうち，平成20年10月28日までに支出された金員の支出差止めを求める部分については，控訴人らは，支出の差止めを求める請求に代えて損害賠償をすることを求める訴えとする趣旨で訴えを変更している(原判決25頁5行目ないし8行目)が，その後当審の口頭弁論終結日である平成25年12月19日までにされた支出の差止めを求める部分については，差止めの対象となる行為が完了したものであり，訴えの利益を欠くから，不適法として却下すべきものである。

(2) 支出行為完了前の支出の差止請求に係る訴えの適法性

争点(1)記載の訴えを除いたその余の本件各訴えのうち，支出行為完了前の支出の差止請求に係る訴えは適法であるものと判断する。その理由は，原判決63頁3行目冒頭から21行目末尾までに記載のとおりであるから，これを引用する。

3 争点(3) (建設費負担金及び繰出金の支出の違法性) について

当裁判所も，被控訴人企業局長による建設費負担金の支出及び被控訴人知事による繰出金の支出が違法であるということとはできないものと判断する。その

理由は、次のとおりである。

控訴人らは、八ッ場ダムは茨城県にとって利水上の必要性がないから、国土交通大臣の納付通知に基づく被控訴人企業局長の建設費負担金の支出行為は財務会計法規上の義務に違反して違法である旨主張するので判断する。

(1) 前提事実において認定したとおり、八ッ場ダムは、国を事業主体として利根川水系吾妻川に設置される治水、利水等を目的とする多目的ダムであり、その事業は、特ダム法4条に基づいて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」に基づいて行われている。特ダム法7条1項は、ダム使用权の設定予定者は建設費負担金を負担しなければならないものと定めており、その納付の額及び期限については、毎年度、国土交通大臣が当該年度の事業計画に応じて定めるものとされている。本件において、控訴人らが請求の対象としている被控訴人企業局長の建設費負担金の支出及びこれを補助するための被控訴人知事の繰出金の支出は、国土交通大臣がした上記建設費負担金の納付通知に基づくものである。

国土交通大臣の建設費負担金の通知と被控訴人企業局長の建設費負担金の支出及びこれを補助するための被控訴人知事の繰出金の支出に関する以上の法的関係を考察すれば、予算の適正な執行に当たることを義務付けられている被控訴人企業局長及び被控訴人知事としては、上記の納付通知に係る支出をする義務を負うものであって、当該支出行為が違法であるというためには、国土交通大臣の建設費負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があることが認められる必要がある。

そこで、茨城県に対する国土交通大臣の建設費負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があると認められるかどうかについて、以下に検討する。

(2) 前提事実及び掲記の証拠並びに弁論の全趣旨によれば、次の事実が認めら

れる。

ア 茨城県は、水道法に基づき、地方公共団体として、水の適正かつ合理的な使用に関し必要な施策を講じる義務（同法2条1項）、水道の計画的整備に関する施策を策定し実施する義務を負い（同法2条の2第1項）、また、水道用水供給事業者として、市町村等の常時給水義務を負う水道事業者（同法15条1項）に対し、需給契約の定めるところにより水道用水を供給する義務（同法31条、15条2項）並びに実施協定に基づく浄水供給義務、施設整備義務を負う（前提事実(3)ア）。

イ 茨城県において八ッ場ダムを将来の水源とする地域は県南、県西地域であり、昭和54年ころに策定された県南、県西の各広域的水道整備計画に基づき広域水道用水供給事業が行われているが、上記各広域的水道整備計画（乙29、31）では、昭和75年（平成12年）の需要水量について、策定時のおよそ3倍（県西地域）又は7倍（県南地域）となるとの推計が示され、その水源については利根川水系の水資源開発を積極的に促進することにより確保するものとされており、茨城県は、これに基づいて八ッ場ダム建設事業への参画を決めた（前提事実(3)アないしウ）。

平成13年になって、両地域内において水道事業を営む35市町村及び2水道企業団は、茨城県知事に対し、区域内において首都圏の拡大による都市化が急速に進んでおり、つくばエクスプレスや圏央道等の交通体系の整備及びこれに伴う沿線開発の進展により社会環境が変貌し、給水人口の急激な伸びと生活様式の高度化や水道普及率の向上により、生活用水についての水需要の大幅な増加が見込まれるとして、水道法5条の2に基づき、新たな広域的水道整備計画の策定を求める要請書（乙185）を提出した。茨城県は、これに基づき、県南、県西の各広域水道用水供給事業を統合して、新たに県南西広域的水道整備計画を策定することを予定している（乙163）。

ウ 現在、県南、県西地域では、つくばエクスプレス沿線の8地域において計画人口を合計10万2200人とする土地区画整理事業が行われ、集合住宅や大規模商業施設が建設されている(乙229)。また工場立地については平成20年ないし平成22年の3年間に新たに90件、合計205.1ヘクタールの工場立地がされた(乙274)ほか、圏央道の沿線地域である古河市ほか12市町村では新規、増設等の企業立地100件、新規雇用数5200人を、県西地域の結城市ほか4市町村では企業立地40件、新規雇用数2500人を、県南地域の取手市ほか3市町村では企業立地22件、新規雇用数1100人を達成することを目標として、それぞれ計画に基づく企業誘致が行われている(乙230, 231, 275)。

エ 茨城県は、平成19年3月、平成元年度から平成16年度までの実績による推計に基づき県全体の長期水需給計画である新プラン(乙186)を策定したが、同プランでは八ッ場ダムを水源とする利根水系の水道用水の水需給バランスについて、平成16年時点では需要量と供給量がほぼ均衡しているものの、つくばエクスプレス沿線沿いの人口の定着化による給水人口の増加や併用井戸から水道用水への転換などによる需要量の伸びが水源開発施設の完成による供給量の伸びを上回るため、平成32年時点では、需要量に対し供給量が1日あたり約3万 m^3 程度不足するとの予測が示されている(前提事実(3)エ, オ)。

オ 県南、県西両地域の市町村等の水道事業者は、自ら有する水利権に基づく河川からの取水(地表水)及び地下水のほか、茨城県企業局の水道用水供給事業による水道用水の受水により水道水を確保しているが、その合計年間取水量は平成12年から平成21年の10年間に約301万 m^3 増加した。このうち地下水については、地盤沈下対策により新規の地下水採取が規制されていること(乙278, 279)や地下水質の悪化、取水施設の老朽化に伴って水道用水受水への転換が進み、水道用水受水の年間取水量

は、平成12年ないし平成21年の10年間に約850万 m^3 増加した。

また、両地域の水道普及率は平成21年度には県全体の水道普及率（92.3%）より低い89.5%であるが、前年と比較して0.3%増加している。
(乙271)

カ 茨城県は、八ッ場ダム使用権に基づき利根川から取水する最大取水量9万4200 m^3 /日のうち、県南、県西の各広域水道用水供給事業のために確保した6万7570 m^3 /日の中から、既に暫定豊水水利権に基づき5万0317 m^3 /日を取水している（前提事実(3)カ）。また、上記イの水道法5条の2に基づく市町村等の要望を受けて新たに策定する県南西広域的水道整備計画においては、上記最大取水量9万4200 m^3 /日のうち将来の事業化のために留保していた2万6630 m^3 /日を含め、その全量を県南西広域水道供給事業のために使用することを予定している（前提事実(3)ウ）。

上記暫定豊水水利権による取水の許可は八ッ場ダム建設事業への参画を条件とするものであるが（前提事実(3)カ）、利根川については既に現行の基準渇水流量の上限まで水利権許可がされているため、ダム使用権設定申請を取り下げた場合、新たに安定水利権として取水が許可される余地はなく（乙225）、茨城県に対し従前と同じ量を取水する許可がされるか否かは不明である。

(3) 以上によれば、茨城県は、水道事業者である市町村等に対し水道法、契約及び協定に基づく義務を負うところ、市町村等の要請に基づき、利根川水系の新たな水源を確保することを定めた広域的水道整備計画を策定し、これに基づき八ッ場ダムのダム使用権設定申請をしたこと、上記市町村等はその後も茨城県に対し、さらに水道用水の需要増加が見込まれるとして新たな広域的水道整備計画の策定を要請したこと、この要請は交通整備や企業立地の増加など客観的な要因に基づくものであり、これを裏付ける統計結果もあること、加えて、両地域の年間水道用水取水量は継続的に増加しており、茨城県



は既に八ッ場ダム使用権設定者として確保した水量のうち5割を超える量を暫定豊水水利権による取水分として両地域に給水し、今後はダム使用権に基づく確保水量の全量を水道用水供給事業のために使用することを予定しているが、ダム使用権設定申請を取り下げた場合、従前と同じ取水の許可が得られるか否かは不明であることが認められる。

これらの認定事実に照らせば、八ッ場ダムについて利水上の必要性がないために、国土交通大臣の建設費負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるものは認められない。

(4) 証人古沢善幸は、茨城県は土浦市に対し過大な人口想定を押しつけ、これにより同市に対し実際には使用しない水についての多額の水道料金の支払を強制したものである旨を供述する。しかし、土浦市は八ッ場ダムを水源とする利根川給水系に含まれていないのであるから、同市における水需給の状況と八ッ場ダムによる水源の確保とは直接関係しないところである。都道府県における利水の必要性がどの程度あるかについては、同一都道府県内においても必要性の程度に関する濃淡があり、同証人の供述する土浦市の人口増加等に対する想定判断をもって、国土交通大臣の建設費負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるものということとはできない。

(5) 控訴人らは、茨城県がダム使用権設定予定者たる地位を維持することが、それに伴う負担金支出の継続を上回る利益を水道事業にもたらさない場合には、被控訴人企業局長はダム使用権設定申請を取り下げることにより爾後の負担金支出を回避する義務を負う旨主張する。

ところで、被控訴人企業局長がダム使用権設定申請の取下げをしないことは財務会計行為としての財産管理行為に当たらないから、被控訴人企業局長が上記取下げをしないことの違法確認を求める訴えが不適法であることは、

前記1に判断したとおりである。そして、ダム使用权設定申請の取下げをしないことが財務会計行為としての財産管理行為に当たらない以上、その違法確認請求が許されないのと同様に、当該申請の取下げをしないことによる公金支出を回避しないことが違法であると主張して、公金の支出の差止めを求めること又は損害賠償請求をするよう求めることも許されないものというべきである。住民訴訟において、財務会計上の行為としての性質を有しない行政上の行為について、当該行為に伴い何らかの公金の支出がある場合に、当該行為を一つの違法事由と構成した上、財務会計担当者はこれに伴う公金の支出を回避する義務があるとの主張が許されるとすれば、裁判所は当該行政上の行為の違法性の有無を常に判断すべきこととなり、違法確認請求が許される行政上の行為を財務会計行為としての財産管理行為に限定した地方自治法の趣旨が没却されることとなるからである。

そうすると、被控訴人企業局長がダム使用权設定申請の取下げをしないことが財務会計行為としての財産管理行為に当たらない以上、当該申請の取下げをしないことにより公金の支出を回避しないのは違法であると主張して、被控訴人企業局長に対してその支出の差止めを求めること又は損害賠償請求をするよう求めることは許されないものといわなければならない。したがって、控訴人らの上記主張は理由がないものというべきである。

なお、仮に控訴人らの上記主張に基づいて、被控訴人企業局長がダム使用权設定申請の取下げをしないことの違法性の有無について判断を求めることができるにせよ、前記(1)から(4)までに記載の事実の認定及び判断に照らせば、被控訴人企業局長が上記申請の取下げをして爾後の負担金の支出を回避しないことが違法であるということとはできないものというべきである。

- (6) 控訴人らは、茨城県が八ッ場ダム建設事業に係る建設費負担金を負担することは、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の最少経費原則、水道

法2条の2の適正能率的運営義務に違反する旨主張するが、国土交通大臣の納付通知と茨城県の建設費負担金の納付義務の関係を考慮しない主張であり、採用することができない。

(7) 以上のとおり、被控訴人企業局長による建設費負担金の支出及びこれを補助するための被控訴人知事の繰出金の支出が違法であるとする控訴人らの主張はいずれも理由がない。

4 争点(4) (受益者負担金の支出の違法性) について

当裁判所も、被控訴人知事による八ッ場ダム建設に係る受益者負担金の支出が違法であるものということとはできないものと判断する。その理由は、次のとおりである。

控訴人らは、八ッ場ダムは茨城県にとって治水効果が乏しいから、国土交通大臣の納付通知に基づく被控訴人知事の受益者負担金の支出は財務会計法規上の義務に違反して違法である旨を主張するので判断する。

(1) 前提事実において認定したとおり、八ッ場ダムは、国を事業主体として利根川水系吾妻川に設置される治水、利水等を目的とする多目的ダムであり、その事業は、特ダム法4条に基づいて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」に基づいて行われている。八ッ場ダム事業の目的のうち、治水は河川法施行令36条の2に規定する大規模改良工事である。そして、河川法63条1項は、国土交通大臣が行う河川の管理により、同法60条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旨定め、同法施行令38条において、国土交通大臣は、その行う一級河川の管理に要する費用の負担に関し、同法63条1項の規定によりその費用を負担すべき都府県に対し、その負担すべき額を納付すべき旨を通知しなければならないものと定めてい

る。本件において、被控訴人知事が行った受益者負担金の支出は、いずれも国土交通大臣の上記納付通知を原因とするものである。被控訴人知事の受益者負担金の支出に関する以上の法的関係を考察すれば、国土交通大臣が権限に基づいて納付すべきことを通知した受益者負担金については、予算の適正な執行に当たることを義務付けられている被控訴人知事としてはこれを支出する義務を負うものであって、当該支出行為が違法であるというためには、国土交通大臣がした受益者負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があることが認められる必要がある。

そこで、国土交通大臣の茨城県に対する八ッ場ダム建設事業に係る受益者負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるかどうかを検討する。

(2) 前提事実及び掲記の証拠並びに弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

ア 治水の必要性について

(ア) 利根川は、全長約322km、日本最大の流域面積1万6840㎡を持つ1級河川であり、その流域は群馬県、栃木県、埼玉県、茨城県、千葉県及び東京都の1都5県にわたる。利根川は八斗島基準点（群馬県伊勢崎市八斗島町先。国土交通省により水位観測所が設置されている。）により上流、下流に分けられ、上流域はほぼ群馬県全域に当たる。茨城県は利根川下流域に位置し、河川全長の約4割に当たる134kmに接し、沿川の古河市、取手市、守谷市など10市町に約57万人が居住する（乙1、23、189）。

(イ) 利根川は低平地である関東平野を流れており、明治期以前から度々大規模な洪水氾濫を生じさせているが、近年では昭和56年、57年、平成10年、13年、14年、16年、19年に大きな洪水が発生した（乙

281・2-26頁)。記録的豪雨をもたらした昭和22年9月のカスリーン台風では、茨城県岩井市を始めとして利根川の本支川合わせて24か所、合計約5.9kmが破堤し、このうち渡良瀬遊水池周辺では本川からの逆流と渡良瀬川の出水により13か所が越水破堤した。同台風による洪水被害の規模は、死者1100人、負傷者2420人、家屋の流出倒壊2万3736戸、半壊7645戸、浸水30万3160戸であり、平成14年時点で同規模の洪水が起き同一地点で堤防が決壊した場合、その被害は氾濫面積約500km²、浸水区域内人口約200万人、被害総額およそ33兆円と推定されている(乙1,19)。

(ウ) 茨城県においても、利根川沿いの堤内地では堤防の最も高い部分より地盤が低い土地が多いため、豪雨の際には利根川への排水が困難となり、堤内地側の水(内水)による浸水被害が生じている。

また利根川とその支川である小貝川の合流点から約2キロメートル下流の茨城県北相馬郡利根町布川地先(以下「布川狭窄部」という。)では、川幅280メートルと利根川下流では最も幅員が狭くなっており、流水の圧力により堤防の土砂が洗い流されること(洗堀)が危惧されているほか、洪水時には布川狭窄部で利根川の水位が高くなって小貝川への逆流が起きることがある。現に昭和25年や昭和56年の台風による洪水の際には利根川から小貝川への逆流の影響により茨城県龍ヶ崎市先で小貝川の堤防が決壊し、昭和25年には浸水面積約4000ha、浸水戸数3517戸の、昭和56年には浸水面積1700ha、浸水戸数900棟の被害が生じた(乙19の1・268頁,281・2-23頁)。そのため、布川狭窄部は国土交通省利根川下流河川事務所の策定した洪水対策計画書(乙291)においても、重要水防箇所(重要度A-水防上最も重要な区間)に評定されている。しかし、布川狭窄部の両岸はそれぞれ市街地が堤防の直近に迫っているため、引堤により川幅を拡充すること

は困難である。

(エ) 利根川上流域は、奥利根流域、吾妻川流域、烏・神流川流域の3つに区分され、このうち奥利根流域には洪水調節機能を持つダムが5つ、烏・神流川流域には1つあるが、利根川上流域の約4分の1を占める吾妻川流域には、建設未了の八ッ場ダムを除いて洪水調節機能を持つダムは存在しない(乙1)。

イ 治水計画の内容について

河川の治水計画は、洪水防御、すなわち対象地域の計画規模と基本高水(計画の基本となる洪水)を設定し、これを合理的に河道と貯留施設に配分した計画高水流量に対する安全性の確保を基本とする。具体的には、河川の水が集中する基準地点での基本高水を想定し、これに対する河道の整備(築堤、掘削等)とダム等の洪水調節施設の配置等を計画するものとされている。

(ア) 河川法改正前の治水計画

利根川については、昭和40年4月、平成9年法律第69号による改正前の河川法16条に基づき「利根川水系工事实施基本計画」(甲B3, 乙2)が定められ、その後数次の改訂がされた後、昭和55年12月、河川審議会による審議を経て、利根川水系全体の新治水計画として、「利根川水系工事实施基本計画」(乙3)が定められた(甲B89)。

同基本計画では、基準地点を利根川と烏川の合流直下である八斗島基準点とし、基本高水のピーク流量(計画規模の降雨を対象流域に与え、ダム等による洪水調節をすることなく洪水を流下させる場合に基準地点を流れる洪水の最大流量)を2万2000 m^3 /秒とし、このうち6000 m^3 /秒を上流のダム群により調節し、1万6000 m^3 /秒を河道で分担するものとされた。

同基本計画では、基本的な考え方として、本川の計画規模については

既往最大洪水と1/200確率流量（おおむね200年1度程度の確率で発生する規模の洪水のピーク流量）のいずれか大きい値を採ることとされており、利根川については、既往最大洪水としてカスリーン台風と同規模同程度の降雨があった場合のピーク流量2万2000m³/秒、1/200確率流量である2万1200m³/秒のうち、前者が採用されたものである（甲B89、乙157、219）。

また洪水調節のための利根川上流のダム群については、奥利根流域の5ダム及び烏・神流川流域の1ダムのみでは未だ計画上必要な洪水調節容量は確保されていないとして、さらに新規ダムの建設について調査検討の上計画を決定し工事を実施するものとされ、平成4年4月の改訂（乙5）の際には、上流ダム群の1つとして八ッ場ダムの建設が組み込まれた（前提事実(2)エ）。

八ッ場ダムの洪水調節容量（洪水期に洪水を貯める容量）約6500万m³は、上記6ダム全体の合計洪水調節容量1億1484万m³の約6割に相当し、集水面積708km²は、利根川上流域の流域面積のおよそ8分の1に当たる（乙1）。

(イ) 河川法改正後の治水計画

国土交通大臣は、平成18年2月、平成9年法律第69号による改正後の河川法16条に基づき、社会資本整備審議会の意見を聴いた上、「利根川水系河川整備基本方針」（乙189）を作成した。

河川整備方針の「河川の整備の基本となるべき事項」（河川法施行令10条の2第2項）では、利根川について、カスリーン台風による昭和22年9月の洪水、昭和57年9月洪水、平成10年9月洪水等の既往洪水の検討を踏まえ、上記アの「利根川水系工事实施基本計画」（乙3）と同じく、基本高水のピーク流量を八斗島基準地点において2万2000m³/秒とし、その配分については、河道の流下能力が堤防のかさ上げに

より増大したことを考慮して上記基本計画より分担量を増やし、5500 $\text{m}^3/\text{秒}$ を洪水調節施設により調節し、1万6500 $\text{m}^3/\text{秒}$ を河道への配分流量とした（乙157、前提事実(2)エ）。

(ウ) 基本高水ピーク流量の検証

上記(イ)の河川整備方針における基本高水のピーク流量は、貯留関数法により流域内の雨水貯留高を前提とする推定流出量を算定して設定された数値であったが、国土交通省は、平成22年、算定の前提となる飽和雨量などの定数に関する検証が不十分であったとして、基礎データ及び現行の流出解析手法の問題点を点検整理し、貯留関数法を用いた新たな河川流出モデル（以下「新モデル」という。）を構築した上、これを用いて八斗島基準地点における基本高水のピーク流量を検証することとした。

同省は、平成23年1月、独立性の高い第三者学術機関である日本学術会議に対し、新モデルの検証に関する学術的な評価を依頼した。日本学術会議では、防災・建築学委員会の下に、河川水文学、森林水文学、河川工学、気象学等の専門家12名からなる河川流出モデル・基本高水評価検討等分科会を設置し、同分科会において検討を行い、平成23年9月、国土交通省に対し、「河川流出モデル・基本高水の検証に関する学術的な評価」（乙292。以下「学術的な評価」という。）を提出した。

学術的な評価では、新モデルに対し、京都大学及び東京大学が有する2つの異なる連続時間分布型モデルを用いてカスリーン台風による昭和22年の洪水流量の推定幅を推定し、その推定結果と新モデルとを比較することとした。その結果、カスリーン台風による昭和22年9月の洪水事例における八斗島基準地点における基本高水のピーク流量は、新モデルでは約2万1100 $\text{m}^3/\text{秒}$ 、京都大学モデルでは2万0908 $\text{m}^3/\text{秒}$ ～2万3462 $\text{m}^3/\text{秒}$ 、東京大学モデルでは2万0450 $\text{m}^3/\text{秒}$ ～2万

1955 m³/秒であり、新モデルにより算定したピーク流量はいずれもその推定値の幅の中にあることが確認された。

また、国土交通省は、上記検証を行う過程で、カスリーン台風による昭和22年9月の洪水事例における八斗島基準地点における基本高水のピーク流量について、統合確率法による1/200確率流量についても新たに算定し、約2万2200 m³/秒の結果を得たが、学術的評価ではこの1/200確率流量についても検証し、基礎方程式及び数値計算手法において誤りがないことが確認された。

ウ ハッ場ダム建設事業の検証について

国土交通大臣は、平成21年10月、全国のダム建設事業を再検証することとし、河川工学等の専門家9名からなる「今後の治水対策の在り方に関する有識者会議」(乙294)を設置して、ハッ場ダム建設事業を含む個別ダム事業を検証することとした。上記有識者会議は、平成22年9月、「できるだけダムにたよらない治水」への政策転換を進めるとの認識の下、予断を持たずに検証を進めるための共通的な考え方を示した「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」(乙295)を取りまとめた。

国土交通省関東地方整備局は、上記有識者会議の中間とりまとめに沿ってハッ場ダム建設事業の検証を行うこととし、流域及び河川の概要の整理並びにハッ場ダム建設事業の概要の整理を行い、ハッ場ダム建設事業の総事業費、堆砂計画、工期や過去の洪水実績など計画の前提となっているデータ等を点検し、複数の治水対策案の立案、概略評価による治水対策案の抽出、評価軸ごとの評価、利水等の観点からの検討、目的別の総合評価を行い、平成23年11月、国土交通大臣に対し、「ハッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」(乙281)を提出した。同報告書によれば、洪水防衛については、新モデルによる八斗島基準地点におけるピーク流量2万1100 m³/秒(上記イウ)を踏まえ、河川整備計画の計画対象期間の目安

である20年ないし30年間でこのピーク流量に対応する整備を達成することは現実的に不可能であるとして、河川整備計画の目標流量を、上記新モデルの数値より低い1/70～1/80確率流量に相当する1万7000 m³/秒に設定した上で治水対策を検討するものとし、このほかに利水の必要性、ダム整備の効果、河川や環境の専門家の評価を踏まえて検討した結果、現時点で八ッ場ダム建設事業を継続することが妥当であるとされた。

国土交通大臣は、上記検討報告書並びにその内容を検討した上記有識者会議の討議結果に基づき、平成23年12月、八ッ場ダム建設事業を継続することを決めた。

- (3) 以上によれば、利根川についての現在の治水計画ではその基準となる八斗島基準地点での基本高水ピーク流量2万2000 m³/秒のうち、5500 m³/秒を八ッ場ダムを含む上流のダム群により、1万6500 m³/秒を河道で分担するものとされているところ、平成22年以降に改めて行われた学術的評価による検証によっても、見直し後の基本高水ピーク流量の設定値（2万1200 m³/秒）は合理的であり、見直し前の設定値（2万2000 m³/秒）も検証モデルから大きく外れるものではなく、1/200確率流量（約2万2000 m³/秒）の算定手法も誤りがないとされたこと、上記洪水調節を分担する上流ダム群のうち、八ッ場ダムの洪水調節容量は他の6ダム全体の合計容量の約6割に相当し、集水面積は利根川上流域の流域面積の約8分の1に相当すること、平成21年10月以降、八ッ場ダム建設事業の可否について改めて検証がされ、目標とする基本高水ピーク流量を2万2000 m³/秒より低い1万7000 m³/秒に設定した上で治水対策が検討されたが、なお八ッ場ダム建設事業を継続する必要があるとの検討結果が示されたこと、国土交通大臣は、この検討結果並びにその内容を検討した有識者会議の討議結果に基づき、平成23年12月、八ッ場ダム建設事業を継続することを決めたことが認められる。

これらの認定事実に照らせば、八ッ場ダムの治水効果が乏しいために、国土交通大臣の受益者負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるとは認められないものである。

(4) 控訴人らは、茨城県は八ッ場ダムによって河川法63条1項にいう「著しく利益を受ける」都府県には当たらない旨主張するが、国土交通大臣の納付通知と茨城県の受益者負担金の納付義務との関係を考慮しない主張であり、採用することができない。

5 争点(5) (八ッ場ダムに係るその他の問題点と公金支出の違法性) について

(1) 水特法負担金及び基金負担金の支出の違法性の有無

控訴人らは、茨城県は八ッ場ダムにより利水上も治水上も利益を受けないから、茨城県が群馬県との間で締結した水特協定書及び覚書に基づく合意、利根川荒川基金との間で締結した基金協定書に基づく合意はいずれも公序良俗又は心裡留保により無効である旨主張する。

しかし、茨城県は、水特法の定めに基づいて群馬県との間で水特協定書及び覚書を締結し(前提事実(6))、国土交通大臣の承認を受けた業務方法書の定めに従い、同大臣の意見を聞いて定めた業務細則に基づいて利根川荒川基金との間で基金協定書を締結したものである(前提事実(7))。この事実関係によれば、上記協定書ないし覚書に基づく合意が公序良俗に反して無効であるといふことはできず、心裡留保により無効であるといふこともできない。

控訴人らは、被控訴人らが上記各負担金を支出することは違法であると主張するが、上記協定書ないし覚書に基づく合意が私法上違法に締結されたことを認めるべき証拠はなく、茨城県がその取消権又は解除権を有するものとも認められない。また、前記3及び4に説示したところに照らし、上記の各合意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するものとも認めることもできない。

控訴人らは、被控訴人らが協議条項に基づく拒否権を行使することなく上記各負担金を支出することは違法であると主張するが、水特協定書ないし基金協定書の協議条項は、その記載に照らし、控訴人らの主張するような拒否権を定めたものとは認められないから、上記の主張は採用できない。

以上によれば、被控訴人企業局長が、上記の各合意に基づき、水特法負担金及び基金負担金を支出する行為が違法であるとはいえないものである。

(2) 中和生成物の堆積による機能喪失について

控訴人らは、中和生成物の堆積により八ッ場ダムは短期間のうちに治水・利水効果を失う旨主張する。

上記の主張は、八ッ場ダムの建設に係る費用（建設費負担金、繰出金、受益者負担金、水特法負担金及び基金負担金）の支出の差止めを求めるための一事由として主張されているものであるところ、八ッ場ダムの建設に係る費用のうち、被控訴人企業局長の建設費負担金の支出並びに被控訴人知事の繰出金及び受益者負担金の支出は国土交通大臣の納付通知に基づいて行われているものであり、この通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵がある場合でなければ、これらの支出の差止めを求める主張は理由がないものというべきである。この観点から控訴人らの上記主張について判断するに、八ッ場ダムに中和生成物堆積の危険があるために、国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるとの事実を認めるに足りる証拠はないから、控訴人らの上記主張は理由がない。

また、八ッ場ダムの建設に係る費用のうち、水特法負担金及び基金負担金の支出が違法といえないことは前記(1)に記載のとおりであり、これらの負担金の支出の差止めを求める主張も理由がないものというべきである。

(3) ダムサイト地盤の脆弱性、危険性について

控訴人らは、ダムサイトの基礎岩盤は脆弱かつ危険であって、ダム堤体を

建設するには不適格であり、このような危険性を有する八ッ場ダムは河川法3条2項の河川管理施設としての客観的効用を備えておらず、これにより茨城県が「著しく利益を受ける」ものとはいえないから、茨城県が受益者負担金を支出すべき法的根拠を欠く旨主張する。

上記主張に係る事由は、八ッ場ダムのダムサイト地盤に上記脆弱性、危険性があることをダム建設に係る費用の支出の差止めを求めるための一事由として主張されているものであり、この主張が認められるためには、前記(2)と同じ理由により、上記脆弱性、危険性により国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があることを要するものと解すべきであり、この観点から上記主張について検討する。

ダムサイト地盤の脆弱性、危険性に係る事実関係は、原判決78頁13行目冒頭から79頁4行目末尾までに記載のとおりであるから、これを引用する。

控訴人らは、八ッ場ダムのダム堤体の敷地であるダムサイトの基礎岩盤には多数の割れ目が存在し、高いルジオン値を示す部分が存在するから、その岩盤を概ねB級とする関東地方整備局の岩級区分は矛盾する旨主張するが、八ッ場ダムの基礎岩盤の岩級区分は割れ目の存在等を考慮してされたものであり、ルジオン値と岩級区分とは異なる評価指標であって両者は必ずしも相関するものではないし、本件ダムサイトは全体としては難透水性であると認められる。控訴人らは八ッ場ダムのダムサイト周辺には擾乱帯と呼ばれる断層破碎帯や断層が発見されているから、ダムサイトの基礎岩盤はダムを建設するには不適格である旨主張するが、上記断層破碎帯については追加調査によって岩級区分が見直され、断層についても既に範囲を特定して部分的な補強対策が決められている。基礎岩盤中に高透水性を示す部分があること、熱水変質帯や断層の存在など控訴人らの主張する問題点については、いずれも

技術的に対応することが可能であるものとされている（乙172，243，264）。

上記認定事実に照らせば，ダムサイト地盤の脆弱性及び危険性があるために，八ッ場ダムに係る国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり，又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるとはいえないものである。したがって，ダムサイト地盤の脆弱性及び危険性に関する控訴人らの主張は理由がない。

(4) 地すべりの危険性について

控訴人らは，地すべりによってダムの貯留機能が損なわれるから，八ッ場ダムは河川法3条2項の河川管理施設としての客観的効用を備えておらず，これにより茨城県が「著しく利益を受ける」もの（河川法63条1項）とはいえないから，茨城県が受益者負担金を支出すべき法的根拠を欠く旨主張する。上記主張に係る事由は，八ッ場ダムの貯水池周辺に地すべりの危険性があることをダム建設に係る費用の支出の差止めを求めるための一事由として主張されているものであり，この主張が認められるためには，前記(2)と同じ理由により，上記地すべりの危険性により国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり，又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があることを要するものと解すべきであり，この観点から上記主張について検討する。

ダム貯水池周辺の地すべりの危険性に係る事実関係は，次のとおり付加するほか，原判決80頁16行目冒頭から81頁14行目末尾までに記載のとおりであるから，これを引用する。

国土交通省は，平成22年以降，地すべり対策を含めて八ッ場ダム建設事業の建設に係る検討をし，平成23年11月，その検討結果を八ッ場ダム検討報告書（乙281）として報告したが，同報告書及びその補足資料（乙342）によれば次の事実が認められる。

国土交通省は、従前の航空写真による測量より詳細な地形把握が可能であるレーザープロファイラー測量調査（地上にレーザーパルスを照射し、その反射による往復時間から距離を測定するもの）等の結果を踏まえ、貯水池周辺の地すべり地形等について、改めて50地区84箇所を抽出して現地踏査を行い、そのうち、湛水の影響を受け、かつ地すべり地形に当たる18地区37箇所について、保全対象物の有無や地すべりの規模による精査の必要性の評価を実施し、5地区16箇所を精査の対象とすることとした。精査は地すべり等の機構解析、安定解析、対策工の必要性及びその計画などの資料を得ることとされ、精査対象である5地区（二社平、勝沼、白岩沢、久森沢、久々戸）について、地形図の作成、地すべりブロックの区分、ボーリング調査やすべり面の調査を行い、土質強度定数などの安定解析の条件を整理した上で、各地すべりブロックにおいて複数のすべり面候補を推定して安定解析を行い、抑止力が最大となるすべり面を抽出し、その対策工として押え盛土、頭部排土等を選定した。また、地すべり地形のほか、未固結堆積物（土石流堆積物のように固結に至っていない堆積物）についても、15地区22箇所の現地踏査を行い、6地区19箇所を評価対象箇所として安定解析を行い、安全率が1.0未満の最少安全率円弧（円弧すべり面を複数仮定し安全率が最少となる円弧）が発生するものについて対策工を選定した。

上記検証の結果、従前から地すべり対策を予定していた3箇所（二社平、勝沼、小倉。なお小倉は対策工実施済み）に加え、新たに8箇所（地すべり3箇所、未固結堆積物5箇所）で、上記のような対策工を実施することとした。なお、国土交通省では、ダム建設に当たっては試験湛水を行って湛水に伴う地すべり等に関する安全性を最終的に確認することとしており、八ッ場ダム建設事業についても同様の確認が行われる予定である（乙281・4-3頁）。

上記認定事実によれば、地すべりの危険性があるために、八ッ場ダムに

係る国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり，又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるとはいえないものである。地すべりに関する控訴人らの主張は理由がない。

(5) 環境破壊について

控訴人らは，国は，自然環境につき条理上の環境影響評価義務並びに生物多様性条約に基づく環境影響評価義務，水没予定地及びその周辺住民の生活環境破壊の影響につき条理上の環境影響評価義務を負うところ，国はこの義務を尽くさず，絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律9条にも違反するから，ハッ場ダム建設事業は違法である旨主張する。控訴人らのこの主張は，ハッ場ダムの建設により環境破壊が生じることをダム建設に係る費用の支出の差止めを求めるための一事由として主張するものであり，この主張が認められるためには，前記(2)と同じ理由により，上記の自然環境ないし生活環境破壊により国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり，又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があることを要するものと解すべきであり，この観点から上記主張について検討する。

国土交通省は，「建設省所管事業に係る環境影響評価に関する当面の措置方針について」(甲E18。昭和53年7月1日建設事務次官通知)に基づき，①水質，②地形・地質，③植物，④動物，⑤自然景観の5項目について環境影響評価(甲E2)を行い，その後も調査会社に委託して，ハッ場ダム建設事業実施区域周辺における動物の生息状況等を含む環境調査(甲E21ないし25)を実施したが，これらの環境影響評価の結果は，上記①ないし⑤については，いずれもダム建設により影響を受けないか影響は少ないというもので重大な影響はなく，かえって，ダム湖の出現により新たに水鳥等の飛来や新たな景観が期待されるというものである。

これに対して，控訴人らは，その意見陳述書において，ハッ場ダム建設により，天然記念物及び国内稀少野生動植物種に指定された猛禽類であり絶滅

危惧種であるイヌワシの生存が脅かされ、吾妻峡の渓谷美が失われてしまうと、過去のダム建設と同じ過ちを繰り返してはならない旨供述する。確かに、八ッ場ダムを建設することにより、吾妻渓谷などの貴重な自然環境やイヌワシなどの絶滅危惧種を含む多様な生物の生存に大きな影響が生じることは、あり得ることであり、新たにダム湖が生じることによる新たな自然環境の生成はあり得るものの、すでにある景観やイヌワシなどの生存に影響があることは疑いのないところである。しかし、渓谷の景観をどう守るかは八ッ場ダム周辺に限定された問題ではなく、我が国の環境政策全体の問題として、また、イヌワシの生存が脅かされて絶滅危惧種になるに至ったことについては、国土開発全般の問題及び我が国の産業発展と自然環境全体の調和の問題として幅広く論じられるべき問題であり、生活環境破壊についても同様であって、これらを理由として、八ッ場ダムに係る国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があるものということとはできない。

(6) 遺跡について

控訴人らは、八ッ場ダム建設予定地には極めて大きな価値を有する遺跡群が存在するから、国は、その発掘調査並びに環境影響評価を実施しこれを保存する義務を負うところ、国はこれらの義務を尽くさないから、八ッ場ダム建設事業には重大かつ明白な違法がある旨主張する。

上記主張に係る事由は、八ッ場ダムの建設により遺跡が水没することをダム建設に係る費用の支出の差止めを求めるための一事由として主張されているものであり、この主張が認められるためには、前記(2)と同じ理由により、上記遺跡水没により国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があることを要するものと解すべきである。この観点から上記主張について判断するに、上記遺跡の水没により国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵

があり、又は外形上一見して看取できる違法ないし瑕疵があると認めることはできないから、控訴人らの上記主張は理由がない。

6 結論

以上によれば、控訴人らの請求のうち、①被控訴人企業局長が国土交通大臣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の違法確認を求める訴え(原判決主文第1項に掲げる訴え)、②被控訴人企業局長に対し、八ッ場ダムに係る建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金の支出の差止めを求める訴えのうち平成25年12月19日までにされた支出の差止めを求める部分(本判決主文第1項(1)アに掲げる部分)、③被控訴人知事に対し、八ッ場ダムに係る受益者負担金及び繰出金の支出の差止めを求める訴えのうち平成25年12月19日までにされた支出の差止めを求める部分(本判決主文第1項(1)イに掲げる部分)は、前記1並びに2(1)及び(2)に記載のとおり、いずれも不適法であるから却下すべきであり、その余の請求については、前記3ないし5に記載のとおり、いずれも理由がないから棄却すべきである。

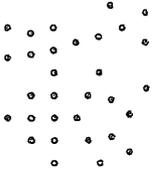
よって、原判決主文第2項を本判決主文第1項のとおり変更し、その余の本案控訴をいずれも棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第10民事部

裁判長裁判官 園 尾 隆 司

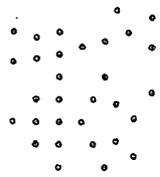
裁判官 吉 田 尚 弘

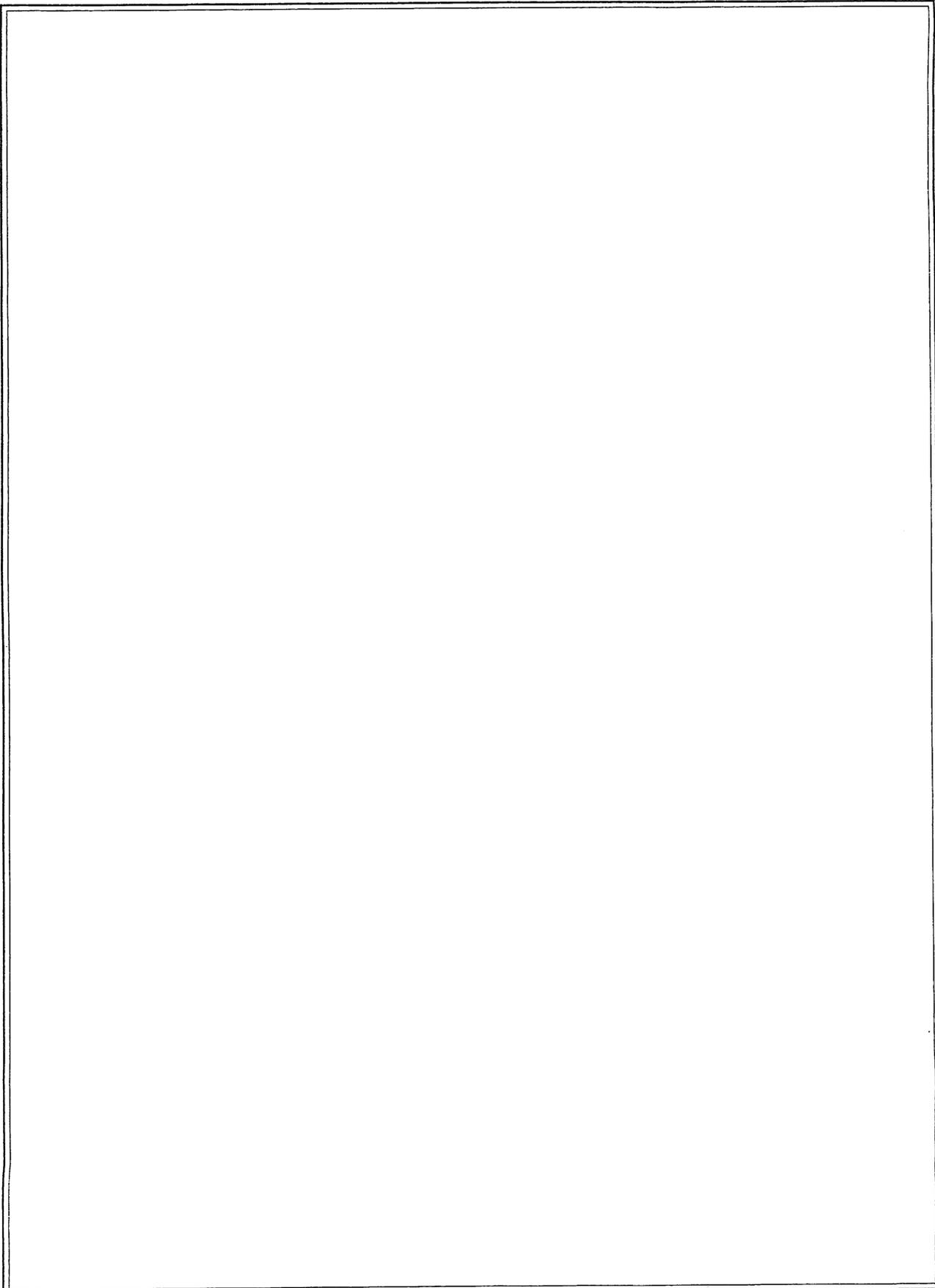
裁判官 森 脇 江 津 子

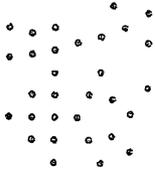
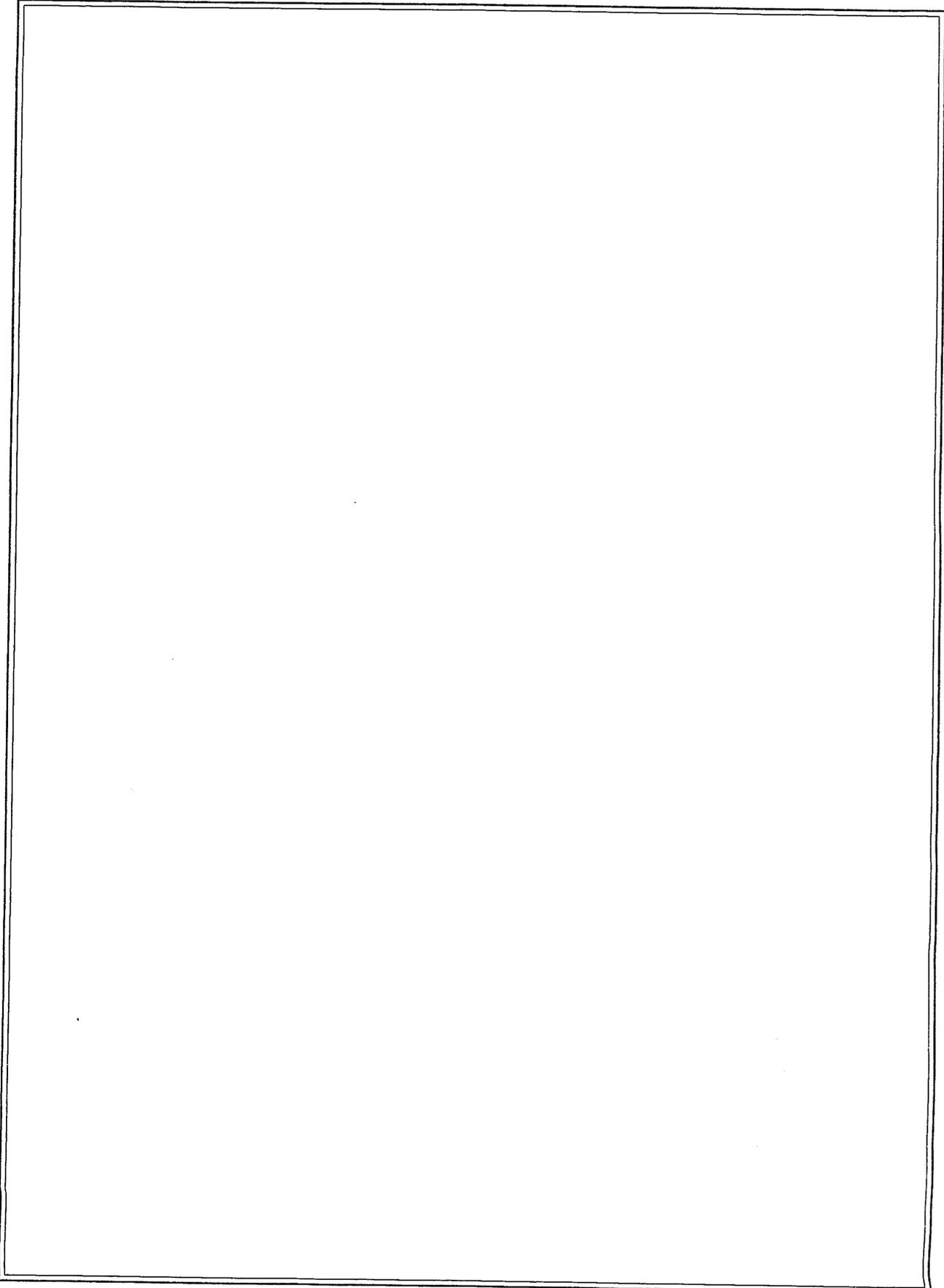


(別紙)

代 理 人 目 録







これは正本である。

平成26年3月25日

東京高等裁判所第10民事部

裁判所書記官 後藤正行

