

平成21年(行コ)第213号

八ッ場ダム公金支出差止等(住民訴訟)請求控訴事件

控訴人 深澤 洋子 ほか36名

被控訴人 東京都水道局長 ほか4名

控訴人準備書面(19)

建設費負担金(特ダム法負担金)(利水負担金)

**一八ッ場ダムは、東京都にとって利水上の必要性がないので
負担金の支出は違法である**

平成24年12月18日

東京高等裁判所 民事第5部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 高 橋 利 明 代

同 大 川 隆 司 代

同 羽 倉 佐 知 子 代

同 只 野 靖 代

同 土 橋 実 代

同 西 島 和 代

同 谷 合 周 三

同(復) 島 昭 宏 代

ほか40名

目 次

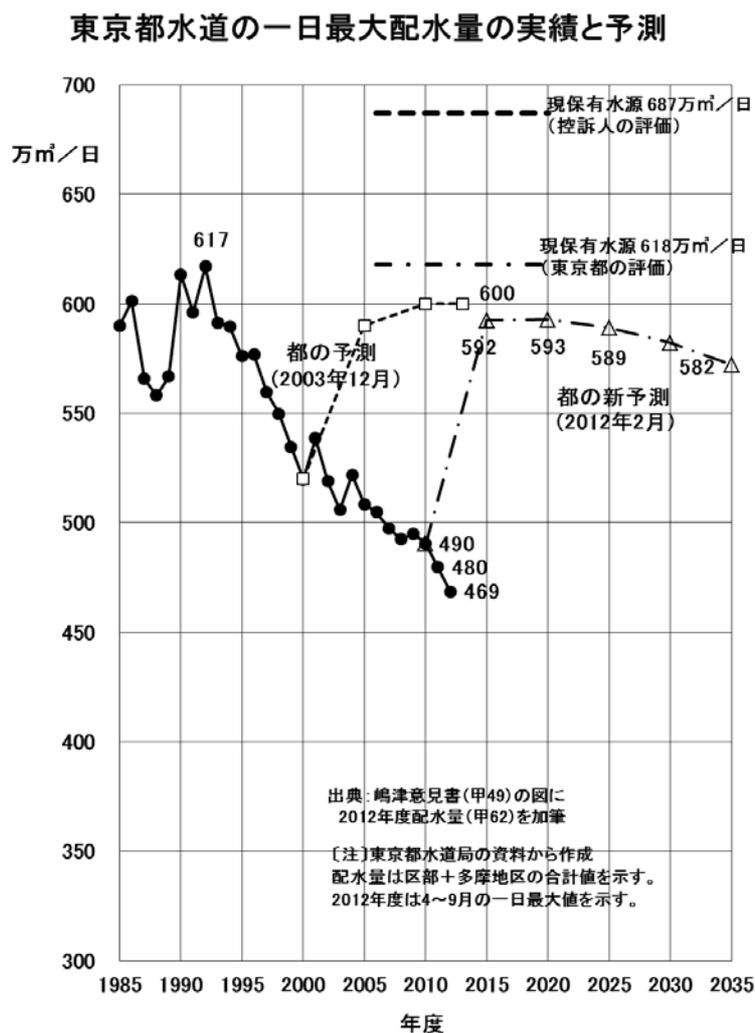
はじめに.....	5
第1章 原判決の判断基準の誤り	7
第1 原判決の判断の概要.....	7
1 違法性判断の前提.....	7
2 負担金支出行為の違法性の具体的判断基準について.....	7
3 原判決の結論	8
第2 控訴理由その1〔上記第1 1 (1)〕(大臣納付通知の拘束力) について8	
1 原判決の判示	8
2 ダム使用権設定申請を取下げは自由である	8
3 国の納付通知の拘束力は撤退権を行使しない理由にならない	9
4 「ダム使用権設定予定者たる地位」に関する原判決の判断の誤り	9
5 特定多目的ダム法の施行令の改正について	12
6 環境保護法令違反の違法について	13
第3 控訴理由その2〔上記第1 1 (2)〕(ダム使用権設定申請時の判断) について.....	13
第4 控訴理由その3〔上記第1 2〕(負担金支出行為の違法性の具体的判断基準について)	13
1 裁量権逸脱の有無の司法審査の基準.....	13
2 本件八ッ場ダム事業(水道事業)の場合の判断基準と具体的考慮要素等17	
3 田村教授による裁量審査基準の提示.....	19
4 原判決の東京都の裁量に対する司法審査の問題点と裁量権逸脱の違法..	21
第2章 原判決批判.....	22
第1 水需要予測について.....	22
1 予測と実績の乖離は計画再検討義務を発生させる	22
2 水需要予測の手法と結果についての原判決の誤り	26
第2 保有水源量について.....	31
1 多摩地区の水道用地下水は現状程度の利用継続は可能	31
2 東京都採用の利用量率は過小	40
3 東京都水道の水需給.....	43
第3 渇水について	44
1 利水安全度1/10における供給可能量減少の虚構.....	44
2 水余り現象で渇水の影響は軽微に	54
3 「八ッ場ダムがあれば取水制限日数を大幅に短縮できる」の計算は現実と遊離.....	56
第4 東京都水道局による八ッ場ダム(水道水源開発施設整備事業)の事業評価	

の虚構.....	59
1 原告・控訴人らの主張と原判決の判示	60
2 原判決の誤り	60
第3章 控訴審の主張・立証で確認された事実	80
第1 東京都がひそかに行った水需要予測の委託調査.....	80
1 公表されてこなかった東京都の「水需要予測に関する調査研究」	80
2 幻の水需要予測の内容	81
3 東京都議会での水需要予測見直しの請願の可決.....	85
4 名ばかりの事業再評価は八ッ場ダムによる水源確保の必要性の根拠とはなり得ない	85
5 委託調査による水道需要予測に関する被控訴人の主張への反論.....	87
第2 「東京水道 施設再構築 基本構想」の新水需要予測.....	88
1 東京都水道局の新予測	88
2 東京都の新予測の問題点	90
3 大阪府水道部の合理的な予測	92
4 東京都の新予測の是正	94
5 東京都の将来の水需給	95
6 小括	97
第4章 建設費負担金支出の違法性.....	105
第1 東京都水道局長の裁量判断に対する司法審査基準等.....	105
1 各最高裁判決における裁量審査基準.....	105
2 田村教授による原判決の批判と裁量審査基準の提示.....	105
第2 現時点において被控訴人水道局長がダム使用権設定申請の取下げをしないことの違法性.....	107
1 ダム使用権設定申請時の状況	107
2 現在の状況.....	107
3 被控訴人水道局長の判断の裁量権の逸脱	108
4 判断① 水道需要予測に関する判断（平成15年予測における判断及びこれを現在まで見直さない判断はいずれも裁量権を逸脱している）	108
5 判断② 保有水源（供給能力）の評価について.....	112
6 判断③ 保有水源の不足に対する対応として、八ッ場ダムのダム使用権設定申請を取り下げず、八ッ場ダムの建設負担金472億円を全額支出するという判断について（代替案検討の必要）	115
7 環境保護法令違反のダム事業に対する負担金の支出は違法	117
第5章 控訴人らの求める事実解明を阻んだ裁判所.....	119
1 はじめに	119

2 利水上の問題点	119
3 行われるべきであった証人尋問	121
第6章 結論	122

はじめに

ハッ場ダムは、無駄な公共事業の象徴である。その根源は、東京都の水余りである。東京都の水需要の実績は、その保有水源を大幅に下回っており、しかも、水需要は年々減少している。



	東京都水道の 一日最大配水量 万 m^3 /日)
1985年度	590
1986年度	601
1987年度	566
1988年度	558
1989年度	567
1990年度	613
1991年度	596
1992年度	617
1993年度	591
1994年度	590
1995年度	576
1996年度	577
1997年度	560
1998年度	550
1999年度	535
2000年度	520
2001年度	539
2002年度	519
2003年度	506
2004年度	522
2005年度	508
2006年度	505
2007年度	497
2008年度	492
2009年度	495
2010年度	490
2011年度	480
2012年度	469

上図は、東京都の年間の1日最大配水量と保有水源の関係を示したグラフである(その右の表は、各年度ごとの1日最大配水量である)。

1日最大配水量は年々激減しており、2007年に500万 m^3 を下回り、その後一度もこれを上回ってはいない。2011年には480万 m^3 、2012年にはついに469万 m^3 まで落ち込んだ。

一方で、東京都の保有水源は、東京都が認めているものだけで618万 m^3 もある(これには現に使用している多摩地区水道の地下水源が含まれていない。これら

を含めた保有水源は687万m³もある)。

以上のとおり、東京都の評価を前提としても約150万m³ (≒618－469)もの水が、多摩地区水道の地下水源を含めれば218万m³ (=687－469)もの水が、余っているのである。

なぜ、これに加えて、東京都にとって八ッ場ダムによる利水が必要なのか、控訴人らには全く理解ができない。東京都が、八ッ場ダムに参加する必要性はもはやみじんもない。

にもかかわらず、東京都は、自ら八ッ場ダムへの参加を取り止めることはしない。八ッ場ダムの中止を掲げていた政権与党でさえ、ついに、中止はできなかった。

裁判所は、東京都のかくもでたらめな「裁量」を再び追認するのか。それとも、控訴人らの真摯な訴えを容れ、八ッ場ダムへの参加を止めさせるのか。裁判所への信頼が問われている。

以下、詳述する。

第1章 原判決の判断基準の誤り

第1 原判決の判断の概要

1 違法性判断の前提

原判決は、利水負担金の支出が違法であるか否かを判断する前提として、以下の2つの判断を示した。

(1) 都水道局長は、利水の必要性の有無にかかわらず、大臣の納付通知に従う義務がある(32頁 ア 第1段落)(大臣納付通知の拘束力)

ア 特ダム法「7条1項は、」ダム使用権設定予定者「が、建設費負担金を納付する時点で、ダム建設完了後に設定される予定のダム使用権を利用する必要があることを要件としていない。したがって、都が国土交通大臣の納付通知を受けた時点で、都がダム使用権の設定予定者である以上、ダム建設完了後、都に設定されることが予定されるダム使用権が都の水道事業に客観的に必要となるか否かにかかわらず、法律上、都は建設費負担金の納付義務を負うことになる。」

したがって、大臣の納付通知がある以上、水道局長は、納付通知を尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があるから、納付通知に基づいて支出した建設費負担金は、財務会計法規上の義務に違反してされた違法なものとはいえない。

イ そして、原判決は、この判断基準に基づき、利水負担金が、八ッ場ダム建設事業が環境保護法令に違反する違法な事業であるか否かについては、判断を示さないまま、利水負担金の支出は違法ではないと判断した(57頁最終段落)。

(2) 東京都が慎重に検討判断してダム使用権設定申請がされた以上、その後、判断を変更することは、原則として想定されていない(判決33頁末行以下)(ダム使用権設定申請時の判断)

「ダム使用権の設定申請に当たっては、給水義務を全うするため、将来の経済、社会の発展にも対応することができるよう、長期的な給水区域内の水道需要及び供給能力を合理的に予測した上、水道事業の適正かつ能率的な運営の観点から、その可否を慎重に検討、判断した上ですべきであり、そのような検討、判断がされた上でダム使用権の設定の申請がされた以上は、その後生じた短期的な事情のみからその判断を変更することは原則として想定されていないというべきである。」

2 負担金支出行為の違法性の具体的判断基準について

そして、原判決は、負担金支出行為の違法性の具体的判断基準について、以下のとおり判示した(34頁最終段落以下)。

原判決は、大臣の納付通知に対して、被控訴人東京都水道局長が、ダム使用権設

定申請を取り下げることにより、負担金支出を免れることができることを前提として、

「被告水道局長が、既にしたダム使用権の設定申請を取り下げるか否かは、上記のように都に課せられた給水義務（代理人註：ここでいう「給水義務」とは、原判決33頁第3段落及び34頁第2段落における水道法及び地方公営企業法に基づき、都に課せられた給水義務を指すと考えられる。）を全うするため、長期的な給水区域内の水道需要及び供給能力を合理的に予測した上、水道事業の適正かつ能率的な運営の観点から、慎重に判断すべきであって、その判断が合理的な裁量の範囲を逸脱したものであるといえない限り、ダム使用権の設定の申請を取り下げないことが違法であるとはいえず、被告水道局長が都に対して負っている誠実執行義務（地方公営企業法6条、地方自治法138条の2）に反するともいえないというべきである。

そこで、被告水道局長が八ッ場ダム使用権設定申請を取り下げない判断が、合理的な裁量の範囲を逸脱したものであるか否かについて、以下検討する。」

3 原判決の結論

原判決は、上記2の判断基準に基づき、裁量権の逸脱の有無を検討し、結論として、57頁エで、以下のとおり裁量権の逸脱はないとの判断をした。

「以上によれば、都が、平成25年度における計画一日最大配水量を600万立方メートルと推計し、課題を抱える水源及び不安定水源を含む、八ッ場ダム完成後の将来の保有水源量を日量590万立方メートル程度と評価したことに不合理な点はなく、これらを前提とすれば、被告水道局長による八ッ場ダムによる水源確保が必要であるとの判断は合理的な裁量の範囲を逸脱したものとはいえない。」

しかしながら、以上の原判決の判断は、いずれも誤りである。以下、詳論する。

第2 控訴理由その1〔上記第1 1（1）〕（大臣納付通知の拘束力）について

1 原判決の判示

原判決は、被控訴人水道局長は、利水の必要性の有無にかかわらず、ダム使用権設定申請をしている以上、大臣の納付通知に従う義務があると判断したが、かかる判断は、以下のとおり明らかに誤りである。

2 ダム使用権設定申請を取下げは自由である

特ダム法12条が予定している、ダム使用権設定申請を取下げる権利（以下「撤退権」という。）の行使は、ダム使用権設定行為や、これを含む基本計画（同法4条）

が違法と評価されることを前提とせず、申請者側において自由に行使することができる権利である。

すなわち、特ダム法は、地方公共団体が、自ら利水の必要性があるとして、ダム使用権設定申請を行い、ダム建設計画に参加した場合には、当該地方公共団体は、その建設費用等のうちの一部を負担することとしているのであって、各地方公共団体にとっての利水の必要性の有無は、もっぱら、当該地方公共団体が判断すればよく、かかるダム建設への参加について、国からの指示や強制等は一切ないのである。したがって、一旦、ダム使用権設定申請を行った地方公共団体は、利水の必要性がない場合には、いつでも、自由に、ダム使用権設定申請を取り下げて、負担金の支出を免れることができるのである。

3 国の納付通知の拘束力は撤退権を行使しない理由にならない

従って、被控訴人東京都水道局長は、負担金の支出に関し国の納付通知の拘束力を弁解の口実に用いることは許されず、みずからの「財務会計法規上の義務」をいわば端的、純粋な形で追及されることとなる。

すなわち、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ことが客観的に認められる場合には、水道事業管理者としては、上記撤退権を行使して、爾後の負担金支出義務を回避すべきである。

この撤退権を行使することなしに、漫然と負担金の支払をすることは、最高裁（二小）平成20年1月18日判決（判時1995号74頁、土地開発公社と市との間の土地売買契約に関する事案）の基準に従えば、まさに違法な財務会計行為と評価される。

すなわち、先行行為（大臣納付通知）に対して、公金支出を行う自治体（東京都）側が、利水上の要否に関する自らの判断のみで、撤退権を行使して、納付通知の効力を回避する権利がある場合には、この撤退権を行使しさえすれば、納付通知に拘束されることはないのであるから、端的に、東京都の利水上の利益の有無のみが、建設費負担金の支出が違法か否かの判断基準となるのである。

そして、後に詳述するとおり、東京都には、八ッ場ダムによる利水上の利益はないから、東京都が建設費負担金（特ダム法負担金）を支出することは、地方自治法2条14項、同法138条の2、地方財政法4条1項、地方公営企業法6条等に違反した違法な公金支出となるのである。

4 「ダム使用権設定予定者たる地位」に関する原判決の判断の誤り

- (1) 原判決は、27頁（争点1）以下で、「ダム使用権設定予定者たる地位」は、「将来、ダム使用権の設定を受け得るという手続上の地位にすぎ」ないなどと

して、地方自治法238条1項4号の「地上権、地益権、鉱業権その他これらに準ずる権利」にも、同項7号の「出資による権利」にも該当せず、結局、地方自治法237条及び242条の「財産」には該当せず、また、ダム使用権設定申請を取り下げれば、ダム使用権設定予定者たる地位を放棄することになるところ、そのような行為が、当該地位の「管理」に当たるとは解することはできないとして、本件怠る事実の違法確認請求は、不適法であるとした。

しかし、かかる判断は以下のとおり誤りである。

(2) そもそも、特ダム法に基づく「ダム使用権の設定予定者の地位」は、地方財政法8条にいう「財産」である。この「財産」は、積極・消極両面を有するものであって、その消極面が積極面を大幅に上まわる時は、これを放棄することこそが、最も効率的な財産の運用となる。

従って、都の水道事業を管理する被控訴人東京都水道局長が、特ダム法12条に基づき、本件ダム使用権の設定申請を取下げないことは、都に帰属する財産の適正な管理を違法に怠る事実である。

(3) この点、「ダム使用権設定予定者の地位」が地方自治法238条1項4号もしくは7号に該当し、または地方公営企業法所定の資産に該当することにより、財産性を具備することは、以下に述べるとおりである。

ア 「ダム使用権の設定予定者の地位」は地方自治法238条1項4号または同項7号の財産にあたる。

地方自治法238条1項4号は、「地上権、地役権、鉱業権その他これに準ずる権利」を公有財産の一つとして規定している。地上権・地役権は民法上の物権（民法265条、同280条）であり、鉱業権は鉱業法上の権利（同法5条）であり、いずれも使用収益権能を内容とする用益物権とされるものであるから、「その他これに準ずる権利」も用益物権としての性格を備えた権利を意味するものと解される。

「ダム使用権の設定予定者の地位」は、将来ダム使用権を排他的に確実に確保できる地位であり、かつ、許可を受けさえすれば実際にダムによる流水を特定用途に供することができる権利であるから、用益物権に類似した実質を伴う権利であると言えることができる。

従って、「ダム使用権の設定予定者の地位」は、地方自治法238条1項4号の「その他これに準ずる権利」として公有財産に含まれると解すべきである。

イ また、地方自治法238条1項7号は、「出資による権利」を公有財産の一つとして規定している。

ダム使用権設定予定者の地位は、特ダム法4条の基本計画の中でダム使用権設定予定者として規定される、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」にも該当すると言える。

ウ 地方公営企業に関する特則

地方公営企業法は、水道事業を含む地方公営企業の経営に関して、地方自治法等に対する特例を定めた法律である（同法6条）が、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）とあわせて、「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」及び「繰延勘定」に区分する旨を定めている。

すなわち、地方公営企業にあつては、地方自治法の用いる「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のである。

地方公営企業の管理者の行為についても、地方自治法上の監査請求、住民訴訟制度が適用される以上、地方自治法242条の「財産」、「債務」という用語は、地方公営企業に関しては、「資産」、「負債」と読みかえられることになる。

ダム使用権設定予定者としての地位は、地方公営企業法施行規則第2条の建設仮勘定に属する固定資産であり、その管理を企業管理者が怠ることが、住民監査請求および住民訴訟の対象となるのは当然である。

(4) また、原判決は、ダム使用権設定申請を取り下げれば、ダム使用権設定予定者たる地位を放棄することになるところ、そのような行為が、当該地位の「管理」に当たるとは解することはできないとしたが、「ダム使用権設定予定者の地位」が「財産」に該当する以上、被控訴人水道局長は、これを適切に「管理」する必要がある、当該地位を保持すること自体が、東京都に不利益をもたらす以上、これを放棄することも、当然に「財産」の「管理」であることは明らかである。

地方公共団体が、保有していてもマイナスしか生まない財産を保有し続けて、さらにマイナスを増大させても、当該財産管理が違法であることの確認請求ができないなどという解釈は、住民訴訟制度の趣旨を没却するものである。

すなわち、「地方自治法242条の2の定める住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたもの」であり（最

高裁第1小法廷昭和53年3月30日判決、判例時報884号22頁、最高裁判所民事判例集32巻2号485頁、最高裁判所裁判集民事123号431頁)、東京都にマイナスしかもたらさない「財産」は、直ちに放棄するという「管理」が行われなければならないのである。

以上から、原判決の判断は誤りである。

5 特定多目的ダム法の施行令の改正について

特定多目的ダム法の施行令は2004年2月20日に改正され、ダム使用権設定予定者が当該ダム事業から撤退する場合の費用清算ルールが定められた。その施行令改正について同年2月19日の時事通信が次のように伝えている(甲70号証)。

「国土交通省は、国が設置・管理する特定多目的ダムについて、ダムの水を上水道や工業用水に使う地方自治体や民間企業などがダム事業から撤退する際の費用分担ルールをまとめた。事業着手後のダムで撤退する事業者に対し、不要となった過去の支出額などを負担させる一方、引き続き事業に参加する利水者の負担を抑制。予想より水需要が減った際に撤退しやすい環境を整え、過大投資を防ぐ。20日の閣議で特定多目的ダム法施行令を改正する。

具体的には、・・・残った事業者の超過負担が過度に増えないよう、一定の算定方法で得られる範囲に負担を抑制。一方、撤退する事業者は調査や工事、用地買収など実施済み事業の不要となった部分や、残務処理費などを負担する。・・・・・・・・

国は過去に取った建設負担金から、撤退者の負担する不要支出額などを差し引いた金額を撤退者に返す。」

このように、ダム使用権設定予定者がダム事業から撤退する場合は、過去に支払ったダム事業の負担金は返還されるが、一方で、撤退に伴って生じるダム事業の不要支出額を負担する費用清算のルールがつけられた。

重要なことは、新聞記事が指摘するように、この制度改正は「予想より水需要が減った際に撤退」することで、水道事業者の財政悪化を防ぐことを目的とする制度改正であった点である。それは、全国的に水需要の減少が明らかな趨勢になり、そうした制度改正が必要不可欠な時代を迎えたからに他ならない。

この特定多目的ダム法施行令の改正によって、ダム使用権設定予定者は自らの判断で、ダム事業から撤退する、すなわち、ダム使用権設定申請を取り下げることができるようになったのであるから、本控訴審においてはこの特定ダム法施行令の改正を踏まえて、被控訴人がダム使用権設定予定の取り下げを怠っていることの違法性が判断されなければならない。

6 環境保護法令違反の違法について

また、原判決は、前記のとおり、東京都は、大臣納付通知に従って建設費負担金の納付義務を負う以上、当該負担金支出は、財務会計法規上違法であるとはいえないとして、八ッ場ダム建設事業が環境保護法令に違反する違法な事業であるか否かについては、判断をしなかった（57頁最終段落）。

これは、まさしく、判断の脱漏である。

第3 控訴理由その2〔上記第1 1（2）〕（ダム使用権設定申請時の判断）について

- 1 原判決は、東京都が、本件ダム使用権設定申請時に、その要否を慎重に検討判断して使用権設定申請を行ったと認定した。
- 2 たしかに、東京都は、昭和60年11月9日、建設大臣に対して、特ダム法15条に基づき、八ッ場ダム使用権設定を申請したが、当該申請の際に、八ッ場ダムに対する使用権設定の「要否を慎重に検討、判断した」ことは、何ら主張立証されていない。

したがって、原判決の上記認定は、何ら証拠に基づかない判断であり、かかる判断を前提とした以降の判断も誤りであることは明らかである。

第4 控訴理由その3〔上記第1 2〕（負担金支出行為の違法性の具体的判断基準について）

1 裁量権逸脱の有無の司法審査の基準

（1）行政裁量に関する司法審査のあり方

行政裁量に関する適法違法の司法審査にあたっては、まず、行政機関側から、その裁量判断が合理的であるとの主張立証がなされることが大前提である。かかる一応の主張立証がなされた行政機関による裁量判断の過程と内容に対して、裁判所が、行政機関の判断過程の合理性・適切性の有無を審査することとなるのである。

（2）近時の主な最高裁判例の行政裁量に対する審査の具体例

ア 最高裁18年2月7日判決（目的外使用判決）

（ア）最高裁第3小法廷平成18年2月7日判決（判例時報1936号63頁最高裁判所民事判例集60巻2号401頁）は、公立学校施設の目的外使用不許可処分について、国家賠償法上の違法が争われた事案について、当該不許可処分の適否に関する司法審査の方法について、以下のとおり判示した。

公立学校の学校施設の目的外使用を許可するか否かは、原則として、管理者の裁量にゆだねられているとしつつ、その「管理者の裁量判断は、許可申請に

係る使用の日時，場所，目的及び態様，使用者の範囲，使用の必要性の程度，許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度，代替施設確保の困難性など許可をしないことによる申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるものであり，その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては，その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で，その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し，その判断が，重要な事実の基礎を欠くか，又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って，裁量権の逸脱又は濫用として違法となるとすべきものと解するのが相当である。」

「上記の諸点その他の前記事実関係等を考慮すると，本件中学校及びその周辺の学校や地域に混乱を招き，児童生徒に教育上悪影響を与え，学校教育に支障を来すことが予想されるとの理由で行われた本件不許可処分は，重視すべきでない考慮要素を重視するなど，考慮した事項に対する評価が明らかに合理性を欠いており，他方，当然考慮すべき事項を十分考慮しておらず，その結果，社会通念に照らし著しく妥当性を欠いたものといえることができる。」

として，裁量権逸脱を認めた。

(イ) 上記最高裁判決は，裁量判断にあたって，判断要素の選択に誤りがあった結果，判断過程の合理性が欠如するとしたものである。すなわち，行政機関の裁量判断が，「重視すべきでない考慮要素」を重視していたり，あるいは，「当然考慮すべき事項」を十分に考慮せずしてなされたりした裁量判断は，裁量権の逸脱の違法との評価を免れないことを明らかにしたものである。

イ 最高裁18年9月4日判決（林試の森判決）

(ア) 最高裁判所第2小法廷平成18年9月4日判決（判例時報1948号26頁）は，都市計画事業認可の前提となる都市計画決定の裁量判断について，その裁量判断の合理性の欠如の有無につき判定する具体的な事実の確定がなされていないとして，以下のとおり判示して，裁量権の逸脱がないとした原判決を破棄して，差し戻した。

「原審は，建設大臣が林業試験場には貴重な樹木が多いことからその保全のため南門の位置は現状のとおりとすることになるという前提の下に本件民有地を本件公園の区域と定めたことは合理性に欠けるものではないとして，本件都市計画決定について裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用してしたものであるといえることはできないとする。しかし，原審は，南門の位置を変更し，本件民有地ではなく本件国有地を本件公園の用地として利用することにより，林業試験場の樹木に悪影響が生ずるか，悪影響が生ずるとして，これを樹木の植え替え

などによって回避するのは困難であるかなど、樹木の保全のためには南門の位置は現状のとおりとするのが望ましいという建設大臣の判断が合理性を欠くものであるかどうかを判断するに足りる具体的な事実を確定していないのであって、原審の確定した事実のみから、南門の位置を現状のとおりとする必要があることを肯定し、建設大臣がそのような前提の下に本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めたことについて合理性に欠けるものではないとすることはできないといわざるを得ない。

そして、樹木の保全のためには南門の位置は現状のとおりとするのが望ましいという建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということができるときには、更に、本件民有地及び本件国有地の利用等の現状及び将来の見通しなどを勘案して、本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めた建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということができると判断しなければならないのであり、本件国有地ではなく本件民有地を本件公園の区域と定めた建設大臣の判断が合理性を欠くものであるということができるときには、その建設大臣の判断は、他に特段の事情のない限り、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとなるのであって、本件都市計画決定は、裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法となるのである。

以上によれば、南門の位置を変更することにより林業試験場の樹木に悪影響が生ずるか等について十分に審理することなく、本件都市計画決定について裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用してしたものであるということとはできないとした原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。」

(イ) 上記最高裁判決は、行政機関の裁量判断の適否の司法審査にあたっては、その裁量判断を基礎付ける具体的事実の確定が必要であることを明らかにするものである。すなわち、裁量判断を基礎付ける考慮要素について、その基礎となる事実の確定ができない場合には、裁量権の逸脱の違法評価がなされるべきことを明らかにしたものである。

ウ 最高裁平成18年11月2日判決（小田急線連続立体交差事業事件）

(ア) 最高裁判所第1小法廷平成18年11月2日判決（判例時報1953号3頁，最高裁判所民事判例集60巻9号3249頁）は、都市計画事業認可の前提となる都市計画変更決定について、その「基礎とされた重要な事実」に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠く」場合、「事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場

合」に、裁量権の範囲の逸脱または濫用として違法となると判断した。

そして、具体的事案の判断では、都市計画法等に基づき、「本件鉄道事業認可の前提となる都市計画に係る平成5年決定を行うに当たっては、本件区間の連続立体交差化事業に伴う騒音、振動等によって、事業地の周辺地域に居住する住民に健康又は生活環境に係る著しい被害が発生することのないよう、被害の防止を図り、東京都において定められていた公害防止計画である東京地域公害防止計画に適合させるとともに、本件評価書の内容について十分配慮し、環境の保全について適正な配慮をすることが要請されると解される。本件の具体的な事情としても、公害等調整委員会が、裁定自体は平成10年であるものの、同4年にされた裁定の申請に対して、小田急線の沿線住民の一部につき平成5年決定以前の騒音被害が受忍限度を超えるものと判定しているのであるから、平成5年決定において本件区間の構造を定めるに当たっては、鉄道騒音に対して十分な考慮をすることが要請されていたというべきである。」との判断を示した上で、本件高架式を採用したことがこのような要請に反しないかについて具体的な検討を行って、裁量権の逸脱の有無を審査した。

(イ) この判決は、上記ア、イの最高裁判決とほぼ同様の司法審査の枠組みを示したものである。

特に、当該事業の特性に基づき、当該事業による環境への影響に対する考慮について、密度の高い司法審査を行ったものである。

(3) 最高裁判決に基づく裁量統制の判断基準

ア 最高裁の上記各判決は、いずれも、行政機関による裁量判断を前提としつつ、その行政決定過程での考慮要素の抽出と、それらが適正、合理的に考慮されたか否かという観点から、行政裁量に対する司法審査を実質化しようとしているものと考えられる。

イ 具体的な司法審査にあたっては、

- ① 裁量判断に係る事実の基礎の有無
- ② 事実に対する評価が明らかに合理性を欠くかどうか
- ③ 他事考慮の有無

などが審査されており、具体的には、

- ① 個別の法令の仕組み上、裁量権行使にあたっての考慮要素を可能な限り具体的に抽出し、係争事案の中で、その「重み付け」を明らかにし、
- ② 考慮されてしかるべき重要な要素が考慮されていたのかどうか
- ③ 考慮されてはならない要素が考慮されていなかったかどうか
- ④ 考慮の有無の結果、裁量判断が著しく妥当を欠くことになっていないかどうか

か、

等が検討され、裁量権の逸脱ないし濫用の有無が判断されている。

ウ したがって、裁量権の逸脱ないし濫用の有無の判断にあたっては、少なくとも、上記の各事項に関する各司法審査がなされなければならない。

2 本件八ッ場ダム事業（水道事業）の場合の判断基準と具体的考慮要素等

（1）裁量判断の前提となる法令等

ア 八ッ場ダムによる水利権

東京都は、自ら八ッ場ダムによる利水が必要であると判断して、ダム使用権設定申請を行い、2004年9月28日告示の変更された基本計画で、建設費用概算額が、約2110億円から、約4600億円に大幅に増額された以降も、八ッ場ダムによる利水の必要があるとし続けている。

なお、東京都の八ッ場ダムによる水利権は、毎秒5.779立方メートル（1日約50万立方メートル）、直接事業費約4600億円のうち、東京都の利水負担金は472億円とされている。

イ 地方自治法及び地方財政法の要請

しかしながら、そもそも、東京都の水道事業を実施するために客観的必要性のない水利権を確保するための費用を支出することは、地方公共団体に課されている地方自治法2条14項所定の「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」義務、及び地方財政法4条1項所定の「地方公共団体の経費は、その目的を達成する為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」義務に違反することとなる。

したがって、東京都が八ッ場ダム事業による利水が必要と判断し、これに参加することが適法であるためには、上記最少経費原則に適合していることが最低限必要である。

ウ 水道法及び地方公営企業法の要請

（ア）また、原判決も認定しているとおり、東京都は、水道法に基づき、水道事業の適正かつ能率的な運営を目指し、かつ、地方公営企業法に基づき、常に企業の経済性を発揮することを経営の基本原則とする必要がある。

（イ）特に、水道法2条第1項は、国及び地方公共団体に対して、「水の適正かつ合理的な使用に関し必要な施策を講じ」ることを義務づけており、同法2条の2第1項は、地方公共団体に対して、「水道事業及び水道用水供給事業」を経営するに当たっては、その適正かつ能率的な運営に努め」ることを義務づけている。

これらの規定の趣旨については、最高裁（一小）の平成11年1月21日判決（判時1682号40頁）が、「水道事業を経営するに当たり、当該地域の自然的社会的諸条件に応じて、可能な限り水道水の需要を賄うことができるように、中長期的視点に立って適正かつ合理的な水の供給に関する計画を立て、これを実施」することであると判示している。

ちなみに、この事案は、福岡県志免町が大規模マンションの供給業者に対し給水契約の締結を拒否したことが、水道法15条の「正当の理由」に該当するかどうか争われた事案で、最高裁は原判決（福岡高裁平成7年7月19日判決、判時1548号67頁）の判断を支持したものであった。

原判決は、水道法2条の2が地方自治体の施策の「具体的指針」を示したものと指摘し、その趣旨を次のように詳述する。

「右の施策が『水道の計画的整備に関する』ものであるからには、それはそれなりの長期的な視点、見通しに立ってのものであることを要するもの、また当然となる。加えて、当該市町村は、この施策を『実施する』よう求められているから、これが実施可能なものであること、すなわち合理的、具体的、現実的なものであることを要する。そしてさらに、右指針において、水道事業及び水道用水供給事業を経営するに当たっては、公共の福祉に合致するとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるよう努めることも要求されている。」

要するに、地方財政法4条や地方自治法2条14項に規定する最少経費原則は、水道法2条の2の趣旨に含まれていると解するのが判例である。

エ 近時の地方公営企業による水道事業の特殊性

また、「水道事業は、設備投資の規模により収支構造が決まってくる事業であり、過大投資こそが健全経営の一番の大敵です。過大投資は、特に、ダム建設等による新規水源の開発に際して、将来の水需要に備えた計画的な水資源の確保という観点からこれに参加しようとする場合に起こりやすいといえます。したがって、中長期的な経営計画、特に建設投資計画の策定に際しては、政治的な思惑を排し、現実的な人口動向等を踏まえて的確な需要予測を行い、当該団体にとって水源開発が本当に必要なのか、あるいは必要とされる水量はどの程度なのかをはっきりさせるとともに、節水その他の水需要抑制策や広域的な見地からの既存水源の活用、転用等の可能性についても真剣に検討し、投資規模の抑制を図ることが何よりも重要です。」とされている（甲C29、細谷芳郎著「図解 地方公営企業法」262頁②）。

（2）具体的な考慮要素等

東京都が、八ッ場ダムによる利水を必要と判断し、これに参加することが適法であるかどうかの審査にあたっては、以上の最少経費原則、八ッ場ダムによる利水に

は巨額の負担を要すること、近時の自治体水道事業の状況等をふまえ、また、東京都の悪化している財政事情等も考慮して、少なくとも、以下の各事情が、適切に考慮されているかどうかを、厳格に審査されなければならない。

- ① 東京都の水源不足の有無
- ② 水源不足がある場合、これに対する対策として、八ッ場ダムによる利水が必要不可欠か否か

特に、代替手段の有無や、代替手段としての節水対策、既存水源の活用による水源確保とこれらに要する費用と、八ッ場ダムによる利水を行う場合の費用との比較等。

3 田村教授による裁量審査基準の提示

この点について、田村達久教授は、控訴人ら主張をふまえ、次のとおり、本件におけるあるべき審査基準を提示された（控訴人準備書面（４）、甲A17）。

（１）原判決は、東京都水道局長がダム使用権設定申請を取り下げない判断の裁量審査について、① 国土交通大臣の納付通知と水道局長の判断との関係を、上意下達の関係であるように解し、大臣の納付通知があれば具体的な納付義務が発生するかのように述べ（判決書32頁20行目）、② ダム使用権設定申請時の判断が「慎重に判断、検討された上でなされた」以上は「その後に生じた短期的な事情のみからその判断を変更することは原則として想定されていない」とし（判決書33頁26行目～34頁7行目）、③ 企業の経済性（地方公営企業法3条）に言及しつつも（判決書34頁9行目）、具体的な裁量審査では地方公営企業法3条等の定める「効率性原則」を考慮せず、水道局長の裁量判断について適切な審査を行わなかった。

（２）しかし、① 国土交通大臣の納付通知と水道局長の判断との関係が、対等な関係であることは、特ダム法の規定から明らかである（控訴人準備書面（４）3～4頁、控訴理由書17～18頁）。

② ダム使用権設定申請時の判断が「慎重に判断、検討された上でなされた」ことは立証されていない。本件で問題となる水道局長の裁量判断は、水道需要の動向や供給能力等、常に変化し続ける事実状態を基礎にして行われるものである以上、本件における裁量の性質ないし存在意義は、将来に向けて変化し続ける事実状態を絶えず正しく認識し、かつ、それを適切に評価した上で、新たな事実状態を基礎にそれに適合しうる新しい判断を絶えず行うことが不可欠であることにある。加えて、判断がなされるにあたって、多種多様な判断要素が適切な比重をかけられた上で総合的に比較衡量されていなければならない（控訴人準備書面（４）4～5頁）。

③「さらに、地方自治行政においては「効率性原則」が法定されており（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）、特に水道事業については独立採算制の原則が法定されており、その「収入」の面においてそれを確保する自由度は高くない。このことはすなわち、「支出」の原因となる事業の合理性等が厳しく問われること、合理性の判断の自由度は決して大きくないことを意味する。効率性原則は、水道事業に関する地方公共団体の行政運営を行うに当たって、法律上、特段の配慮をすることが求められている（控訴人準備書面（4）5頁～6頁）。

（3）以上述べたような裁量審査の対象となる水道局長の判断の性質、効率性原則、及び東京高裁平成17年10月20日判決において示された判断基準（①科学的な（客観的、実証的な）調査の必要性、②①に基づく現状の認識の合理性、③①に基づく将来見通しの合理性が審査され、いずれかにおいて合理性が認められない場合には、それに基づく行政の決定が違法であり、取り消されるべきものである）にかんがみれば、ダム使用権設定申請の取下げを行うか否かの判断に関する水道局長の裁量権行使の適否の司法判断基準として、以下の基準が適切である。

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

個別具体の事案についてその処理を行うことを任務とする「専門的判断能力を備えた行政機関・行政庁」には、「個別具体事案の事情の適正配慮・個別具体事案の適切・公正判断義務」のあることが、「立法者が行政担当者の専門的知識または政策判断を尊重しこれに具体的な判断を委ねる」前提として想定されるのだから、その行政機関による事実の認識・調査（上記基準①および同②）およびこれに基づく将来予測（上記基準③）は、当時において利用可能な最新の知識・知見に基づいて実施されるべきである。それ故、当時において利用可能な最新の知識・知見に基づいて

実施されているか否かが問われ、審査されるべきである。上記基準④⑤についても同様である（控訴人準備書面（7）6～8頁、甲A17・田村意見書IV3）。

以上は、控訴人らの従前の主張をさらに精緻化したものであって、控訴審においては、これを踏まえた判断が示されるべきである。

4 原判決の東京都の裁量に対する司法審査の問題点と裁量権逸脱の違法

(1) しかるに、原判決は、八ッ場ダムによる利水の要否の判断にあたって、個別事項の各判断では、「給水に支障が生じないように、ある程度の余裕をもって設定する」、「水道水の安定供給確保の観点」のみを重視し、水道法及び地方公営企業法の求める「水道事業の適正かつ能率的な運営」や「常に企業の経済性を発揮することを経営の基本原則とする」ことや、地方自治法及び地方財政法の求める最少経費原則については、全く考慮していない。

(2) 特に、財政が逼迫している東京都の財政事情のもと、1日約50万立方メートルの八ッ場ダムによる水源を確保するために、直接事業費として都が472億円もの巨額の負担をする必要性があることを基礎付ける事実の有無については、全く考慮されていない。

(3) さらに、より少ない費用で、同等程度の効果を得ることができるかどうかの代替手段（節水対策、既存水源の活用による水源確保の可否）の検討は皆無である。

(4) 以上のとおり、八ッ場ダムによる利水が必要との東京都の行政判断には、当然考慮すべき考慮要素を考慮していないという致命的な問題があるから、これらの点だけでも、東京都が八ッ場ダムによる利水を得るために、その建設費用を負担することは、裁量権の逸脱または濫用があり、違法と評価されるべきであり、原判決の判断は誤りである。

以下、第2章において原判決の事実認定に対する批判を行い、第3章において控訴審でさらに明らかになった事実を述べ、第4章において、これらをふまえて、結論として、八ッ場ダムは、東京都にとって利水上の必要性がないので、建設費負担金（特ダム法負担金）（利水負担金）の支出が違法であることを述べる。

第2章 原判決批判

第1 水需要予測について

1 予測と実績の乖離は計画再検討義務を発生させる

(1) 原告・控訴人の主張と原判決の判示

1) 原告・控訴人の主張

東京都が八ッ場ダムに参加する理由は、現在の水道の需要からして水源が不足するというものではなく、将来水需要が増加するので水源が不足するというものである。

東京都水道の需要は1992年度以降、ほぼ減少の一途を辿ってきたにもかかわらず、東京都は実績の明確な減少傾向を無視し、将来は水需要が急増するという架空の予測を続けてきた。水需要の予測と実績が相当に乖離してきているのであるから、予測を適宜見直して水需給計画を再策定することは、水道事業者の当然の責務なのであるが、東京都は水需要急増の架空予測を維持し続けてきている。

2) 原判決の判示

この点について、原判決は、次のとおり判示している。

「(東京都は)昭和50年度以降、概ね長期計画の策定に伴い水道需要予測の見直しを行ってきており、直近の予測がされた平成15年から前回の予測がされた平成9年までは6年間、平成9年の予測からその前の予測がされた平成2年までは7年間経過していることが認められることからすると、平成15年12月の予測から3年余り経過したにすぎない平成19年10月ころに予測の見直しをしなかったからといって、予測の見直しをすべき義務を懈怠したり放棄したということはできず、他に都が計画再検討義務を放棄した違法があることを認めるに足りる証拠はない。」(原判決45頁)

(2) 原判決の誤り

原判決は、年の数え方さえ誤り、東京都の計画再検討義務の放棄を容認した。なぜ、東京都は、水需要予測を見直さないのか。それは、この間、水需要が著しく減少しており、新しい実績データに基づいて見直しを実施すれば、予測値の大幅な下方修正が必要となり、その結果として、八ッ場ダム事業への参加の理由が失われてしまうからに他ならない。

1) 東京都の水需要予測の実績との著しい乖離

東京都が行った水需要の予測は実績との乖離が凄まじい。東京都が2003年12月に策定した水需給計画の予測では【図表2-1-1】(図表は本章(第2章)末尾にまと

めて掲載) のとおり、2005 年度には 1 日最大配水量が 590 万 m^3 /日となり、2010～2013 年度には 1 日最大配水量が 600 万 m^3 /日となると予測していた(甲 2 1 号証)。

しかし、1 日最大配水量の実績は 1992 年度以降、ほぼ減少の一途を辿って中間目標年度の 2005 年度には 508 万 m^3 /日にとどまり、さらにその後も減少し、2008 年度は 488 万 m^3 /日まで縮小している(甲 2 1 号証)。2005 年度の予測値と実績値の差は 82 万 m^3 /日、過大率(予測値/実績値)は 1.16 で、16%も過大になっている。この水需要の減少傾向を踏まえれば、2010 年度以降における予測と実績との乖離が 100 万 m^3 /日を超え、過大率が 1.2 倍を超えることは必至である。そのように水需要の予測と実績との相当な乖離が明白な事実である。(2012 年度の実績は 469 万 m^3 /日、第 3 章第 2 の 1 参照)

2) 計画再検討義務

このように、水需要の予測と実績が相当に乖離してきた場合は、予測を適宜見直して水需給計画を再策定することは、水道事業者の当然の責務である。

水需要予測の見直しに関しては相模大堰裁判における平成 13 年 2 月 28 日の横浜地方裁判所の判決が計画再検討義務を行政に求めている。すなわち、同判決は、以下のとおり判示している。

「昭和 62 年ごろからの水需要の実績値については、増加傾向が減少し、横ばいともいえる傾向が見て取れるばかりか、前年度より減少した年度も見られる。このように実績値と予測値とが一見して相当に乖離してきたのであるから、一部事務組合としての企業団としては、法令に従い予測値の過程を再検討すべき事が要請されたというべきである。もちろんこのような傾向が継続して続くと見込むかどうか等その判断には極めて困難が伴うことは当然予想される場所であるが、そのことは再検討をすべき義務を免除するものではない。」

この判決は、当初事業計画の前提として用いられた水需要の予測値が実測値に比して「相当に乖離してきたこと」が計画再検討義務を発生させるという条理を説いたものである。この判例については、「長期的な需要予測等に基づいて計画的に行う公共事業について、適切な分析に基づいて計画を策定しなかった場合、あるいは計画実施後検証を繰り返して適切に事業計画の見直しをせず、漫然と当初計画どおりに事業を進めてきた場合には、事業支出が違法とされる可能性が高いこと」(伴義聖ほか「水道行政は水物？」判例自治 259 号 11 頁)になるという解説がされており、計画を適宜見直すことは行政の責務である。

なお、伴義聖弁護士は、相模大堰事件の神奈川県等の代理人で、本件と同様、八ッ場ダムの是非が争われている群馬県、茨城県及び千葉県との 3 つの裁判で、県側の代理人となっている人物であり、その伴氏が上記のように解説するほどに、計画再検討義務は議論の余地がない行政の責務であり、その義務を放棄してなされた公金

支出は、違法と評価されることとなることは明らかである。

3) 東京都の計画再検討義務の放棄

東京都は原審の結審日(2008年11月30日)まで2003年12月の水需給計画の見直しを行おうとしなかった。東京都は計画再検討義務を放棄してきたのである。なお、東京都は2012年3月に新しい水需要予測を発表したが、その予測値は従前と同じ600万 m^3 /日に近い値が維持されており、水需給計画の実質的な見直しは今日までされていない。(第3章第2を参照)

原判決は「平成15年12月の予測から3年余り経過したにすぎない平成19年10月ころに予測の見直しをしなかったからといって、予測の見直しをすべき義務を懈怠したり放棄したということはできず」と判示している。

2003年12月の予測から2007年10月ころまでの経過は3年余りではなく実際には約4年であるが、より本質的な問題は、予測値と実績値との乖離の大きさにある。その時点での水需要の予測値と実績値との乖離は、上述のとおり凄まじいのであるから、予測を見直すことは、上記「2)」で述べた横浜地裁の判決のとおり、東京都の責務である。

4) 東京都のみが古い水需給計画に固執

ア 利根川流域6都県において水需給計画を見直ししていないのは東京都のみである。他の5県は2008年7月4日に策定された第五次利根川・荒川水系フルプランに合わせて水需給計画の見直しを進めてきた。

利根川・荒川水系フルプランは水資源開発促進法に基づいて策定される法定計画である。各都県の水道、工業用水道が参加する水源開発事業とそれぞれの確保水量が書き込まれ、各都県の水道、工業用水道と水源開発事業との関係を明確に位置づけるものであるから、フルプランが各水源開発事業の上位計画となっている。

このフルプランの改定作業がひどく大幅に遅れ、2000年を目標年次とする第四次フルプランが期限切れになったあと、第五次フルプランはなかなか策定されず、ようやく策定されたのは8年遅れの2008年7月であった。法律に基づいて計画を策定し、その計画に沿って事業を進めるのが行政の責務であるにもかかわらず、国土交通省が計画を長期間、期限切れのままにし、計画の裏づけなしで、いわば違法な状態で、八ッ場ダム等の水源開発事業を推進してきたのは由々しき問題である。国が法律を軽視した行為を公然と行い、各都県がそれにただ追随しているのは法治国家としてあるまじきことである。

イ 八ッ場ダム等の各水源開発事業の上位計画である利根川・荒川水系フルプラン

がようやく 8 年遅れで改定されるのであるから、それに合わせて、各県がそれぞれの水需給計画の見直しを進めたのは当然のことである。

各都県が行った最新の水需要予測の実施年月は【図表 2-1-2】のとおりである（甲 2 1 号証）。群馬県、茨城県、埼玉県が 2007 年 3 月、栃木県が 2005 年 3 月、千葉県が 2008 年 9 月、東京都が 2003 年 12 月である。このうち、千葉県は 2007 年 10 月の提出時期には間に合わなかったが、その時点ですでに新しい水需要予測の作業を進めていて、2008 年 9 月に新しい水需給計画を策定した。

しかしながら、東京都だけは、こうした見直しの作業を怠り、2003 年 12 月の古い水需給計画に固執してそれを国土交通省に提出した。

5) 東京都が水需要予測の見直しを行わない理由

東京都が 2003 年 12 月の水需給計画に固執するのは、予測の見直しを行えば、八ッ場ダムの予定水源に匹敵するかそれ以上の水需要予測値の下方修正が必要となり、八ッ場ダムの不要性が一層明白になってしまうことを恐れていたからに他ならない。

都の水需給計画では、2013 年度の一日最大配水量が 600 万 m^3 /日で、一方、将来の保有水源量は八ッ場ダム、霞ヶ浦導水事業、滝沢ダムの完成後で約 680 万 m^3 /日、この三つを除く既得水源は 618 万 m^3 /日であるから（乙第 123 号証 牧田義人陳述書の表 3）、新規水源がなくても、2013 年度の水需要予測値を 18 万 m^3 /日上回っていた（滝沢ダムは 2011 年 3 月に完成し、東京都は 7.1 万 m^3 /日（配水量ベース）の新規水源を確保）。東京都が八ッ場ダムで得る予定の水源量は配水量ベースで 42.8 万 m^3 /日である（乙 123 号証）。

減少傾向が続く水需要の新しい実績を踏まえて、予測の見直しを行えば、2003 年 12 月の予測と同じ予測手法をとっても、40～50 万 m^3 /日以上の方修正を余儀なくされる。それは東京都水道局の委託調査の結果でも明らかである（第 3 章第 1 を参照）。

一日最大配水量予測値が 600 万 m^3 /日より 40～50 万 m^3 /日以上小さくなれば、水源余裕量は 60～70 万 m^3 /日以上に拡大し、八ッ場ダムへの参加の不要性が明白になってしまう。東京都は水需要予測の見直しを怠ってきたのは、このことを恐れたからである。

6) 小括

以上述べたとおり、東京都のみが古い水需給計画に固執し、見直しを怠っているのは、見直しを行えば、将来の水需要の予測値が大幅に小さくなり、東京都が八ッ場ダム事業に参加する必要性が一層希薄になるからである。水需要予測が実績と乖離してくれば、計画を適宜見直すことは行政の責務であり、それを怠り、漫然と当初計画どおりに事業を進めるのは、相模大堰裁判における 2001 年 2 月 28 日の横浜

地方裁判所の判決にあるとおり、違法性が高いことである。したがって、「都が計画再検討義務を放棄した違法があることを認めるに足りる証拠はない。」とした原判決は破棄されなければならない。

2 水需要予測の手法と結果についての原判決の誤り

(1) 原告・控訴人らの主張の主旨

上述のとおり、原判決は予測と実績との凄まじい乖離に目をつぶり、行政の責務である計画再検討義務を東京都が放棄してきたことを容認した。

さらに、原判決は水需要予測に関する東京都の主張をそのまま認め、むしろ擁護する全く一方的な判示となっている。それらはいずれも事実を誤認するか、控訴人の主張を誤解した判示であるので、その誤りを述べることにする。

(2) 都の水道需要予測方法について

1) 原判決の判示

「都の平成15年12月の予測は、このような本件指針（水道施設設計指針2000）で示された方法に基本的に従って行われたものであって、合理的なものといえることができる。重回帰分析を用いた都の過去の推計が仮に実際の結果と比べて過大であったとしても、平成15年12月の予測で重回帰分析を用いたことが直ちに不合理であるということとはできない。その具体的な予測結果が、直近の短期的な一人当たり生活用水の増減傾向と異なるものとなったからといって、直ちに不合理なものであるということとはできない。このほか本件全証拠によっても、都が重回帰分析による推計をした点が不合理であるとは認められない。」（原判決36～38頁）

2) 原判決の誤り

水道施設設計指針2000には予測手法のメニューが書かれているだけである。そのうちのどれをどのように使うかが問題なのであるから、水道施設設計指針2000に書かれている方法を採用しているから、合理的とするのは、判断すべき論拠を取り違えていると言わざるを得ない。

原判決は、予測が実績と乖離することがあっても、「直ちに不合理であるとはいえない」と繰り返して、重回帰分析の擁護に終始している。しかし、控訴人は重回帰分析の採用そのものを問題にしているのではない。水需要の実績に合わない重回帰式を使ったことを問題視しているのであって、控訴人の主張を理解しない判示となっている。

(3) 一日平均使用水量の予測と実績の差について

1) 原判決の判示

「都が推計した最終的な計画一日平均（使用）水量は平成 17 年度でみれば、予測値が 448 万 3000 立方メートルに対し、実績値が 425 万 9000 立方メートル、その差は 22 万 4000 立方メートル（予測値の約 4.9 パーセント）にとどまり、実績値との間に大きな乖離が生じているとはいえないことが認められるのであって、このほかに都の計画一日平均使用水量の算出過程に不合理な点があると認めるに足りる証拠はない。」（原判決 39 頁）

2) 原判決の誤り

わずか 5 年間で一日平均使用水量の予測と実績の差 22 万 4000 m³/日、約 5% の差は決して小さなものではない。約 5% の差は大きな予測ミスであり、それは八ッ場ダムへの参加の必要性を否定する規模になっている。

一日平均配水量＝一日平均使用水量÷有収率×100%、一日最大配水量＝一日平均配水量÷負荷率×100%という手順で、一日平均使用水量の差 22 万 4 千 m³を一日最大配水量としての差に換算すると、次のようになる。有収率と負荷率はそれぞれ、東京都が使用する 94%と 81%を用いる。

一日最大配水量としての差 22.4 万 m³/日÷94%÷81%=29.4 万 m³/日

一方、東京都が八ッ場ダムで予定している確保水源は配水量ベースで 42.8 万 m³/日であるが、東京都は利水安全度 1/10 では利根川のダムの開発水量は 21.4%減少とするとしているので、東京都の考え方に沿って八ッ場ダムによる確保水源を利水安全度 1/10 の水量に換算すると、次のようになる。

42.8 万 m³/日×(100%－21.4%) =33.6 万 m³/日

このように、2005 年度における東京都の一日平均使用水量の予測と実績の差を一日最大配水量ベースに換算してみれば、八ッ場ダムによる確保水源量にほぼ匹敵する規模になっている。

さらに、約 5% の乖離はあくまで基準年度から 5 年間しか経過していない段階のものであり、2010 年度の後の最終予測年度（2013 年度）にはこの乖離がさらに拡大して、八ッ場ダムによる確保水源量を大きく上回る乖離になることは必至である。（実際に 2010 年度の一日平均使用水量の差は 7.4%、一日最大配水量の換算値の差は 44 万 m³/日になった。）

原判決はわずか 5 年間で予測と実績の間に約 5% の差が生じたことの重要性を全く理解していないのである。

(4) 水需要の減少傾向について

1) 原判決の判示

（一人一日当たり使用水量の）「実績が平成 6 年度以降は横遣い傾向、平成 10 年

度以降は漸減傾向にあり、その要因が原告らの主張する節水型機器の普及や漏水量の減少にあったとしても、それらにも自ずから限界があることからすれば、一時点の漸減傾向と同様の減少傾向がその後も将来にわたり長期間続くことが明らかであるということはできないのであって、一時点での実測値が計画値を下回ったからといって、直ちに不合理な過大予測であるということはできない。」(原判決 40 頁 8 行目以下)

「実績期間である昭和 61 年度から平成 12 年度までに生じたのと同様の節水傾向は、そのような実績値に基づいて構築された前記のモデル式に織り込み済みであるということができるところ、平成 13 年度以降にそれまでと異質な節水傾向が発生したことを認めるに足る証拠はないのであるから、都が将来の水道需要を大きくしたいという意図のもと、恣意的な予測をしたとはいえず、この点についての原告らの主張は採用できない。」(原判決 4 1 頁 3 行目以下)

2) 原判決の誤り

ア 原判決の判断のうち、「節水型機器の普及や漏水量の減少」には、「自ずから限界がある」から、(一人一日あたり使用水量の)「一時点の漸減傾向と同様の減少傾向がその後も将来にわたり長期間続くことが明らかであるということはできない」との判断は、控訴人提出の証拠を無視した不当な判示である。

イ 甲第 21 号証の資料 4 (「千葉県長期水需給調査委託報告書」(平成 19 年度、(株)日水コン) 資料 3 - 1 節水機器の概要) の 9 頁に記してあるように、節水型機器の普及率は水使用機器の種類によって異なるが、今後も普及の余地は十分にあるから、節水型機器の普及による使用水量の減少は今後も一定程度続くことは確実である。節水型機器の技術革新は著しく、より節水型の機器が開発されてきている。

ウ 日本衛生設備機器工業会の資料(甲第 27 号証)は節水型便器の変遷を示したものであるが、例えば、I 社の便器の洗浄水量の推移を見ると、1973 年発売の 16ℓから減少し続け、2009 年発売には 5ℓになっている。他のメーカーのものも同様であって、節水型便器はより節水型のものが次々と売り出されて、普及してきている。

エ 電気洗濯機についても同様であって、日本電機工業会の資料(甲第 28 号証)を見ると、各メーカーの洗濯機は新しい型になると、使用水量が減ってきている。例えば、H 社の最新型は 7kg 当たり洗濯使用水量が 59ℓ、その前の型が 103ℓ、もう一つ前の型が 125ℓである。これらはいずれも現在販売中の機種であるから、さらに古い型の機種は使用水量がもっと大きい。このように、電気洗濯機もより節水型のものが次々と売り出されてきている。

オ このような節水型機器の開発とその普及の状況を見れば、節水型機器の普及に

は「自ずと限界がある」とした原判決の判示は何ら根拠もなく、憶測で語ったものに過ぎない。

また、原判決は「平成 13 年度以降にそれまでと異質な節水傾向が発生したことを認めるに足りる証拠はない」と判示しているが、上述のとおり、6 割以下の節水型便器が最近になって急速に普及してきていることを踏まえれば、この判示もまた、根拠のない憶測であって、失当である。

カ 以上のとおり、節水型機器の開発と普及の状況をみれば、一人一日当たり使用水量の減少傾向は構造的なものであって、今後もこの傾向が続くと考えるのが合理的であり、これに対して、一人一日当たり使用水量が増加傾向に転じることは考えがたいことである。

(5) 計画負荷率の設定について

1) 原判決の判示

「他の主要な都市の計画負荷率は、札幌市・・・・であったことがそれぞれ認められるのであるから、都が水道水の安定供給確保の観点を重視し、計画負荷率として実績期間における実績値の最低値を採用した手法が特段不合理であるとはいえないし、都の採用した計画負荷率 81 パーセントが、他の主要都市と比較して格別低い値であるともいえず、他に都の採用した計画負荷率が不合理であることを窺わせる証拠はない。」(原判決 42～43 頁)

「負荷率は年度による変動が大きいものであって、例えば・・・近時平成 12 年は 90.9 パーセントであったのが、平成 13 年度には平成 10 年度(86.5 パーセント)と同程度まで減少しているのであるから、負荷率の上昇が確実であると即断することはできないし、大阪府水道部が分析する負荷率の上昇要因についても、それらが負荷率の上昇にどの程度寄与するのか明らかではなく、気象条件等、その他の変動要因の効果を完全に否定するものとはいえないのであるから、都が大阪府と同様過去 5 年間の負荷率の最低値(平成 8 年度から平成 12 年度まででは、平成 8 年度の 83.7 パーセント)を採らなかつたことが不合理であるとはいえない。」(原判決 43 頁)

「都は日本の首都であり、人口が集中し、政治・経済・文化の中核機能が高度に集積した東京を計画区域としており、ひとたび渇水が生じれば社会的に大きな混乱が生じることは想像に難くないのであるから、このような都市の性格を重視して、利根川流域の各県や国土交通省と比較して、水道水の安定供給確保の観点到重きをおいた手法を採用することは、むしろ合理的な理由があるといえるのであって、他県や国土交通省と異なる方法で計画負荷率を設定したのが恣意的であるとの原告らの主張は採用できない。」(原判決 44 頁)

2) 原判決の誤り

負荷率は都市の規模等によって異なるものであるから、異なる都市について負荷率の絶対値を比較することは意味がない。都市の規模が大きいほど、個々の使用水量の変動が一層平均化されるので、給水量が突出して大きくなる度合いが少なくなり、負荷率が高くなる傾向がある。都市の規模が格段に大きい東京都は他都市と比べて負荷率が高くなるのは当然なのであって、「都の採用した計画負荷率 81 パーセントが、他の主要都市と比較して格別低い値であるともいえず」という判示は、都市の規模が格段に大きい東京都の特殊条件を考慮しないものである。

また、原判決は「負荷率の上昇が確実であると即断することはできない、」としているが、後出の【図表 3-2-5】を見れば、負荷率は年度によって変動があるものの、趨勢として確実な上昇傾向にあることは明白な事実である。1986 年度は 81%であったが、次第に上昇し、2008 年度には 91%となり、10%も上昇している。2010 年度、2011 年度も 90%近辺の値で推移している。

負荷率は年度によって変動することがあるものであるが、その変動の幅を考慮しても、東京都の計画負荷率 81%は最近の負荷率の実績と比べて余りにも低い値である。負荷率上昇の傾向を見れば、今後、将来の負荷率が 81%まで戻ることはありえないことである。そのように東京都が最近の実績とかけ離れた負荷率 81%に固執することは不合理そのものである。

なお、原判決は「大阪府が分析する負荷率の上昇要因がどの程度寄与するのか明らかではない」としているが、そのことに関して定量的な寄与度を求めることは無理難題である。各上昇要因の定量的な寄与度が明らかでなくても、負荷率が確実な上昇傾向にあることは誰も否定できない確かな事実である。

また、「気象条件等、その他の変動要因の効果を完全に否定するものとはいえないのであるから」と述べているが、控訴人らはそのことを否定していない。変動はあるけれども、確実な上昇傾向にあると控訴人は主張しているのであって、原判決はその主張を曲解し、先入観で決め付けた判示となっている。

さらに原判決は「都は日本の首都であり、・・・利根川流域の各県や国土交通省と比較して、水道水の安定供給確保の観点に重きをおいた手法を採用することは、むしろ合理的な理由があるといえる」としているが、この判示は首都であるという理由で他では例を見ない不合理な手法をも許容してしまうものであって、予測手法の合理性の有無を争うこと自体を無意味にしてしまう、まことに不当な判示である。東京都は、首都としての水需要を充足する水源をすでに十分に確保していて、水需要の減少傾向が続いているのであるから、将来とも水需給に不足をきたすことない。

(6) 小括

利根川流域の他県は第五次利根川・荒川水系フルプランの策定に合わせて水需給計画の見直しを行ったにもかかわらず、東京都のみが古い水需給計画に固執した。

その理由は新しいデータで見直しを行えば、東京都の予測の考え方をそのまま踏襲しても、将来の水需要予測値が大幅に下方修正され、それによって八ッ場ダムの不要性が一層明白になることにある。都が予測で用いる計画負荷率（過去15年間の実績の最小値）は負荷率の上昇傾向を無視したものであり、また、今後は節水型機器の普及で一人当たり生活用水がさらに減少していくことは必至であるが、それらの点を措いても、東京都が新しいデータに基づいて水需要予測の見直しさえ行っていれば、予測値は大幅に下方修正されていた。

水需要予測が実績と大きく乖離してくれば、計画を適宜見直すことは行政の責務であり、それを怠り、漫然と当初計画どおりに事業を進めるのは、違法である。よって、「都が計画再検討義務を放棄した違法があることを認めるに足りる証拠はない。」とした原判決は破棄されなければならない。

第2 保有水源量について

東京都の現在の保有水源量の評価についても、控訴人と、東京都のそれは、著しい差がある。

控訴人と東京都の評価量は【図表 2-2-1】のとおりであり、控訴人の評価が合計687万 m^3 /日、東京都の評価が618万 m^3 /日^{〔注〕}である（甲49号証）。

〔注〕被控訴人は現在の保有水源を配水量ベースで630万 m^3 /日としているが、その中に未完成の霞ヶ浦導水事業の不安定水利権12万 m^3 /日が含まれているので、それを除くと、618万 m^3 /日となる。（乙123号証）

控訴人と被控訴人との差69万 m^3 /日の内訳は次のとおりである。

	原告・控訴人	東京都
① 多摩地域の地下水	39万 m^3 /日	0万 m^3 /日
② 多摩川上流の小水源 (八王子市内、青梅市内、あきる野市内)	5万 m^3 /日	0万 m^3 /日
③ 利用率の設定による差	25万 m^3 /日	

これらのうち②は、長年使い続けている水道水源であり、その削減の計画もないので、保有水源としてのカウントが可能である。そこで、以下、①と③について述べる。

1 多摩地区の水道用地下水は現状程度の利用継続は可能

(1) 原告・控訴人らの主張と原判決の判示

1) 原告・控訴人らの主張の主旨

東京都の多摩地域では水道水源として一日約40万 m^3 の地下水が長年利用されて

きている。都内の地盤沈下は20年以上前から沈静化してきており、この水道用地下水を現状どおり、使い続けることに何の支障もない。

ところが、東京都はこの地下水を水道水源としてカウントせず、八ッ場ダム等で得られた河川水源に全面転換する水需給計画を策定している。この地下水の水源量は東京都が八ッ場ダムから得る予定の水源量にほぼ匹敵するので、この転換計画の見直しは八ッ場ダム事業への参加の必要性を失わせる要因となる。東京都はこのことを恐れて、地下水の全面転換計画に固執し続けている。この地下水全面転換計画には何ら合理的な理由がない。

2) 原判決の判示

それにもかかわらず、原判決は次のとおり、控訴人の主張を排斥した。

① 環境局の平成18年の地下水対策検討委員会の報告書について

「平成18年報告書の内容は既に検討したとおりであって、多摩台地部では地下水位が上昇傾向にないことから、今後も地下水の涵養対策を推進することが必要であるとされているのであるから、無条件に既設井戸について現在の利用を続けることを容認するものとはいえない。」(原判決51～52頁)

「原告らは、都内の地盤沈下は昭和60年以降沈静化し、環境省が問題視する年間2センチメートルを多少超える沈下がみられたのは、渇水年であった平成6年だけであるから、地盤沈下が20年前から沈静化しており、多摩地区の地下水利用を削減する必要はない旨主張する。しかしながら、仮に、多摩地区の地下水利用について、現時点で削減する必要があるとはされていないとしても、将来にわたり削減する必要が生じないことが確実視されていない以上は、直ちに将来にわたっての安定的な水源であるとみなすことができるということにはならない。」(原判決50頁)

② 環境保全局の平成5年の井戸掘り替えの通知について

「原告らは、東京都環境保全局が、平成5年12月15日付け『水道水源用井戸の掘り替えについて』(甲C19号証)において、水道水源用井戸の掘り替えについては、既存の井戸と同等以下の揚水能力とする場合に限り認めるとしていることから、多摩地域の水道用地下水を全面転換する根拠がなくなった旨主張する。

しかしながら、上記取扱いは、平成4年の地下水実態調査報告書において、地下永の水収支は平衡状態に近く、現在の地下水位を維持していれば、地盤沈下が進行する可能性は少ないとされていることを理由として、当面の取扱いとしてされたものにすぎないところ、平成18年報告書によれば、府中観測所では、平成4年から平成8年にかけて地盤は沈下から隆起に転じていたが、平成8年の渇水を境に地盤は再び沈下傾向を示しており、清瀬観測所では、平成4年から5年にか

けて、地盤は沈下から隆起に転じたが、平成6年の渇水期以降、地盤は沈下傾向を継続しているとした上で、多摩台地部を中心に地表面は依然として沈下していることから、「H11 設定水位」を維持すれば、地盤沈下は全く起こらないとは言い切れないことが明らかとなったとされていること（乙118）からすれば、平成5年12月の取扱いで前提とされた地盤沈下の状況はその後悪化したと考えられるのであって、平成5年12月時点での取扱いを理由に、多摩地区の地下水を、将来にわたり安定的な水源とみなすことができるとはいえない。」（原判決50～51頁）

③ 地下水汚染について

「証拠（甲26）によれば、上記9本のうち6本は平成14年中に休止され、1本は平成15年に休止されたことが認められるところ、このように近年に複数の井戸が休止されていることからすると、近い将来、同様に、地下水汚染を理由に井戸が休止されることが起こるおそれを否定できない。」（原判決52頁）

④ 「首都東京」について

「原告らはこのほか、都のように、現在使っている水道用地下水を水源として評価しない自治体は、利根川流域の他県では例がないと主張する。首都東京を抱える都においては、水道水の安定供給確保の観点に重きをおいた計画を採用することは、むしろ合理的な理由があるといえるのであって、利根川流域の他県と異なるからといって、都の評価方法が不合理であるとはいえず、原告らの上記主張もまた採用できない。」（原判決52頁）

（2）原判決の誤り

1）地盤沈下の沈静化は明白な事実

多摩地域では水道水源として一日約40万 m^3 の地下水が長年利用されている。地盤沈下は20年以上前から沈静化していて、今後ともその利用継続に何の問題もない。それにもかかわらず、原判決の判示は、多摩地域の水道用地下水は安定水源としてみなせないという結論がまずあって、それに合わないものはすべて否定するという先に結論ありきの方針で書かれており、事実在即して合理的な判断を行うことが求められている司法としての責務をまったく放棄したものとなっている。

東京都における2010年までの最大沈下量の推移を見ると、【図表2-2-2】のとおり、区部、多摩地域とも1985年以降、最大沈下量はほとんど1cm前後でずっと推移してきている。94年のみが多摩地域で3cmで、2cmを少し上回った記録があるが、それ以外は2cmを超えたことがない（東京都建設局「地盤沈下調査報告」より）。

環境省が地盤沈下を問題視する際の判断レベルは年間2cm以上である。環境省が

毎年発表している「全国の地盤沈下の状況」（甲第 30 号証）でも、年間 2 cm 以上の沈下が観測された地域のデータのみが示されている。それは年間 2 cm を下回るような地盤沈下では具体的な被害が起きることが今までなかったことに裏付けられたものと考えられる。

東京都では上述のとおり、最大沈下量でも 20 年間以上、年間 2 cm を超えたことがほとんどない。東京都内における年間 2 cm 以上の沈下面積は【図表 2-2-3】のとおり、たった 1 年を除いて、ずっとゼロ行進が続いている。

地下水位の動向をみても、【図表 2-2-4】のとおり、年による変動が多少あるものの、趨勢としては上昇傾向が続いている。過剰の地下水揚水を行われ、地下水位が低下し続けていた昭和 40 年代の後には地下水揚水規制で揚水量が大幅に縮小したことにより、その反動で地下水位が急速に上昇したが、その後は徐々に上昇速度が小さくなってきている。上昇速度が小さくなってきたのは上限値に近づいてきたからであって、反転して低下する傾向はまったくない。もし地下水位が低下傾向に戻るようなことがあれば、再び地盤沈下が進行する恐れがあるが、低下傾向はまったくないので、それは杞憂のことになっている。

なお、上記 1 (2)①の判示「多摩台地部では地下水位が上昇傾向にない」は、【図表 2-2-4】が示す事実を踏まえないものであって、実際には立川や清瀬といった多摩地域の地下水位は今なお趨勢としては上昇傾向にある。さらに、この判示では、「(平成 18 年報告書では) 今後も地下水の涵養対策を推進することが必要であるとされているのであるから、無条件に既設井戸について現在の利用を続けることを容認するものとはいえない。」としているが、この報告書がここで言っているのは地下水の涵養対策の一般的な必要性であって、既設井戸の利用継続については何も言及していない。この判示は原判決の勝手な解釈によるものである。

以上のように、東京都内の地盤沈下の沈静化は否定することができない確かな事実となっているのである。

2) 環境局の地下水対策検討委員会が求めているのはあくまで揚水量の現状維持

ア 東京都環境局は 2006 年 5 月 24 日に「地下水対策検討委員会検討のまとめ」として「東京都の地盤沈下と地下水の現況検証」の結果を発表した（乙第 118 号証の報告書）。原判決はこの報告書の内容を曲解、誤解しているので、報告書の内容を改めて確認することにする。この報告書の概要は下記のとおりである。

記

東京都環境局の報道発表資料 [2006 年 5 月掲載]

「東京都の地盤沈下と地下水の現況検証」について
(地下水対策検討委員会検討のまとめ)

平成 18 年 5 月 24 日

環境局

東京都は、法律や条例に基づき地下水の汲み上げ規制を進めた結果、地下水の汲み上げ量の削減により地下水位が上昇し、地盤沈下は沈静化傾向にあります。

このような状況の中、東京都は、平成 17 年度に「地下水対策検討委員会」において、東京都内の地盤沈下と地下水位の現況を検証してきました。

このたび、その結果がまとまりましたので、お知らせします。

検証結果の主な内容

東京都が、都内 42 地点に設置した 92 本の観測井で記録された地盤変動と地下水位のデータを検証した。

(1) 地盤沈下の現況について

地盤沈下は沈静化傾向にあるが、都内の多くの地域において、わずかながら、地盤沈下が観測されている。

(2) 地下水位の上昇について

「区部台地部」及び「多摩台地部」における地下水位は、微増～横這い傾向にあり、「区部低地部」における地下水位は着実に上昇している（注）。

しかし、(1)に示したとおり、地盤沈下が観測されている中で、現行の地下水汲み上げ規制を緩和すれば、地盤沈下が再発するおそれがある。

(3) 地盤・地下水監視体制の継続について

地盤沈下を再発させないためには、今後も、地盤沈下と地下水位の監視を継続することが必要である。

(4) 今後の地下水対策について

地下水の汲み上げ規制を継続し、汲み上げ量を現状程度に維持することが必要である。

ここに明確に書かれているように、この報告書は「地盤沈下は沈静化傾向にあるが、都内の多くの地域において、わずかながら、地盤沈下が観測されている。」という事実認識を前提として「地下水の汲み上げ規制を継続し、汲み上げ量を現状程度に維持することが必要である。」という結論を導いている。その結論はあくまで「汲み上げ量を現状程度に維持することが必要である。」であって、原判決（上記 1 (2) ①の判示）の「将来にわたり削減する必要が生じないことが確実視されていない」といった趣旨のことは一言も書かれていない。

同委員会は平成 23 年 5 月にも「東京都の地盤沈下と地下水の再検証について」という報告（甲 46 号証）をまとめている。同委員会の二つの報告の結論は基本的に同じであって、「現状以上の地盤沈下を進行させないためには、揚水規制を継続し、現状を超える揚水を行わないことが適切である」（甲 46 号証 60 頁）である。地下水対策検討委員会の報告を読めば、東京都環境局が現状程度の揚水を是認していること

は明らかである。

イ 近年、都内の地下水位が上昇し、地盤沈下が沈静化してきたことから、地下水規制を緩和すべきだという地下水ビジネスから強い要求があつて、それに対する答えを出すために地下水対策検討委員会が設置された。地下水ビジネスとは、水道料金代を大幅に軽減できることをうたい文句に病院やスーパー等の事業所に自家用井戸と膜ろ過装置をセットで売るもので、他都市では結構繁盛していると言われている。東京都は、他都市では規制が緩やかなことが多い小口径井戸の設置も厳しく規制しているため、地下水ビジネスがほとんど成り立たないことから、規制緩和の要求が出されていた。

したがって、検討委員会の主眼はこの地下水ビジネスによる井戸新設を認めることが妥当か否かということにあった。結論として井戸新設を認めるような地下水規制緩和措置をとらないことになった。しかし、これはあくまで井戸新設に対する規制を緩和しないということであつて、まとめとして「現状の地下水揚水量を超える揚水を行わないことが必要である。」と書かれているように、検討委員会の結論は、井戸新設による揚水量の増加は認めないが、一方、既設井戸については揚水量を現状より増やさなければ、現在の利用を続けることに支障はないとしている。

このように、検討委員会の結論が、多摩地域で現在利用されている水道用地下水についてもその利用継続を容認するものとなっていることは明らかである。

ウ ところが、原判決はこの報告書を恣意的に曲解し、水道用地下水の将来利用は困難になることがあるという解釈を勝手に行つて、「直ちに将来にわたつての安定的な水源であるとみなすことができるということにはならない。」(上記1(2)①の判示)としているのである。しかし、そのようなことは検討委員会の報告書のどこにも書かれていない。

3) 「水道水源用井戸の掘り替え」を認めた環境保全局の通知は現在も有効

ア 平成5年12月15日に東京都環境保全局(現在の環境局)は水道水源用井戸の掘り替えについて、既存の井戸と同等以下の揚水能力とする場合に限り認める「水道水源用井戸の掘り替えについて」(甲C19号証)を水道局等に通知した。これは地盤沈下が沈静化してきた状況を踏まえて、水道水源井戸の掘り替え、すなわち、利用継続を認めるものである。

イ ところが、原判決は上記1(2)②の判示で、この通知の有効性を否定している。その理由としてあげているは、「平成18年報告書によれば、府中観測所で

は、・・・・平成 8 年の湧水を境に地盤は再び沈下傾向を示しており、清瀬観測所では、・・・・平成 6 年の湧水期以降、地盤は沈下傾向を継続しているとした上で、多摩台地部を中心に地表面は依然として沈下していることから、「H11 設定水位」を維持すれば、地盤沈下は全く起こらないとは言い切れないことが明らかとなったとされていること（乙 118）からすれば、平成 5 年 1 2 月の取扱いで前提とされた地盤沈下の状況はその後悪化したと考えられる」ということである。

ウ しかし、地盤沈下の状況が平成 5 年 1 2 月の後、悪化したというのは原判決の独りよがりの解釈であって、前出の【図表 2-2-2】のとおり、都内の最大沈下量は平成 6 年にわずかに増加した以外は問題視される年間 2 cm 以上の沈下はなく、年間 1 cm 前後で推移してきており、地盤沈下が沈静化した状態は当時と何も変わっていない。

府中観測所や清瀬観測所の沈下傾向は平成 6 年、8 年に若干見られただけのことである。また、平成 1 1 年に環境局の調査報告書が設定した「H11 設定水位」（地盤沈下を起こさないために維持することが望ましい地下水位）を実際の水位が超えても地盤沈下ゼロの状態になっていないことを問題にしているが、それは設定水位の設定方法が問題なのであって、地盤沈下が悪化したことを示すものではない。

地盤沈下がどのように推移してきたかは前出の【図表 2-2-2】、【図表 2-2-3】で判断すべきことであって、両図で明らかのように、都内の地盤沈下は最近 2 0 年間沈静化した状態がずっと続いてきているのである。

それに、仮に地盤沈下が悪化してきているならば、平成 5 年 12 月の環境保全局の通知「水道水源用井戸の掘り替えについて」はその後、それを撤回する通知が出されるはずであるが、平成 5 年の通知は今も生き続けており、そのことは逆に地盤沈下が悪化してきていないことを表している。

4) 地下水汚染についての事実認識の誤り

ア 控訴人らは、東京都が主張する地下水汚染のことについて、「多摩地域の水道水源井戸 290 本（未統合の 3 市を除く）のうち、汚染で休止された井戸は 9 本だけで、割合としては 3%であって、全体からすればほんの一部である。それも、汚染物質の除去装置を設置すれば利用が可能なものであるから、地下水汚染の恐れは水道用地下水切捨てる理由にはまったくならない。」と指摘した。

イ このことについて、原判決（上記 1 (2)③の判示）は「証拠（甲 26）によれば、上記 9 本のうち 6 本は平成 14 年中に休止され、1 本は平成 15 年に休止されたことが認められるところ、このように近年に複数の井戸が休止されていることからすると、近い将来、同様に、地下水汚染を理由に井戸が休止されることが起こる

おそれを否定できない。」としているが、これは事実認識を間違えた判示である。

ウ 平成14年、15年になって、7本の井戸が休止になったのは、平成15年に水道水質基準が大幅に改正され、それに伴って、その前後において新基準項目についての検査が行われ、それによってクリプトスポリジウム、1,4-ジオキサン、ホウ素が検出されたことによるものである。したがって、井戸の汚染が一気に進んだことを意味するものではないから、近い将来に他の井戸で同様に地下水汚染が進行することはほとんどないと考えられる。そして、これらの汚染物質はいずれも除去が技術的に可能なものであるから、除去装置を設置すれば、井戸を休止することなく、従前どおり利用し続けることが可能である。それにもかかわらず、東京都水道局は除去装置設置の費用をかけることなく、休止という安易な方法を選択している。

これに対して、東京都内でも羽村市水道は市が独自に経営し、地下水は重要な自己水源であるので、浅井戸の水道水源をクリプトスポリジウム等による汚染から守るため、2004年2月に膜ろ過設備を導入している（甲第31号証）。羽村市は自己水源を守るための設備投資を行っているのであるが、一方、東京都水道は自己水源を守っていくという姿勢がなく、まったく安易な休止という道を選んでいるのである。

そして、重要なことは、多摩地域の水道水源井戸290本（未統合の3市を除く）のうち、汚染で休止された井戸は9本だけで、割合としては3%に過ぎず、ほとんどの井戸は水質がよく、河川水を水源とする水道水よりも良質だということである。【図表2-2-5】は東京都内の水道水について水源別に水道水中のトリハロメタン濃度を比較したものである。トリハロメタンは浄水場で加える塩素で生成される4種類の有機ハロゲンの合計で、発がん性の疑いのある物質である。原水が汚濁しているほど、高くなる傾向がある。地下水を水源とする水道水はトリハロメタンが $2\mu\text{g}/\ell$ 、多摩川の上流から取水する水道水は $10\mu\text{g}/\ell$ 、荒川の中流から取水する水道水は $27\mu\text{g}/\ell$ もある。東京都水道は利根川水系ダムの開発水は荒川中流等で取水するから、地下水から利根川水系ダム依存水への切り替えが行われれば、水道水のトリハロメタン濃度が大きく上昇することになり、水道水の安全性は低下することになる。

利根川水系の水道浄水場では2011年3月には東京電力福島第一原子力発電所事故によって、放射性物質ヨウ素131による汚染が大きな問題になり、乳児の水道水の飲用を控えることを呼びかける事態になった（甲63号証）。また、2012年5月には化学物質ホルムアルデヒドによる汚染も大きな問題になり、利根川水系の一部の浄水場は取水停止に追い込まれた（甲61号証）。ホルムアルデヒドは、高崎市内の産業廃棄物処理業者が原因物質ヘキサメチレンテトラミンを含む廃液を利根川の支川「烏川」に排出したため、その物質が浄水場で加える塩素と反応

して生成されたものである。

利根川水系水道浄水場がこのような汚染に見舞われた時も、地下水を水源とする水道水は汚染とは無縁で、良好な水質が確保されていた。そのように良質の水道水源である地下水は、東京都多摩地域の市民にとって貴重な水源なのであって、原判決（上記1(2)③の判示）のようにほんの一部の井戸の汚染を理由として、水道水源としての地下水を切り捨てるようなことはあってはならないことである。

5) 他県では例のない水道用地下水の全面切り捨て

ア 東京都のように現在使用中の水道用地下水を水源としてカウントせず、将来的に全面転換をする計画を保有している自治体は、関東地方では他になく、東京都は特異な例である。他の県では、多少の地下水削減計画はあっても、全面転換するような計画はない。その削減率は、茨城県以外は5～14%で小さく、茨城県でも30%であり、東京都の削減率100%は例外中の例外である。

いずれの都県も地盤沈下は沈静化しており、水道用地下水を削減する必要はなくなっているが、水行政の硬直性により、いまだにその地下水削減計画が生き続けている。しかし、それでも水道用地下水の削減率は上記の数字にとどまっており、全部を切り捨てようとする東京都の水道行政は異常である。しかも、東京都内の地盤沈下は1986年から沈静化しており、6都県の中で最も早く沈静化したにもかかわらず、東京都は利根川流域の他の県でも例のない異常な、水道用地下水全面転換計画をいまだに持ち続けているのである。

イ この点について、原判決（上記1(2)④の判示）は「首都東京を抱える都においては、水道水の安定供給確保の観点に重きをおいた計画を採用することは、むしろ合理的な理由があるといえるのであって、利根川流域の他県と異なるからといって、都の評価方法が不合理であるとはいえず、原告らの上記主張もまた採用できない。」としている。

ウ しかし、首都であるからといって、他の県でも例のない異常な水道用地下水全面転換計画を持つことにどうして合理的な理由があることになるのであろうか。東京都が水道用地下水の河川水への全面転換を計画しているのは、水道水の安定供給のためではなく、あくまで地盤沈下対策が表向きの理由である。

東京都は、地盤沈下を進行させる恐れがあるとして、水道用地下水の全面転換を計画しているのであるから、原判決は、地盤沈下対策として他県に例のない水道用地下水の全面転換を図る計画に合理的な根拠があるか否かを判断すべきであって、安定供給確保という別の命題を持ち出すのは問題のすり替えである。

しかも、安定供給確保という面については、本章「第2の3」で述べるように、

東京都水道は多摩地域の地下水を水源としてカウントすれば、十分に余裕のある水需給の関係を得ることができるのであるから、地下水の全面転換計画が安定供給確保につながるはずがなく、話が逆さまである。首都であるとか、安定供給確保であるとかを脈絡なく持ち出す原判決の判示は論理が破綻しているといわざるを得ない。

6) 東京都水道局自体が多摩地域の水道用地下水の利用を平行維持

ア 東京都は地盤沈下への影響等を考えると、多摩地域の水道用地下水を将来とも利用し続けることは困難であると主張してきた。しかし、それほど、地盤沈下への影響を憂慮するならば、都水道局は地下水の代わりとなる水源をすでに保有しているのであるから、地下水から河川水への切り替えを徐々に進めてきていてもよいはずである。

イ ところが、多摩地域水道用地下水の取水量の推移をみると、【図表 2-2-6】のとおり、過去 20 年間、ずっと変わっていない。地盤沈下量がわずかで、問題にすに足らないと判断するからこそ、東京都は水道用地下水を従前どおり使い続けているのである。原判決は東京都の表向きの主張を全面的に踏襲したものとなっているが、実際に東京都が行っていることは水道用地下水の利用の平行維持なのである。水道用地下水が将来とも利用可能であるとすると、東京都が八ッ場ダム事業に参加する理由が失われてしまうから、東京都は表向きでは利用継続が困難だと主張しているだけのことなのである。

2 東京都採用の利用量率は過小

(1) 原告・控訴人らの主張と原判決の判示

1) 原告・控訴人らの主張の主旨

利用量率とは配水量を取水量で割った値である。たとえば、河川から 100 万³取水しても、浄水処理の過程によって水が失われることによって浄水場を出る配水量が 98 万³だった場合に、この時の利用量率は 98% であるという（この場合、ロス率は 2% となる）。東京都水道の利用量率の実績は 97~99% の間にある。

一方、東京都が水需給計画で使用した利用量率は河川水源全体としては 93.4% であり、上記の実績を大きく下回っている。東京都は実績より大幅に小さい利用量率を用いることによって保有水源の過小評価を行っているのである。その根拠を情報公開請求で求めたところ、60~80 年前にきめた利用量率を未だに踏襲しているなど、実態と乖離した数字を使っていることが明白になった。それにもかかわらず、原判決は次のとおり、控訴人の主張を排斥した。

2) 原判決の判示

① 水道施設設計指針について

「本件指針において、水道は、渇水等の災害時及び事故等の非常時においても、住民の生活に著しい支障を及ぼすことがないように、給水の水量的な安定性を確保することが求められており、そのためには、計画取水量、計画浄水量、計画給水量などの決定に当たっては、それぞれの水道施設の条件により、余裕を見込んでおくこと等についても考慮し、併せて、これに見合った水利権を確保する必要があるとされていること、計画取水量は、取水から浄水処理までの損失水量を考慮して、計画一日最大給水量の 10 パーセント程度増しとして定めている。」(原判決 46～47 頁)

② 利用量率の定義について

「原告らは、保有水源量は取水可能量を示しているものであり、また浄水場の浄水工程内の滞留水量は毎日増減があつて毎日の取水量と配水量は対応するものでないから、日単位の利用量率(対原水)と比較するのは誤りであり、・・・と主張する。しかしながら、本件指針にあるように、そもそも利用量率は、給水の水量的な安定性を確保するための余裕として設定するものであるから、その具体的な設定は必然的に裁量的な判断に基づくものとなるところ、利用量率の実績が漏水や原水の水質等により日々変動することは否定できないのであるから、日々の利用量率が低いときでも必要な需要量を配水できることを担保すべきであつて、日単位の利用量率と比較することが不合理であるということとはできず、また、それが年単位の利用量率の値より小さいからといって、直ちに不合理なものであるということもできない。」(原判決 47～48 頁)

③ 利用量率の根拠について

「原告らは、都が用いる水系別の計画上の利用量率は、根拠が明らかでなかったり 60 年ないし 80 年前の数字を踏襲したものであつて、根拠がないと主張する。しかしながら、都全体の計画上の利用量率が妥当なものであることは既にみたとおりであるから、水系別の計画上の利用量率の根拠が判然としないからといって、保有水源の評価全体の合理性に影響するとはいえず、原告らの上記主張も理由がない。」(原判決 48 頁)

④ 朝霞浄水場の利用量率について

「しかしながら、原告らの主張によつても、クローズドシステムであるはずの朝霞浄水場の利用率が 90 パーセント前後まで低下しているというのであるから、最近の浄水場では利用率が概ね 98 パーセント以上になっているという原告らの主張の前提自体に疑問があるといわざるを得ず、原告らの上記主張に与することはできない。」(原判決 48 頁)

(2) 原判決の誤り

1) 水道施設設計指針

ア 最近の浄水場は、職員のトイレ排水や雑排水以外は排水を一切外に出さない完全クロードシステムになっているところがほとんどであって、そのような浄水場ではロス率は概ね2%以下に、利用量率は概ね98%以上になっており、東京都採用の利用量率93.4%は現状とかけ離れている。

イ 原判決は、この東京都採用の利用量率について、水道施設設計指針2000の記述を拠り所としているが、同指針には次のただし書きが付いている。

「ただし、浄水場排水処理施設の処理水を着水井に戻し再利用している場合には、浄水場内の損失水量が少なくなるので、上記の比率をある程度減ずることは可能である。」(54頁)。

東京都の浄水場はいずれも、浄水場排水処理施設の処理水を着水井に戻し再利用しているのであるから、ただし書きが適用され、低い値が求められる。したがって、この指針は東京都採用の利用量率の根拠にはならないのであって、そのことを見落とした原判決は失当である。

2) 利用量率の定義

ア 保有水源量はあくまで取水地点での取水可能量を表しているものであるから、保有水源量を取水量ベースから配水量ベースに換算する際に用いる利用量率は、当然のことながら取水量を分母にしたものでなければならない。東京都が配水量÷原水量の利用量率で評価を行うのは誤りである。

イ また、利用量率は、配水量を取水量で割った値で、100%から利用量率を引いた値は浄水場でのロス率、すなわち、浄水場でどれくらいの損失があるかを示すものであるから、ロスの状態を示すものでなければならない。

一方、浄水場の沈殿池、ろ過池などの滞留している水量は一定ではなく、毎日、増減するものであるので、その日の浄水工程内の滞留水量が増えたときは、その日の配水量に比して取水量が大きくなっており、滞留水量が減ったときは逆になる。そのため、毎日の配水量を同日の取水量で割った利用量率は、前者では平均の利用量率より小さくなり、後者では大きくなって、100%を超えることもあるから、浄水場のロスの状態を示すものとはならない。したがって、利用量率は浄水工程内の滞留水量の変動の影響を受けない、年平均値でみななければならない。

したがって、水需給計画において利用量率として年平均値を使用するのはごく当たり前のことである。国土交通省が第五次利根川・荒川水系フルプランの策定にあたり、水資源部独自の水需要予測を行っているが、そこでも取水量を分母にした年平均の利用量率の実績値が使われている(甲32号証)。

ウ ところが、東京都は利用率の平均の実績値では、東京都採用の 93.4%を説明できないため、苦し紛れに持ち出したのが、毎日の利用率で、しかも、利用率の定義から外れた配水量÷原水量なのである。

原判決はその東京都の主張をそのまま取り入れて「利用率の実績が漏水や原水の水質等により日々変動することは否定できないのであるから」としているが、毎日の利用率に意味があるかのように考えること自体が誤りである。根拠のない東京都の主張をそのまま認めた原判決は失当である。

3) 利用率の根拠

控訴人らは、多摩川の浄水場は昭和初期、相模川の浄水場は昭和 20 年代前半に定めた古い昔の利用率を、東京都がいまだに踏襲し、その結果として最近の実績よりかなり小さい利用率を水需給計画に用いていることの問題を指摘した。浄水場のシステムが変わってきているにもかかわらず、60～80年前にきめた数字を未だに使っている東京都の姿勢は前近代的であるとしか言いようがないが、原判決はそのことを何ら疑問視しなかった。

4) 朝霞浄水場の利用率

ア なお、控訴人らは、事実を正しく伝えるため、朝霞浄水場の利用率が近年は 90%前後まで低下している事実を示した上で、それは取水量メーターの精度に問題があることによるものだと指摘した。

ところが、原判決はそのことを逆用して、控訴人の証拠でも 90%前後になっているとして、控訴人の主張を退ける材料に使っているのである。このように、控訴人の主張、証拠をつまみ食いして、控訴人の主張つぶしに使うのが原判決の特徴である。

イ しかし、利用率が 90%前後になっているのは朝霞浄水場だけであって、他の浄水場では【図表 2-2-7】のとおり、朝霞浄水場を除く平均は 99%にもなっている。朝霞浄水場の利用率の実績が異常に低いことを問題視すべきであるにもかかわらず、そのことを逆用して控訴人の主張つぶしに使うのは余りにも不当な判示である。同表のとおり、朝霞浄水場を含めた全浄水場の利用率の平均実績値は 97～98%であるから、東京都採用の 93.4%が実績と乖離した低い値であることは明白である。

3 東京都水道の水需給

上述のごとく、東京都の保有水源量を現実に照らして正しく評価すれば、東京都の評価量 618 万 m³/日に対して、次の水源量が加算される。

① 多摩地域の地下水	39 万 m ³ /日
② 多摩川上流の小水源 (八王子市内, 青梅市内, あきる野市内)	5 万 m ³ /日
③ 利用量率の設定による差	25 万 m ³ /日
計	69 万 m ³ /日 (配水量ベース)

なお、②は長年使い続けていて、その削減の計画もない水源であるので、保有水源としてのカウントが可能な水源であることは前述したとおりである。

そこで、東京都の評価量 618 万 m³/日に①～③を加算すると、687 万 m³/日となる。これが東京都水道の保有水源の正しい評価量である。

2012 年度の日最大配水量は 469 万 m³/日になる見通しであるから (甲 62 号証)、東京都水道は現在、約 220 万 m³/日という大量の余裕水源を抱えていることになる。

東京都の日最大配水量の予測値 600 万 m³/日は実績を無視したきわめて過大な数字であるが、百歩譲って、その予測値を前提としても、87 万 m³/日の余裕水源を抱えることになり、水需給において十分すぎる余裕がある。

東京都は、利水安全度 1/10 (10 年に 1 回の渇水) で保有水源の供給可能量が減少すると主張している。本章「第 3 の 1」で詳述するように、その主張は科学的な根拠がないものであるが、仮にそうであったとしても、【図表 2-2-1】のとおり、東京都は 1/10 渇水年で 609 万 m³/日の供給可能量を確保できるのであるから、東京都の予測値 600 万 m³/日を上回り、水需給に不足をきたすことはない。

東京都の将来の日最大配水量は実際には第 3 章「第 2 の 4」で述べるように、532 万 m³/日以下と予測されるので、東京都は将来とも有り余る水源を保有していくことになる。八ッ場ダムに新規水源を求める必要性はどこから見ても、出てこないものである。

第 3 渇水について

1 利水安全度 1/10 における供給可能量減少の虚構

(1) 原告・控訴人らの主張と原判決の判示

1) 原告・控訴人らの主張の主旨

ア 東京都水道が大量の余裕水源を抱え、過度の水余りの状況にあることは動かしがたい事実である。この水余りの状況で八ッ場ダム事業に参加する理由として東京都が新たに主張したのが利水安全度 1/10 (10 年に 1 回の渇水) への対応である。

計画中の八ッ場ダム等の水源開発事業が進むと、将来の東京都水道の保有水源は 680 万 m³/日になるが、利水安全度 1/10 のことを考慮し、国土交通省が

示す減少率を使うと、591万 m^3 /日に減少するので、八ッ場ダム等の新規水源が必要だという主張である。

イ しかし、利水安全度1/10で利根川等のダム等の供給可能量が大幅に減るといふ国土交通省が示す減少率はあくまで現実と遊離した杜撰な計算によって求められたものであって、それに依拠した東京都の主張には、全く根拠がないのである。

2) 原判決の判示

この点について、原判決は次のように判示した。

「国土交通省の資料によると、利根川水系では、近年の少雨傾向により河川流況が減少傾向にあることから、河川から安定的に取水できる水量が当初計画した水量より減少しているとされており、具体的には、昭和58年から平成14年までの20年間の河川流況を基にして利水安全度1/10を得られるよう評価すると、霞ヶ浦導水及び霞ヶ浦開発を除く利根川水系からの取水可能量は21.4パーセント減少し（評価率78.6パーセント）、荒川水系からの取水可能量は28.2パーセント減少する（評価率71.8パーセント）とされたこと、上記切下率（評価率）を基にして都の将来の保有水源量を算定し直すと、別紙保有水源（将来）（利水安全度1/10）のとおり、日量590万立方メートル程度となることがそれぞれ認められ、以上の算定方法が不合理であることを窺わせる証拠はない。」（原判決54頁）

「原告らは、情報公開請求によって取得した国土交通省の第5次利根川・荒川水系フルプラン案の説明資料からするならば、国土交通省は、冬季にはかんがい用水が激減するにもかかわらず、実際の流量より過大な確保流量を設定した上で、利水安全度1/10では供給可能量が大幅に減るといふ、現実と遊離した説明をしていると主張する。しかしながら、国土交通省が、原告ら主張の上記説明資料に従って利水安全度1/10における供給可能量を算定したと認むべき証拠は存在しないのであって、国土交通省が現実と遊離した説明をしているという原告らの上記主張は採用できない。」（原判決55頁）

(2) 原判決の誤り

1) 国土交通省は利水安全度の計算根拠の開示を拒否したが、さいたま地裁での調査囑託により、計算根拠資料が一部明らかになった

ア 控訴人らは、まず、東京都が利水安全度1/10では保有水源の供給可能量が大幅に減ると計算したときに使用した資料、関東地方整備局「参考 開発量の低下（実力評価）について」（乙第120号証）の科学的な根拠を検証するため、国土交通省関東地方整備局に対してその計算根拠資料について情報公開請求を行ったところ、「文書不存在のため（古い資料であり、根拠についてはすでに破棄されて

いるため)」という理由で非開示となった。保有水源減少率の数字は計算根拠資料も存在しないほど、信憑性が疑わしものであった。

イ 次に、牧田嘉人証人が陳述書の保有水源減少の計算（利水安全度1／10で保有水源が591万m³／日になるという計算）に用いた第五次利根川・荒川水系フルプラン案の説明資料について、控訴人らはその計算根拠データの情報公開請求を国土交通省に対して行ったが、結果はやはり実質非開示であった（甲第21号証）。開示されたのは、説明資料にあるグラフのデータの一部だけであり、計算根拠資料と言うには程遠いものであった。

ウ 利水安全度1／10の供給可能量の計算根拠資料を開示することを国土交通省が拒否したということは、表に出せないほどの科学性の乏しい計算を行っていることを示している。このように、利水安全度1／10では、保有水源の供給可能量が減少すると国土交通省は主張し、東京都も同様な主張をしているけれども、その計算根拠は明らかにできないほどのレベルのものなのである。

エ ところが、原判決は、国土交通省が計算根拠の開示を実質拒否しているというきわめて重要な問題には何も触れずに、国土交通省による利水安全度1／10における供給可能量減少について「その算定方法が不合理であることを窺わせる証拠はない。」と断じ、控訴人が公開されている資料の範囲で国の計算が現実と遊離していることを指摘したことに対しては、「原告ら主張の上記説明資料に従って利水安全度1／10における供給可能量を算定したと認むべき証拠は存在しない。」と退けている。

結局、原判決は、控訴人の主張を退けるという結論が先にあって記述されているものであり、情報公開を実質拒否している国土交通省の姿勢に何の疑問も呈しない、まことに不当な判示である。

オ そして、原判決は繰り返し「認むべき証拠は存在しない」と述べているが、国土交通省の計算根拠に関する資料が原審の弁論終結後に明らかになった。2009年1月7日に、さいたま地裁の調査嘱託に対して国土交通省関東地方整備局から「第5次利根川・荒川フルプランにおけるダム等からの供給可能量の減少率の計算根拠」に関する回答が提出されたのである。これは、さいたま地裁における本裁判と同様の八ッ場ダム裁判において、さいたま地裁が原告の申し立てにより、2008年10月29日の口頭弁論で関東地方整備局への調査嘱託を採用したことによるものである。

関東地方整備局の回答は、計算根拠資料の全部ではなく、未だ不明なところが少なからず残されているものであるが、供給可能量の計算の非現実性が明白になったので、その回答で明らかになったことを、以下、述べることにする。

なお、1／10渇水年における供給可能量の減少率は、利根川と荒川の両方について示されているが、荒川の計算で使われている利水基準点「古谷本郷」は流

量観測が行われていない地点であって、観測流量から計算の妥当性を検証することが困難であるので、利根川について検証した結果を述べる。

2) ダム貯水量の実績と乖離した計算結果

ア 利根川水系の1/10(2/20) 渇水年は1987年度とされ、この年度においてダム等の供給可能量が21%も減ることになっている。1987年度は確かに渇水年であったが、国土交通省の計算結果と実績データを比較すると、大きく乖離している。

【図表 2-3-1】は、1987年度の栗橋上流ダム群の貯水量について、「調査囑託の回答」に記されている国土交通省の計算結果とダム貯水量の実績値を比較したものである。国土交通省の計算結果は供給可能量の切り下げをしない場合、すなわち、100%の供給をした場合を示す。

5～6月のダム貯水量の減少量を見ると、計算では5.7億 m^3 にもなっているが、実績では2.3億 m^3 にとどまっている。また、12～1月は計算では約4億 m^3 も減少しているが、実際の減少は1,000万 m^3 程度でわずかである。

この計算貯水量と貯水量実績値との大きな乖離は、他の渇水年においても同様に確認できる。

イ 国土交通省の計算では1983～2002年度の20年間で第1位の渇水年が1984年度、第2位が上記の1987年度、第3位が1996年度、第4位が1994年度である。1994年度と1996年度についても実績貯水量と国土交通省の計算貯水量を比較すると、【図表 2-3-2】、【図表 2-3-3】のとおり、1987年度と同様に両者の間に大きな差がある。両年度とも計算貯水量は減少期には実績貯水量の2～3倍の速度で減少している。

このように国土交通省の計算では実際にはなかった貯水量の急速な減少が進行しているのである。

もちろん、計算結果と実績の前提条件の違いはある。一つは、前者には建設中の水源開発施設の分がダム貯水量と開発水量に含まれていること、もう一つは、前者は計画取水量の補給を行った場合で、後者は実績取水量に見合う補給が行われた結果であることである。しかし、この2点の違いのみでは到底説明できないほど、ダム貯水量の計算結果と実績がひどく大きく乖離している。その原因を検討したところ、以下の「3)」及び「4)」で述べるとおり、2つの事実が明らかになった。

3) 利根川の上中流で取水した用水の還元を一部しか見ない国土交通省の計算

国土交通省の供給可能量の計算における第一の問題は、利根川の上中流で取水された用水の還元を一部しか見ていないために上流ダム群から過大な放流がされてい

ることである。

ア 利根川上中流部の水収支

【図表 2-3-4】に利根川の流域図を示す。利根川中流部の利水基準点は栗橋であって、栗橋地点の「確保流量」を確保するために上流ダム群からの放流を行う。栗橋地点より上流では農業用水、水道用水、工業用水の取水が各所で行われている。そのうち、利根大堰で取水される農業用水、水道用水、工業用水は使用后、群馬県の邑楽用水を除き、荒川、中川など、利根川以外の河川に流出するが、それ以外に利根川上中流で取水された用水は使用後にその大半が利根川に還流している。

【図表 2-3-5】は群馬県「環境基本計画 2006-2015」に記されている群馬県の水収支である（甲第 34 号証）。栗橋地点より上流の利根川で取水する用水は上述の利根大堰での取水を除けば、群馬県内にあるので、この水収支が（利根大堰関係を除く）栗橋地点より上流の水収支を示している。同図で各用水の水収支を見ると、次のとおりである。

	使用水量	河川への流出量	還元率
農業用水	1755.5（百万 m ³ /年）	1329.9（百万 m ³ /年）	76%
水道・工業用水	548.0（百万 m ³ /年）	435.1（百万 m ³ /年）	79%

〔注〕上記の数字の内訳は次のとおりである。（単位は百万 m³/年）

農業用水

使用水量：河川水 1752.3、地下水 3.2

河川への流出量：1329.9

水道・工業用水

使用水量：広域水道の河川水 74.2，上水道の河川水 116.1，

上水道の地下水 184.1，工業用水道の河川水 66.4，

工場の河川水 16.4，工場の地下水 90.8

河川への流出量：浄化槽等 220.5，下水道 131.0，工場から 83.6

このように、群馬県の公式資料においても、群馬県内で使用された用水、すなわち、栗橋地点より上流で使われた用水（利根大堰関係を除く）の大半が利根川に還流していることが示されている。

イ 国土交通省の計算における還流の扱い

（ア）国土交通省の計算でこの用水の還流がどのように扱われているのかについて、国土交通省は次のように説明している（甲第 35 号証「調査嘱託申立書に対する意見書」の付属資料「国土交通省関東地方整備局から埼玉県への回答」 2009 年 2 月 13 日）。

「新たに水資源開発施設に参画し確保された農業用水，都市用水は還元を見込まない。」

「既得の農業用水，都市用水は，利水計算の基準点の流量の中に還元量が含まれていることから，還元を設定していない。」

ここで、「新たに水資源開発施設に参画し確保された」とは，今後の新規施設だけでなく，既設のダムも含めて水源開発施設で開発されたものを意味する（関東地方整備局河川部河川計画課に確認 甲第36号証 電話聴取書）。この開発水については還元を見込まず，既得用水については利水計算に使用する基準点の流量に還元量が含まれているというのである。

(イ) しかし，これは利根川の水収支の実態を全く無視した条件設定である。アで述べたとおり，利根川の上中流部で取水された用水は他の流域で使われるもの以外はその大半が利根川に戻ってきているのであって，この点は既得用水であっても開発水であっても同じであり，開発水について還元を設定しないのは明らかに実態無視である。

(ウ) さらに，既得用水についても問題がある。利水計算では計画取水量の100%が取水されるものとして計算が行われるが，実際の取水量はそれより小さいので，実際の還元量も同様に小さい。そのため，既得用水については還元量が基準点の流量に含まれているといっても，それは計画取水量に対応した還元量ではなく，それより小さい実取水量に対応する水量であるから，国土交通省の計算では計画取水量と実取水量の差に対応する還元分をダムからの放流で埋めなければならないとなっている。

(エ) このように，国土交通省の計算は，利根川上流で取水された用水の還流を一部しか見ていないのである。

ウ 国土交通省の計算で無視されている還元量

(ア) 上記の事実を踏まえて，国土交通省の計算で無視されている栗橋地点上流の還元量を推定した結果を【図表 2-3-6】に示す。この計算の条件は，次の〔注〕に示すとおりであり，開発水と既得用水の計画取水量は調査嘱託への国土交通省の回答（2009年1月7日）に記載されている数字を使用した。

その結果，国土交通省の計算で無視されている還元量は，夏期は30～40 m³/秒，冬期は約14 m³/秒にもなることが明らかになった。

〔注〕国土交通省の計算で考慮されていない還元量は次式から推定した。

栗橋上流の「開発水量の計画取水量＋既得用水計画取水量×30%」×75%
開発水量は調査嘱託への国土交通省回答に記されている岩本，渋川，利根大堰，清州橋，乙女，大間々，藤岡の各地点の開発水量，既得用水は同回答の岩本，渋川，若泉，利根大堰，清州橋，乙女，大間々，藤岡の既得用水量を用いた。利根川から取水された用水の利根川への還元率はアで示した群馬県の資料に基づき，75%とする。ただし，利根大堰の取水量は邑楽用水を除き，利根川に還元されないものとした。邑楽用水は利根大堰の農業用水の計画取水量から水利権水量で按分した。

また，上式の30%は実際の取水量が計画取水量の70%とした場合である。このことに関しては，「H18利根川水系利水計画基礎資料検討業務報告書」（甲第37号証）がある。これは，調査嘱託への国土交通省関東地方整備局の回答において供給可能量の計算は業務委託で行ったと記されていることから，その委託調査報告書を同局への情報公開請求で入手したものである。同報告書は栗橋地点より上流で取水している用水の代表例として，群馬用水（上水），県営渋川工水，東毛工業用水，群馬用水（農業用水），太田頭首工（農業用水）を取り上げ，それぞれの計画取水量（水利権量）と実績取水量を年度別にグラフで示している。年度や月によって実績取水量の変動があるが，これら5つの用水を合計して均してみれば，実績取水量は計画取水量の70%以下とみられることから，【図表2-3-6】の計算では70%を用いた。

(イ) 国土交通省の計算では，これだけの流量が利根川に戻らないことにされているため，基準点における流量を確保するには，その分のダム放流が必要となり，ダム貯水量が急速に減っていくことになる。このように取水された用水の還流について現実に即した扱いをしていないことが国土交通省の計算でダム貯水量が急減する一つの要因になっているのである。

4) 大きな支川「鬼怒川と小貝川」からの流入量を見捨てる国土交通省の計算

ア 国土交通省の計算における第二の問題は，利根川下流で合流する大きな支川，鬼怒川と小貝川からの流入量を見捨てた確保流量を前提としているために，上流ダム群から過大な放流がされていることである。

イ 基準点の確保流量は科学的な根拠が希薄であって，実際にはそれを大幅に下回る状態が続いても支障が生じることがない。特に冬期の確保流量の値が過大である。【図表2-3-7】は1994年度の栗橋地点を例にとって国土交通省によるダム操作後の計算流量（甲第33号証）と実績流量を比較したものである。実績では1～2月に60m³/秒程度まで落ち込んでいるが，計算では約90m³/秒の確保流量を維持するために，前出の【図表2-3-2】のとおり，ダムから盛んな放流を行

っている。しかし、1994年度は夏期の取水制限はあったが、1～2月には取水制限が行われておらず、60 m³/秒程度まで流量が減少しても問題は生じなかった。国土交通省の計算では、取水制限が必要ななかった冬期も確保流量維持ということでダムから盛んに放流して貯水量を急減させているのである。栗橋地点の確保流量が過大に設定されている最大の理由は、栗橋地点より下流の利根川に流入する鬼怒川や小貝川等の支川からの流入量を無視していることにある。

ウ 栗橋地点の冬期の確保流量の算出根拠を国土交通省は「関東地方整備局から埼玉県への回答」（2009年4月23日付け、甲第38号証）で次のように示しており、鬼怒川等の支川からの流入量が全く無視されている。

栗橋地点の確保流量 約90 m³/秒

＝維持流量＋不特定用水＋既存ダム開発水量＋開発中ダム開発水量

維持流量 59 m³/秒（利根川河口堰50 m³/秒＋江戸川9 m³/秒）

不特定用水 10.2 m³/秒（利根川栗橋～布川および江戸川）

既存ダム等の開発水量 15.3 m³/秒（同区間）

開発中のダム等の開発水量 4.7 m³/秒（同区間）

エ しかし、鬼怒川、小貝川はそれぞれ流域面積が1,760 km²、1,043 km²もある非常に大きな支川である（前出の【図表 2-3-4】参照）。利根川の栗橋上流の流域面積は8,588 km²であるから、両支川の流域面積から見ても、それらの流入量を無視することが如何に不合理かは自ずと明らかである。

オ 【図表 2-3-8】は、1986～2001年度における鬼怒川・水海道地点の非かんがい期の観測流量である。同図に示す非かんがい期とは10月から翌年3月までである。また、同図の流量は国土交通省の計算と同様、半旬平均（5日ごとの平均。ただし、月末は月、年によって3日、4日、6日の平均）である。なお、水海道地点は流域面積が1,740 km²で、鬼怒川の最下流に位置している。

同図をみると、1995、96、98、99各年度の終わりで20 m³/秒を下回ることがあったほかは、ほぼ20 m³/秒を超える流量が観測されている。最小値を示した1995年度の終わりでも17 m³/秒であり、鬼怒川からは17 m³/秒を超える流量が常に利根川に流入していることがわかる。

カ 【図表 2-3-9】は、1990～2001年度における小貝川・戸田井地点の非かんがい期の観測流量である。戸田井地点は流域面積が1,043 km²で、小貝川の最下流に位置している。

同図をみると、1995、96年度の終わりで5 m³/秒を下回ることがあったが、ほとんどの期間は5 m³/秒を超えている。最小値を示した1996年度の終わりでも3 m³/秒であり、小貝川からは3 m³/秒を超える流量が利根川に常時流入している。

キ 以上のように、鬼怒川と小貝川を合わせて、25 m³/秒を超える流量が利根川

に流入している。最小値をとっても、合わせて $20\text{ m}^3/\text{秒}$ である。栗橋地点より下流の利根川にはその他に小さな支川が数多くあるから、それらも合わせると、さらに大きい流入量になる。支川からこれだけ大量の流入があるにもかかわらず、国土交通省は、なぜかこれら支川流入量を見逃した計算を行っているのである。

5) 二つの要因が引き起こすダム貯水量の急減

ア 以上、国土交通省の供給可能量の計算においてダム貯水量の急減を引き起こす要因について検討を行った。その結果は次のとおりである。

i 利根川の上中流で取水された用水の還元を一部しか考慮していない。

国土交通省の計算で見逃されている還元量は次のとおりで、それを埋めるために上流ダム群から過剰な放流が行われている。

夏期 $30\sim40\text{ m}^3/\text{秒}$ 、冬期（非かんがい期）約 $14\text{ m}^3/\text{秒}$

ii 栗橋地点の確保流量の設定で鬼怒川・小貝川からの流入量を見逃す。

国土交通省は確保流量（非かんがい期）を約 $90\text{ m}^3/\text{秒}$ としているが、栗橋下流の鬼怒川・小貝川からの流入を考慮すれば、確保流量は少なくとも $20\text{ m}^3/\text{秒}$ 小さい値になり、その分、上流ダム群からの放流が少なくなる。

イ 非かんがい期について i と ii を合計すると、 $14 + 20 = 34\text{ m}^3/\text{秒}$ となる。

国土交通省の供給可能量の計算では、非かんがい期において、 $34\text{ m}^3/\text{秒}$ という大量のダム放流が余分に行われるから、ダム貯水量が急減する結果になっているのである。

ウ 前出の【図表 2-3-1～3】の国土交通省計算結果を見ると、非かんがい期の渇水時には3ヵ月間以上、ダムからの放流が続けて行われている。仮に $34\text{ m}^3/\text{秒}$ の過剰放流が非かんがい期の渇水時に3ヵ月間続けて行われれば、

利根川上流ダム群の貯水量は、

$$34\text{ m}^3/\text{秒} \times 86400\text{ 秒}/\text{日} \times 90\text{ 日間} = \text{約} 2.6\text{ 億 m}^3$$

も余分に減ってしまうことになる。

【図表 2-3-1～3】においてこれだけの貯水量が温存されれば、非かんがい期においてダム貯水量が計算上もゼロになることはないことは明白である。

エ このように、国土交通省の供給可能量の計算においてダム貯水量が急減し、供給可能量を切り下げないとダム貯水量を維持することが困難になってしまうのは、計算の前提条件が現実と著しく遊離しているからである。

オ 以上、ここでは、非かんがい期について検証した結果を述べたが、かんがい期においても同様な問題があるので、現実に即して供給可能量の計算を行えば、ダム貯水量を大幅に温存することができる。

また、利根川の供給可能量の計算に関する上記の問題は荒川の計算においても共

通するところがあると考えられる。

6) 小括

以上述べたとおり、国土交通省の供給可能量の計算は現実と著しく遊離した前提条件を設定しているため、ダム貯水量が急減し、その結果として供給可能量の大幅な切り下げが必要となるのであって、1/10 渇水年において利根川の開発水量が21%も減るといふ話はそのように現実遊離の計算が作りだしたものに過ぎない。

もともと、1/10 渇水年への対応の話は、国土交通省が水源開発事業を推進するために考え出した口実である。2008年7月4日にようやく8年遅れで第五次利根川・荒川水系フルプランが策定されたが、都市用水の需要の減少傾向が続いてきている状況においては、ダム建設等の新規水源開発の必要性を示すことは困難となった。すなわち、水需要の実績が減少傾向に変わると、実績を無視した過大な予測を行うにも限度があり、将来の増加量を従来の過大予測よりも控え目にせざるを得ない。しかし、それでは計画中・工事中の水源開発事業の必要性を打ち出すことができない。そこで、新たに考えられたのが1/10 (2/20) 渇水年への対応である。

すなわち、「最近20年間で第二位の渇水年の流量データをもとに、ダム等からの供給可能量を計算すると、利根川水系は開発水量の79%、荒川水系は72%となり、目減りしてしまう。2/20 渇水年に供給可能量が落ち込んでも、水需要を充足できるように、ダム等の新規水源開発を進める必要がある。」というのが第五次利根川・荒川水系フルプランで打ち出された新たな考え方であり、第四次フルプラン以前にはなかったものである。

この点は吉野川以外の他の指定水系（木曾川、淀川、豊川、筑後川）も同様であって、都市用水の需要増加では新規水源開発の必要性を示すことが困難になってきた。そこで、国土交通省が新規水源開発の新たな理由として持ち出してきたのが1/10 (2/20) 渇水年の供給可能量の低下への対応である。

吉野川水系のみが他の指定水系と異なり、水需給計画の供給量は従前の評価のままである。その違いは新規水源開発事業の有無にある。吉野川水系ではダム建設等の新規水源開発計画がなくなっており、新規水源開発を進める理由を打ち出す必要性がなくなっている。この吉野川水系の事例をみれば、1/10 渇水年の供給可能量低下の話は、あくまで新規水現開発を進めるための口実なのであって、利根川・荒川水系でも新規水源開発の計画がなければ、吉野川水系と同様に、供給量の評価は従前のままであったに違いない。

以上述べたとおり、さいたま地裁の調査嘱託に対する国土交通省の回答で新たに明らかになった資料を検討した結果、国土交通省が示す供給可能量の減少率は現実と遊離した計算によるものであり、事実即して正しく計算すれば、1/10 渇水

年において利根川の開発水量が21%も減ることはなく、切下げ率ゼロの場合でもダム貯水量が底を突くことはほとんどないことが明らかになった。

よって、国土交通省による利水安全度1/10における供給可能量減少について、「その算定方法が不合理であることを窺わせる証拠はない。」とした原判決は破棄されなければならない。

2 水余り現象で渇水の影響は軽微に

(1) 原告・控訴人らの主張と原判決の判示

1) 原告・控訴人らの主張の主旨

東京においては昭和39年の東京オリンピック渇水の際は断水が行われたが、それより後の渇水はほとんど給水圧の調整でとどまっております、いずれも生活への影響が小さい渇水であった。さらに、首都圏の水道用水が1990年代後半からほぼ減少の一途を辿り、一方で利根川・荒川水系で水源開発が進行し、各都県の保有水源が増加してきたことにより、各都県とも余裕水源を抱えるようになってきている。東京都水道は現在、約200万 m^3 /日という大量の余裕水源を抱えている。このように首都圏は近年は水余りの状況になってきたのであるから、渇水の影響を受けにくくなっていることは明らかである。

2) 原判決の判示

これに対し、原判決は次のように判示した。

「原告らは、最近20年間で東京都水道で取水制限がされたのは4年のみであり、都民の実生活への影響はほとんどなかったところ、給水制限が行われた最も近年の平成8年度と平成20年度を比較すると、一日最大配水量が減少する一方、保有水源は増加しているから、同程度の渇水が発生してもその影響はさらに軽微となるはずであると主張する。

しかしながら、証拠(乙102, 103)及び弁論の全趣旨によれば、例えば平成6年の渇水では、7月29日から9月19日までの間、最大で15パーセントの給水制限が続き、最長で昼夜併せて12時間に及ぶ減圧給水を余儀なくされたほか、公園などの噴水の中止、プールの使用時間の短縮、工場の生産ライン縮小などの社会的影響が発生したことが認められるから、給水制限の都民の実生活への影響はほとんどなかったとは到底いえない。また、原告らの主張は、近年の一日最大配水量の減少傾向が今後も継続することを前提とするものであるところ、平成25年度における計画一日最大配水量を600万立方メートルとした都の推計が不合理なものであるといえないことは既に検討したとおりであるから、結局、原告らの上記主張は前提を欠くものといわざるを得ず、採用できないといわざるを得ない。」(原判決55～56頁)

(2) 原判決の誤り

1) 給水制限の生活への影響は小さい

取水制限の段階に応じて、給水制限にも段階がある。当初は節水への協力の呼びかけから始まり、取水制限率が大きくなると、給水圧の調整（減圧給水）に移行する。取水制限率が大きくなると、給水圧がより低く抑えられていく。それでも対応できなくなると、給水制限は給水時間の一部停止、すなわち、断水に移行する。同じ給水制限でも、給水圧の調整と給水時間の一時停止とは、生活への影響に雲泥の差がある。給水圧の調整は蛇口を開ければ、水の出が少し悪いが、水は得られるので、生活への影響は軽微である。ところが、給水時間の一時停止は、水が出る時間に生活を合わせざるを得ず、生活への影響が大きい。東京都においては昭和39年の東京オリンピック渇水の際は断水が行われたが、それより後の渇水はほとんど給水圧の調整でとどまっており、いずれも生活への影響が小さい渇水であった。

そして、平成6年の渇水もそうであった。公園などの噴水が中止されたり、プールの使用時間が短縮されたりしたけれども、実際には噴水は循環利用しているし、また、プールも循環ろ過して使っているので、消費水量は小さなものである。噴水やプールは目立つので、渇水の際に、噴水、プールなんて、という理由で、抑制されているだけであって、それ自体は渇水対策として意味をもつものではない。また、渇水の際に工場の操短が新聞に報道されることがあるが、それはより厳しい給水制限を受けないように自己防衛のために工場側から出される発言であり、事実かどうか分からないものである。

このように渇水への影響は誇大宣伝されるところが多々あり、原判決はその誇大宣伝を真に受けて控訴人の主張を退けており、洞察力を欠いたものである。

2) 水余り現象で渇水の影響は軽微に

ア そして、渇水の影響に関して重視しなければならないことは、首都圏の水道用水が1990年代後半からほぼ減少の一途を辿り、一方で利根川・荒川水系における水源開発の進行で各都県の保有水源が増加してきたことにより、各都県とも余裕水源を抱えるようになってきたという事実である。

イ 東京都を例にとると、水需要の減少と保養水源の増加により、【図表 2-3-10】のとおり、東京都水道は保有水源を正しく評価すれば、現在、約200万 m^3 という大量の余裕水源を抱えている。平成6年のころは、余裕水源量は20万 m^3 /日程度であったが、今はその10倍の約200万 m^3 /日にもなっているのであるから、渇水の影響を受けにくくなっていることは明らかである。

ウ 過去約40年間における利根川の取水制限の経過をみると、【図表 2-3-11】のとおり、利根川水系では今夏を除けば、最近10年間以上は渇水らしい渇水を経験したことがない。近年の渇水である平成13年渇水は取水制限が実質わずか

5日間で終わっている。また、平成24年渇水も実質は9月11日から24日までの2週間(9月24日に取水制限休止となり、そのまま10月3日に解除)、10%の取水制限が行われただけである。この間、節水への協力を呼びかけるだけで、生活への影響は皆無であった。そのことは【図表2-3-12】のとおり、取水制限中において東京都水道の配水量の落ち込みがなかったことから伺うことができる。

生活への影響があるほどの渇水が起きにくくなったのは、雨の降り方の影響もあるが、前出の【図表2-3-10】に示すとおり、近年、水余りがますます顕著になってきたことも反映していると考えられる。

エ 原判決は、控訴人が指摘した上記の事実を意図的に無視し、話を摩り替えて、「原告らの主張は、近年の一日最大配水量の減少傾向が今後も継続することを前提とするものであるところ、・・・・・・都の推計が不合理なものであるといえないことは既に検討したとおりであるから、結局、原告らの上記主張は前提を欠くものといわざるを得ず、採用できない」として退けている。

控訴人が現時点までの事実として水余り現象が顕著になってきたことを問題視しているにもかかわらず、原判決は「原告らの主張は、近年の一日最大配水量の減少傾向が今後も継続することを前提とするものである」という将来の話に摩り替えて、それを控訴人攻撃の理由にしており、あまりにも不当な判示である。

3 「八ッ場ダムがあれば取水制限日数を大幅に短縮できる」の計算は現実と遊離

(1) 原告・控訴人らの主張と原判決の判示

1) 原告・控訴人らの主張の主旨

国土交通省は「八ッ場ダムがあれば取水制限日数を大幅に短縮できる」という計算結果を示しているが、これは八ッ場ダムの有効性を示すために形振りかまわず、現実を無視して計算を行ったものに過ぎず、その計算結果には現実的な意味が何もない。

2) 原判決の判示

これに対し、原判決は次のように判示した。

「被告らが引用する国土交通省ホームページの八ッ場ダムによる取水制限日数削減効果に関するグラフ(甲C28号証3枚目参照)では、例えば平成8年の渇水時に117日間の取水制限が行われたが、その時点で八ッ場ダムが完成していれば17日間の取水制限にとどまるとされていることについて、原告らは、八ッ場ダムの洪水期(7月から9月まで)の利水容量は2500万立方メートルしかないにもかかわらず、八ッ場ダム完成後は既存ダムと合わせた貯水量が7679万立方メートル増加するというのは、現実にはあり得ない過大な計算がされており、実際には八ッ場ダムが完成しても渇水の状況が変わることはない」と主張する。

しかしながら、原告らの主張は、八ッ場ダム完成後も、既存ダムの貯水量が同一であることを当然の前提とするものであるところ、八ッ場ダムの利水容量が洪水期（7月から9月まで）に減少するのを見越して、6月までは既存ダムからの流水を削減して八ッ場ダムからの流水により流量を確保する等の方法で、既存ダムの貯水量を増加させることにより、水系全体の貯水量を高めたとしても、1つの水系に複数のダムが設置されている場合の運用として何ら不合理なものではないのであるから、上記計算が現実の条件を無視した意図的なものであるとは到底いえず、他に上記計算が不合理なものであることを窺わせる証拠はなく、原告らの上記主張もまた採用できない。」（原判決 56 頁）

（2）原判決の誤り

控訴人は、国土交通省による「八ッ場ダムがあれば取水制限日数を大幅に短縮できる」という計算が現実を無視した架空の計算であることを具体的に指摘したが、原判決はその指摘を全く理解しないまま、控訴人の主張を退けているので、その計算の現実との遊離をさらに詳しく述べることにする。

1）国土交通省の計算手順（甲C第28号証）

ア 計算対象年

利根川で取水制限が行われた1982年、87年、90年、94年、96年、97年、2001年を取り上げて、それぞれの年の1月1日から12月31日まで毎日のダム貯水量等の計算を行っている。なお、1982年、97年、2001年は取水制限率が10%で、自主節水にとどまる軽微な渇水であった。

イ 計算手順

既設ダム（6～8ダム）と八ッ場ダムの合計貯水量の変化を計算する。個々のダムの貯水量の変化は計算しない。

具体的な計算手順は次の通りである。

- ① 取水制限がない場合はダムからの補給量が大きくなるので、取水制限がない場合を想定し、既設ダム全体について毎日の補給増加量を計算する。
- ② ①の補給増加量を既設ダムの毎日の合計貯水量に加算して、取水制限がない場合の既設ダムの貯水量を求める。
- ③ ②の既設ダムの合計貯水量に八ッ場ダムの利水容量（夏期2500万 m^3 、夏期以外9000万 m^3 ）を加算する。
- ④ ③の「既設ダム+八ッ場ダム」の貯水量から、実績補給量+「①の取水制限がない場合の毎日の補給増加量」を差し引いて、八ッ場ダムの利水容量を加えた場合のダム群全体の毎日の貯水量を計算する。
- ⑤ ④の合計貯水量の計算値が実際の取水制限開始時の既設ダムの貯水量に等しくなったときを、八ッ場ダムがあった場合の取水制限開始日とする。

⑥ ④の合計貯水量の計算値が実際の取水制限全面解除時の既設ダムの貯水量に等しくなったときを、八ッ場ダムがあった場合の取水制限全面解除日とする。

2) 計算方法の基本的な問題点

しかし、この計算は現実を無視したものであって、次に述べる三つの基本的な問題がある。

i 八ッ場ダムの本来の利水目的は放棄して渇水対策専用ダムに変更

八ッ場ダムの利水目的は、東京都、埼玉県、千葉県、群馬県及び茨城県の水道用水および工業用水を、通年毎秒9.58 m³、非かんがい期毎秒12.629 m³開発して、各都県に供給するというものである。各都県はその供給を前提とした水需給計画を策定し、その供給量に合わせてダム建設費用を負担している。ところが、この計算では、これらの水道用水、工業用水の開発は一切無視し、八ッ場ダムを専ら渇水時だけの渇水対策専用ダムとして使うことが前提になっている。もし八ッ場ダムを渇水対策専用ダムとして使うことになれば、八ッ場ダムの利水計画、費用負担計画、各都県の水需給計画が根本から変わることになる。従って、八ッ場ダムを現計画のまま、渇水対策専用ダムに切り替えることは現実にはあり得ないことである。

ii 八ッ場ダムの貯水量が取水制限前までは常に満水という仮定

上記の手順③で八ッ場ダムの利水容量が既設ダムの合計貯水量に加算されている。利水容量は夏期2500万m³、夏期以外9000万m³で、その時期の満水貯水量を意味するから、手順③は、取水制限に入る前までは八ッ場ダムはいつもその時期の満水貯水量に維持されていることを意味する。しかし、実際のダムの貯水量は雨の降り方によって増減を繰り返すものであって、取水制限に入る前までは常に満水に維持されることはありえないことである。

【図表 2-3-13】は八ッ場ダムの開発水量を求めるために国土交通省が過去30年間の流量データを使って八ッ場ダムの利水計算を行ったものであるが、八ッ場ダムの貯水量が増減を大きく繰り返していることが分かる。雨の降り方によってダムの貯水量は大きく変化するものであるにもかかわらず、「八ッ場ダムがあれば、取水制限日数を大幅に短縮できる」の国土交通省計算では取水制限に入る前までの八ッ場ダムはその時期の満水貯水量に常に維持されるという現実と遊離した仮定がおかれているのである。

iii 各ダムの貯水量を合算で計算（八ッ場ダムで補給できない地点も八ッ場ダムで補給することに）

複数のダムがある場合はダムの利水運用計算は河川の各補給地点を対象として各ダムごとに行う必要がある。「第5次利根川・荒川フルプランにおけるダム等からの供給可能量の減少率の計算」（甲第33号証）でも、国土交通省は【図表 2-3-14】のとおり、いくつの補給地点を対象として、各ダムごとに貯水量の計算を行っている。

ところが、この「八ッ場ダムがあれば取水制限日数を大幅に短縮できる」の計算では、ダムごとの計算を行わず、既設ダム＋八ッ場ダムの合計貯水量で計算を行っている。いわばどんぶり勘定の計算である。その結果として八ッ場ダムでは物理的に補給できない地点（利根川上流の岩本地点や渡良瀬川の高津戸地点）まで八ッ場ダムで補給するということになってしまっている。

このように現実を無視した、ひどい手抜き計算の結果として、「八ッ場ダムがあれば取水制限日数を大幅に短縮できる」となっているのものであって、その計算結果は現実的な意味がないものである。

また、【図表 2-3-15】は、国土交通省による八ッ場ダムを加えた場合の計算結果の一例であるが、上述のとおり現実と遊離した前提をおいているため、1996年から97年へと年が改まると、ダム全体の利水容量が急に3100万 m^3 も増えるというありえない奇妙な計算結果になっている。

また、同図を見ると、八ッ場ダムが加わることによる1996年の夏期貯水量の増加量が、八ッ場ダムの夏期利水容量2500万 m^3 よりも5000万 m^3 も多くなるという不可解な計算結果になっている。この点について、原判決は、「原告らの主張は、・・・八ッ場ダムの利水容量が洪水期（7月から9月まで）に減少するのを見越して、6月までは既存ダムからの流水を削減して八ッ場ダムからの流水により流量を確保する等の方法で、既存ダムの貯水量を増加させることにより、水系全体の貯水量を高めたとしても、1つの水系に複数のダムが設置されている場合の運用として何ら不合理なものではない」としているが、しかし、この計算が上記のi, ii, iiiで述べたように現実と遊離したものであることは明らかである。

原判決が可能と判断した「八ッ場ダムの利水容量が洪水期（7月から9月まで）に減少するのを見越して、6月までは既存ダムからの流水を削減して八ッ場ダムからの流水により流量を確保する」というダム運用は、八ッ場ダムでは物理的に補給できない地点まで八ッ場ダムで補給するものであるから、実際にそのような運用ができるはずがない。原判決は現実を無視した計算であることをまったく理解していないのである。

（5）小括

以上のとおり、この計算は国土交通省が八ッ場ダムの有効性を示すために形振りかまわず、現実を無視して行ったものに過ぎないのであって、そのことを理解せずに書かれた原判決は破棄されなければならない。

第4 東京都水道局による八ッ場ダム（水道水源開発施設整備事業）の事業評価の虚構

1 原告・控訴人らの主張と原判決の判示

(1) 原告・控訴人らの主張の主旨

公共事業については、事業の再評価を行うことが行政に義務付けられている。八ッ場ダムに関しては、建設目的のうち、洪水調節と、流水の正常な機能の維持については国土交通省関東地方整備局が、利水については東京都水道局等の利水予定者が再評価を行い、それぞれの事業評価監視委員会の了承を得ることになっている。

東京都水道局の同委員会の審議内容を見ると、水需給計画の妥当性についての審議はなく、費用対効果が1を超えているということだけで、事業継続を了承している。

しかし、その費用対効果は事業の実態とかけ離れた、数字を操作したものであるから、委員会の審議は全く無意味なものになっている。それにもかかわらず、原判決は次に述べるとおり、そのような審議の実態に何ら触れることなく、審議を経たという表面上の手続きだけを評価する判示となっている。

なお、関東地方整備局による八ッ場ダム事業の再評価の問題点は控訴人準備書面(19)(治水関係最終書面)第3章第7で述べる。

(2) 原判決の判示

「厚生労働大臣による水道水源開発等施設整備費補助金の交付を受けている地方公共団体は、厚生労働省が定めた水道施設整備事業の評価実施要領に基づき、社会経済情勢等の変化、事業の進捗状況等を踏まえたコスト縮減、代替案立案等の可能性の検討等により、原則として5年経過毎に当該水道施設整備事業の再評価を行い、必要に応じて事業の見直し等を行うこととされているところ、都水道局においては、学識経験者等により構成される事業評価委員会を設置し、平成17年3月29日、同委員会において、事業の利水上の必要性及び費用対効果が確認され、建設に要する費用の概算額を約4600億円とした第2回改定後の八ッ場ダムの基本計画による整備が適切であるとして、事業の継続を決定したことが認められることから裏付けられる。」(原判決57頁)

2 原判決の誤り

(1) 東京都による費用対効果(費用便益比)の計算

平成17年3月29日に東京都水道局の事業評価監視委員会は八ッ場ダムおよび霞ヶ浦導水事業に東京都が参画することについて次のとおり妥当と判断した(乙第84号証)。しかし、この委員会の議事録をみると、水需給計画の妥当性について審議を行うことなく、事務局案をそのまま容認しており、形だけの審議会である。原判決では「事業の利水上の必要性及び費用対効果が確認され」となっているが、水需要予測の過大性と保有水源の過小評価については議論が行われた形跡さえない。判断

の決め手は次の対応方針に記されているように、専ら費用対効果の数字である。

「対応方針 両事業とも、定性的評価及び費用対効果分析の結果から、現計画による整備は適切であると認められるため、継続する。」

妥当と判断する上での定量的な評価は費用対効果（費用便益比）だけであって、この値が1を超えていれば、継続妥当という判断が出され、逆の場合は中止という判断がされる。そのように費用便益比の値が当該事業を継続すべきか否かを定める判断基準となっているのであるが、この計算そのものが虚構のもとに成り立っており、正しく計算すれば、委員会の判断は180度変わってくる。

この委員会に示された八ッ場ダムの費用便益比は1.92であった。この1.92は次の手順で求められている。（東京都水道局「水道水源開発施設整備事業に係る事業評価について」甲第39号証）

① 過去10年間における給水制限による被害額

平成6年 1,183億円、平成8年 822億円、平成13年 110億円

合計 2,115億円

1年当たりの被害額 $2,115 \text{ 億円} \div 10 = 212 \text{ 億円}$

これを現在価値化すると、 $212 \text{ 億円} \times 21.48 = 4,544 \text{ 億円}$

（21.48は便益を現在価値化するとき用いる係数で、日本水道協会「水道事業の費用対効果分析マニュアル（案）（平成14年3月）」（甲第40号証）による。）

② 八ッ場ダムの便益（被害軽減額）

過去10年間の給水制限による被害の回避は、八ッ場ダム、霞ヶ浦導水事業のほかに、平成6年の給水制限以降に完成のすべての水源施設がもたらす効果によるものである。

よって、②の被害額をこれらの水源施設への参画水量の比で按分すると、八ッ場ダムの便益は1,880億円となる。

③ 八ッ場ダムの費用

八ッ場ダム建設費、管理費、水源地域対策費の東京都水道局の負担分を現在価値化して評価すると、955億円となる。

④ 八ッ場ダムの費用便益比

②と③から、費用便益比は $1880 \text{ 億円} \div 955 \text{ 億円} = 1.92$

（2）渇水被害額の虚構

1）日本水道協会「水道事業の費用対効果分析マニュアル（案）」の不可解な原単位

上記の計算手順において不可解であるのは、過去10年間において平成6年1,183億円、平成8年822億円、平成13年110億円という被害が生じていることである。そのように巨額の被害が実際にどこで発生したというのであろうか。

渇水被害額がそのように大きな金額になるはずがないので、その算出の過程を追ってみると、次のとおりであった。

東京都が依拠したのは、上記の「水道事業の費用対効果分析マニュアル(案)平成14年3月」(甲第40号証)で、そこに出ている原単位を使っている。その原単位とは、生活用水を例にとれば、減圧給水の場合は経常的被害として、節水率10%ならば、一世帯140円/日、15%ならば、279円/日、20%ならば、419円/日の被害が発生し、さらに一時的被害としてその渇水の最大節水率が10%ならば、一世帯559円、15%ならば、1,117円、20%ならば、1,676円の被害が加算されるというものである。

しかし、減圧給水は水道の蛇口からの水の出方がゆっくりとなるものの、水が必要なときに水を得ることができるから、生活への影響は軽微である。それにもかかわらず、減圧給水を行っている期間は毎日、上記の金額の被害が発生し、さらに渇水全体としての被害額もあるというのである。

その算出根拠は示されておらず、引用文献として「利水経済調査要綱(案)活用マニュアル 平成9年3月」が記されていた。これは建設省河川局が作成したものであるため、控訴人らが国土交通省にこの資料の情報公開請求を行ったところ、今は保存していないということで、不開示になった。

原単位の算出根拠は明らかではないが、減圧給水によって各世帯で毎日何百円という金額の被害が発生し、さらにその渇水全体として各世帯で約500~1,700円という被害が生じることが実際にあるはずはないから、この原単位はまったく架空の数字である。そのように架空の数字から求められたのが、上記の八ッ場ダムの便益1,880億円なのである。

2) 厚生労働省「水道事業の費用対効果分析マニュアルについて」では減圧給水の被害額の数字なし

上記の日本水道協会のマニュアルに代わって、厚生労働省が平成19年7月30日に新しい「水道事業の費用対効果分析マニュアルについて」を作成して水道課のホームページに掲載している。(甲第41号証)

その資料編21~23頁には、生活用水の渇水被害額の原単位の計算根拠が書かれているが、そこには減圧給水の被害額についての記述がない。実際に減圧給水の被害額は算定することは不可能であって、しかも、あってもわずかなものであるから、数字を示すことができないのである。

一方、時間給水(断水)の被害額については、次の計算根拠が示されている。給水制限率20%(深夜11時間断水)の場合は次の行動をとるとされている。

1. 節水行動

夜間断水となり、断水時間帯は汲み置きの水を使用し、節水行動を実施

2. 代替となる物品・サービス

夜間、早朝、水道を使用できないため、ボトルウォーターを購入

3. 設備投資

汲み置きの水を確保、使用するため「ポリ容器」、「ポリバケツ」、「たらい」を購入

その結果として、炊事にボトルウォーターの購入で一人当たり毎日 100 円、節水行動の労働投入費用に一人当たり毎日 30 円がかかり、さらに一世帯（2.55 人／世帯）当たり 10L ポリ容器 3 個、10L ポリバケツ 1 個、たらい 1 個の購入のため、一日平均で一人当たり 117 円がかかって、計一人一日 247 円の被害が発生するとしている。

しかし、これはすべて仮想の世界の話である。汲み置きをして断水時間帯も水を使えるようにしているのに、炊事用のため、なぜボトルウォーターを使わなければならないのか、また、ポリ容器などの容器は渇水のたびに買うものではない。一人一日 247 円の被害の発生は現実離れした条件を設定して求めたものでしかない。

しかも、それもこの想定は給水制限率 20% で、断水が夜間に半日近くある場合であって、東京都の給水制限はあくまで減圧給水である。減圧給水の場合はいつでも水が使えるのであるから、本来は被害額が発生するようなものではなく、あってもはるかに小さくなることは確実である。ところが、東京都が用いた渇水被害の原単位は、「1」で見たように、減圧給水で節水率 20% のときは、一世帯当たり 419 円／日の被害が発生し、さらに一時的被害として一世帯当たり 1,676 円が加算されるから、上記の給水制限率 20%（深夜 11 時間断水）の場合と同規模の被害が生じることになっている。

断水による被害額の想定自体が現実離れした仮想のものであるのに、東京都が使用している減圧給水の被害額の原単位はそれと同規模の被害が発生するというものであるから、全くの仮想の産物と言ってよい。

そのように仮想の数字から求められたのが、東京都の八ッ場ダムの便益 1,880 億円であって、費用便益比 1.92 という数字なのである。

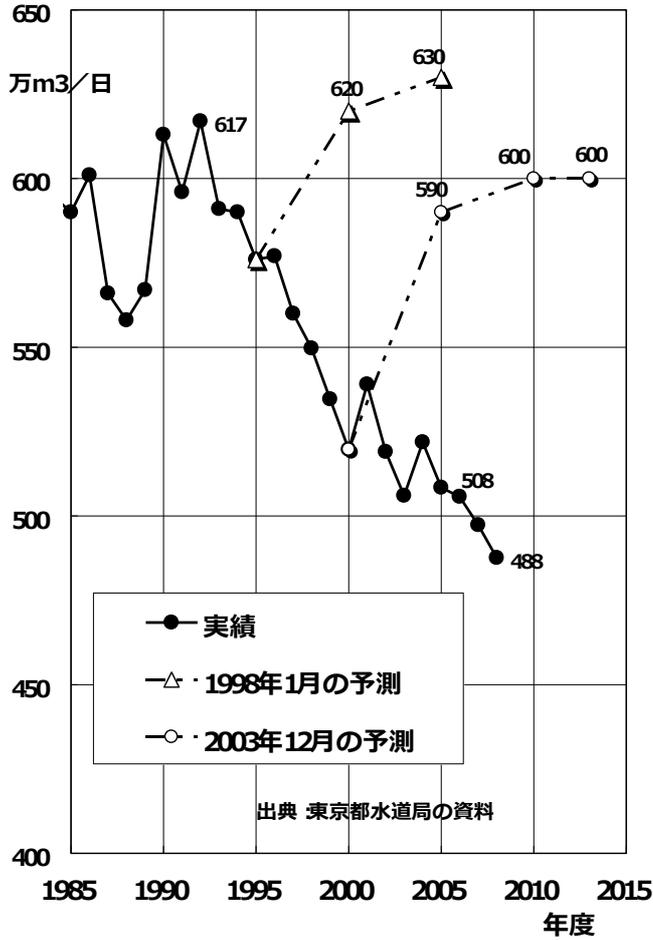
（3）小括

以上のとおり、平成 17 年 3 月 29 日に東京都水道局の事業評価監視委員会が八ッ場ダムへの参画を妥当と判断した定量的な根拠である費用便益比 1.92 は現実と全く遊離したマニュアルから求められたものであって、渇水被害を現実に即して科学的に求めれば、その被害額ははるかにぐっと小さくなり、費用便益比が 1 を大きく下回ることは確実である。

そうであれば、八ッ場ダム事業への東京都の参画は中止が求められることになる。そのように事業評価監視委員会の判断は仮想の数字に依拠したものであるから、

「(事業評価委員会が) ハッ場ダムの基本計画による整備が適切であるとして、事業の継続を決定したことが認められることから裏付けられる。」とした原判決は破棄されなければならない。

図表2-1-1] 東京都水道の一日最大配水量の実績と都の予測



(甲 21 号証より)

図表 2- 1- 2) 利根川流域 6都県水道の水需要予測の実施年度と負荷率の設定法

	水需要予測の最新の 実施年月	負荷率の将来値の設定法	負荷率の採用年度または採用 負荷率より小さい最新年度
群馬県	2007年3月	過去10年間の最低値	1997年度
栃木県	2005年3月	過去10年間の最低値	1994年度
茨城県	2007年3月	過去16年間で小さい方の 5か年の平均値	1996年度
埼玉県	2007年3月	過去10年間の最低値	1997年度
千葉県	2008年9月	過去10年間の最低値	1996年度
東京都	2003年12月	過去15年間の最低値	1986年度

出典 :各都県の資料)

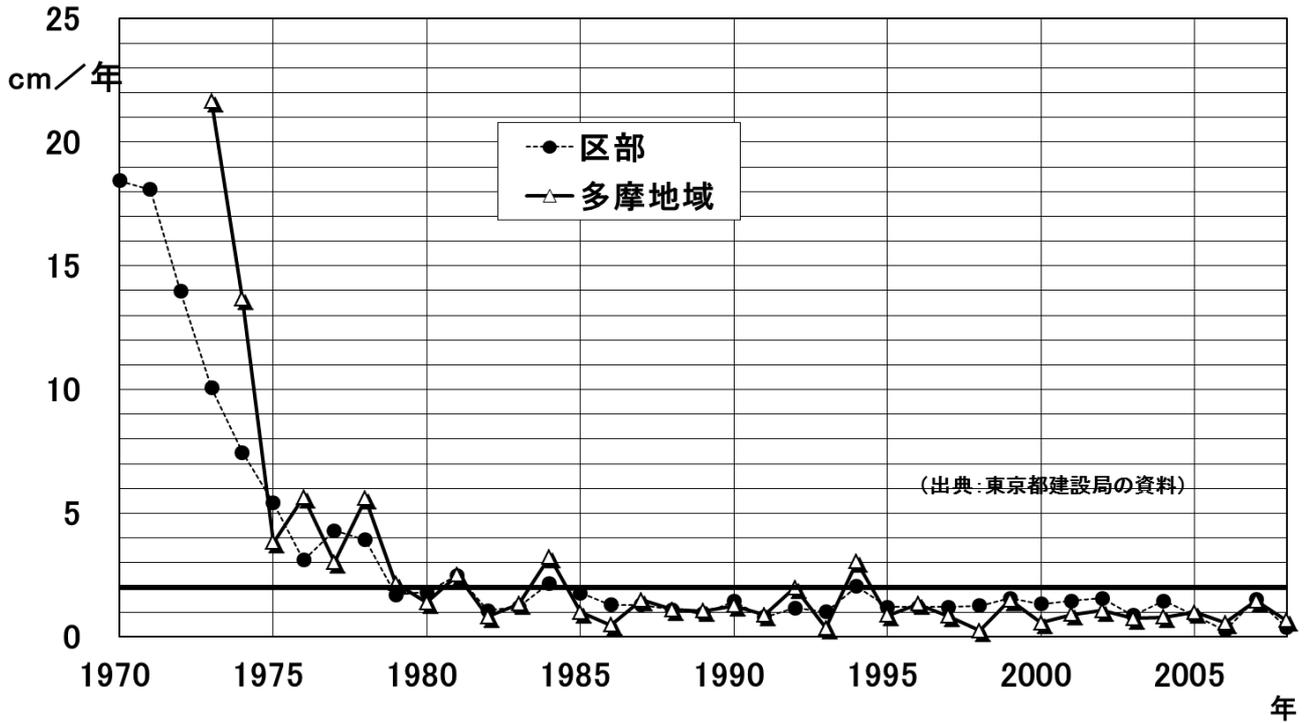
(甲 21 号証より)

図表2-2-1] 東京都水道の保有水源の評価

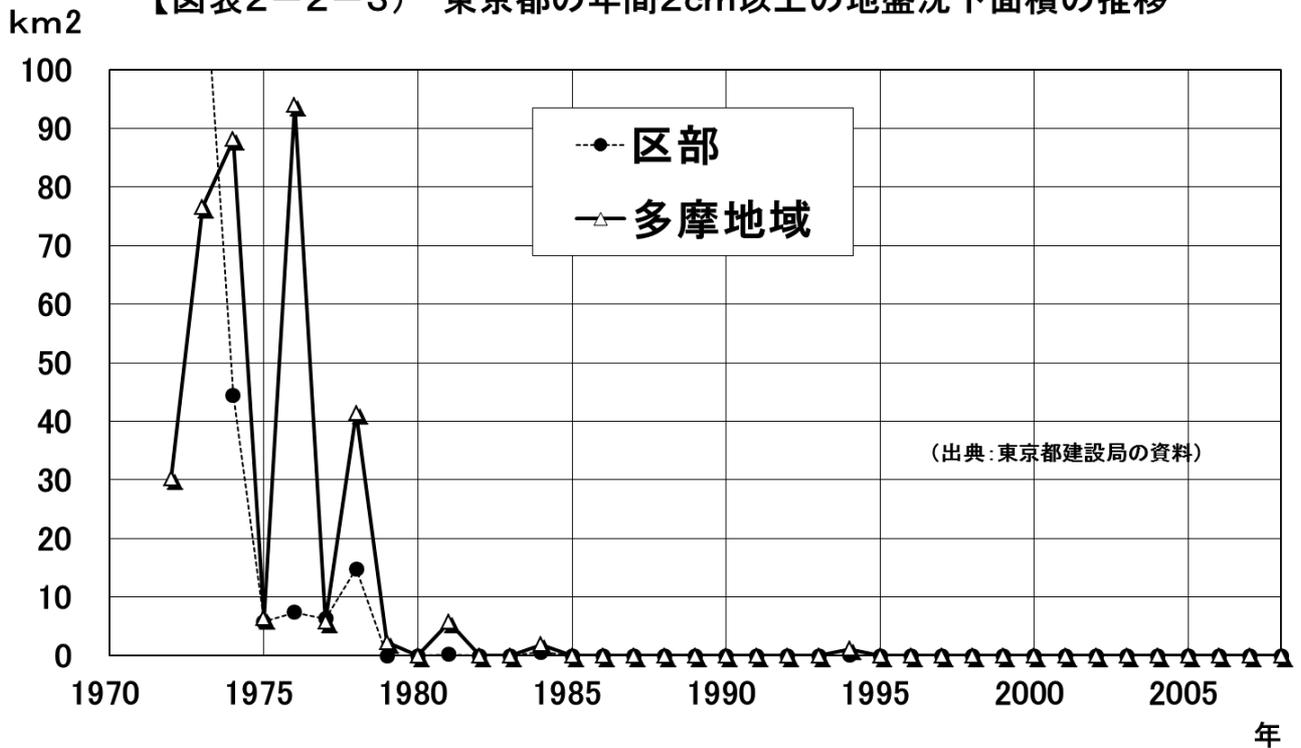
出典 : 嶋津暉之意見書 2 (甲49)の 図表12]より

		控訴人の評価			被控訴人の評価		
		(1)従来の評価による供給量	利水安全度1/10の評価		(4)従来の評価による供給量	利水安全度1/10の評価	
			(2)減少率	(3)供給量		(5)減少率	(6)供給量
		万m ³ /日	%	万m ³ /日	万m ³ /日	%	万m ³ /日
利根川	江戸川水利統制	49.5	21.4	38.9	48.5	21.4	38.1
	中川・江戸川緊急導水	44.7	21.4	35.1	43.7	21.4	34.4
	矢木沢ダム	33.5	21.4	26.3	32.8	21.4	25.8
	下久保ダム	105.6	21.4	83.0	103.4	21.4	81.3
	利根川河口堰	117.4	0.0	117.4	115.0	0.0	115.0
	草木ダム	47.6	21.4	37.4	46.6	21.4	36.6
	渡良瀬遊水池	4.2	21.4	3.3	4.1	21.4	3.3
	奈良俣ダム	17.3	21.4	13.6	17.0	21.4	13.4
	埼玉合口二期	4.7	21.4	3.7	4.6	21.4	3.6
	霞ヶ浦開発	12.6	0.0	12.6	12.3	0.0	12.3
	北千葉導水路	23.4	21.4	18.4	22.9	21.4	18.0
	利根中央事業	7.1	21.4	5.6	7.0	21.4	5.5
荒川	荒川調節池	11.7	28.4	8.4	11.5	28.4	8.2
	浦山ダム	9.8	28.4	7.0	9.6	28.4	6.9
多摩川	羽村・小作(小河内ダム等)	110.6	0.0	110.6	99.2	0.0	99.2
	砧上・砧下伏流水	19.8	0.0	19.8	18.4	0.0	18.4
	多摩川の小水源(八王子市・青梅市・あきる野市内)	5.0	0.0	5.0	---	0.0	---
相模川	相模ダム	22.3	0.0	22.3	20.0	0.0	20.0
地下水	杉並地下水	1.5	0.0	1.5	1.5	0.0	1.5
	多摩統合市町の地下水	28.0	0.0	28.0	---	0.0	---
	多摩未統合市の地下水	10.9	0.0	10.9	---	0.0	---
合計		687	--	609	618	--	541

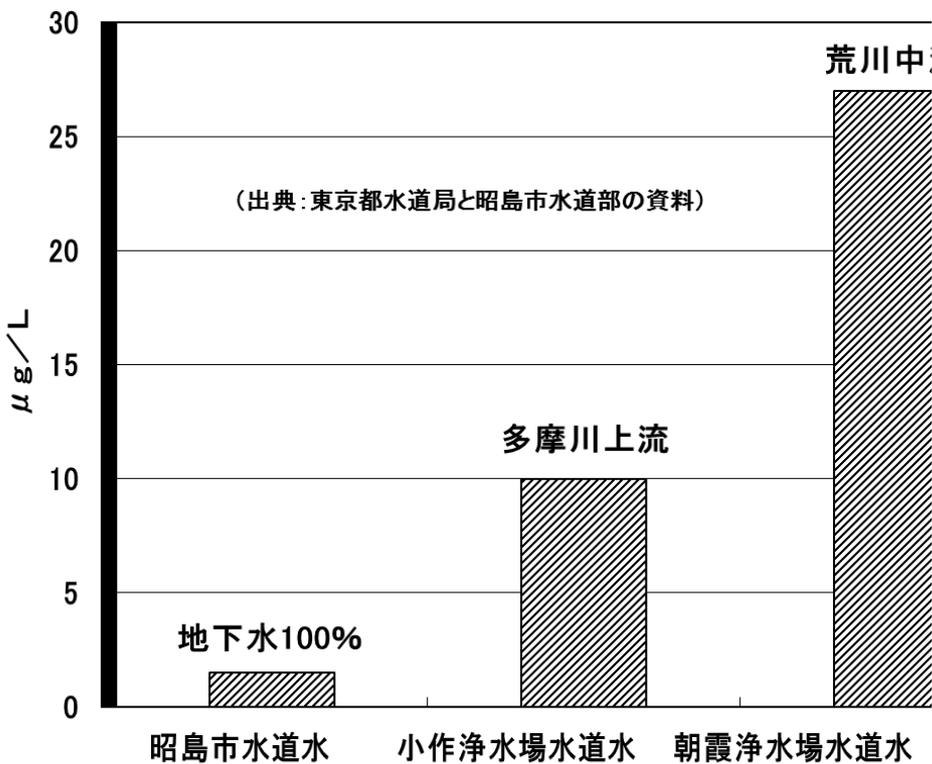
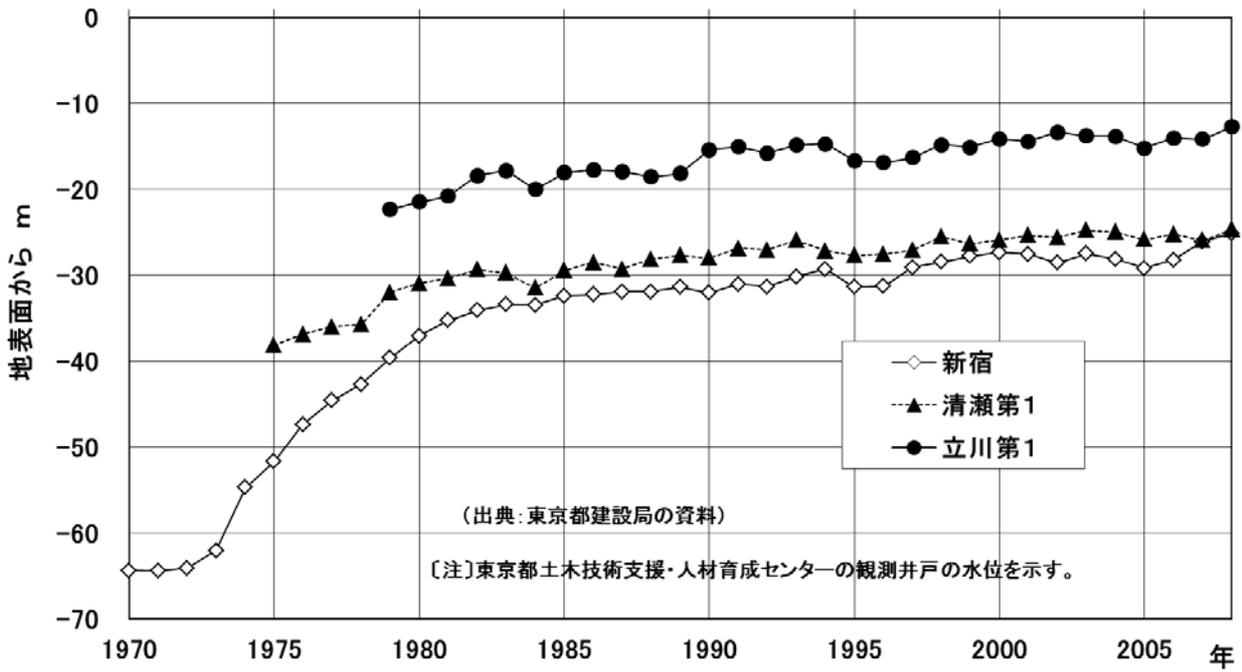
【図表2-2-2】 東京都区部と多摩地域の最大沈下量の推移



【図表2-2-3】 東京都の年間2cm以上の地盤沈下面積の推移



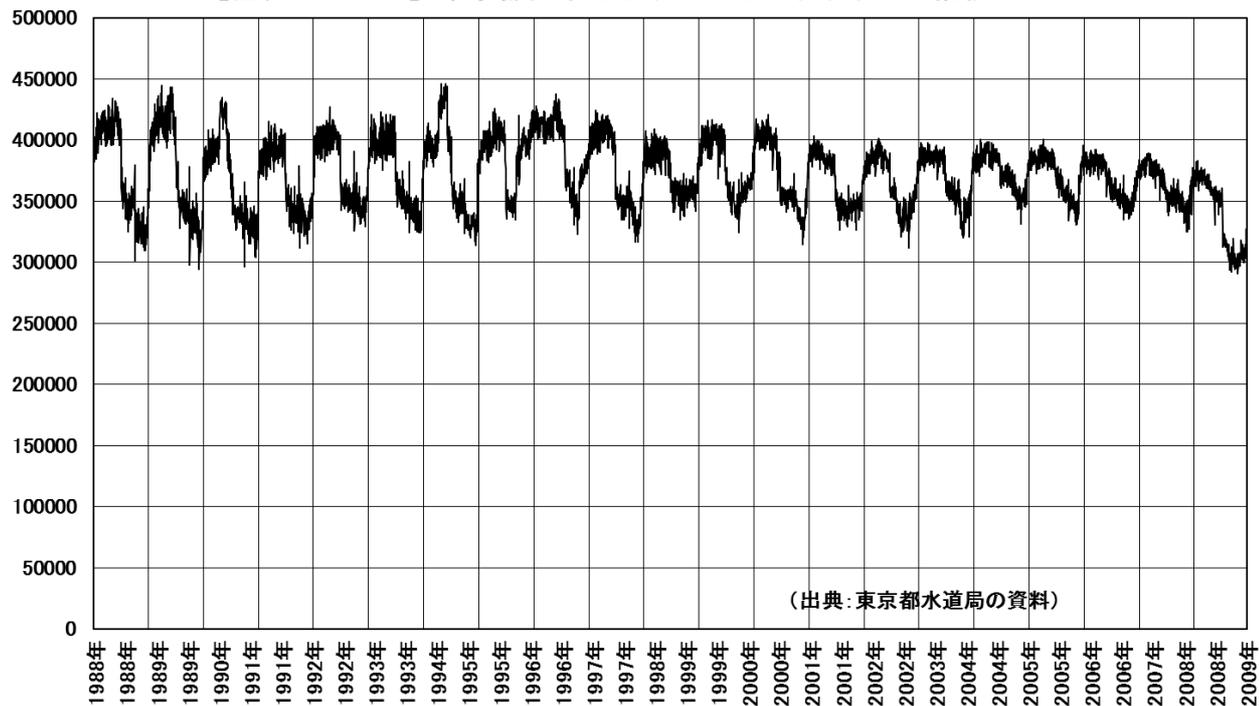
【図表2-2-4】 東京都内の観測井の地下水位の推移



【図表2-2-5】 東京都内の水道水の水源別トリハロメタン濃度(2001年度)

m3/日

【図表2-2-6】東京都多摩地域水道の地下水取水量の推移



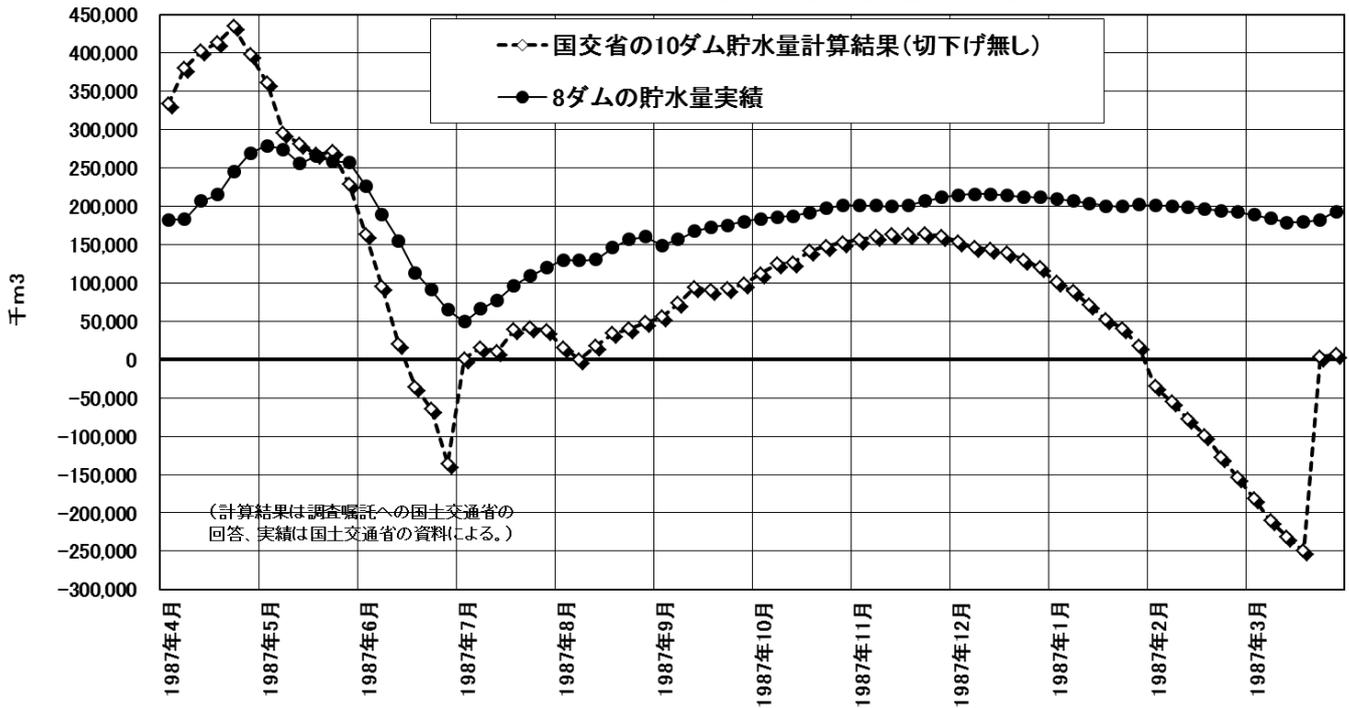
	東村山・境・小作	砧・砧下	長沢	金町	三郷	朝霞	三園	杉並	朝霞以外の浄水場	全浄水場
平成10年度	92.5	95.4	99.6	97.3	99.9	100.0	97.2	100.0	96.1	97.0
平成11年度	96.4	94.6	99.3	98.0	99.8	95.6	99.9	100.0	98.0	97.4
平成12年度	102.1	95.9	99.0	95.5	99.1	97.0	97.9	100.0	99.1	98.6
平成13年度	102.0	94.6	98.7	97.5	97.6	95.6	103.0	100.0	99.4	98.4
平成14年度	95.8	97.4	99.2	97.3	97.4	98.1	99.9	100.0	97.1	97.3
平成15年度	110.1	95.7	99.1	97.2	97.1	91.2	98.7	100.0	101.2	98.9
平成16年度	103.1	94.4	99.0	96.8	96.4	95.0	101.3	100.0	99.0	98.0
平成17年度	105.3	92.1	98.8	96.8	97.1	93.2	99.7	100.0	99.9	98.3
平成18年度	103.3	95.4	99.4	96.3	97.6	91.0	99.5	100.0	99.4	97.2
平成19年度	102.1	100.0	98.2	96.9	97.9	89.1	99.8	100.0	99.2	96.7

(東京都水道局の開示資料から作成)

(甲第 33 号証より)

【図表2-3-1】 利根川水系栗橋上流ダム群の貯水量の実績と国交省計算結果(1987年度)

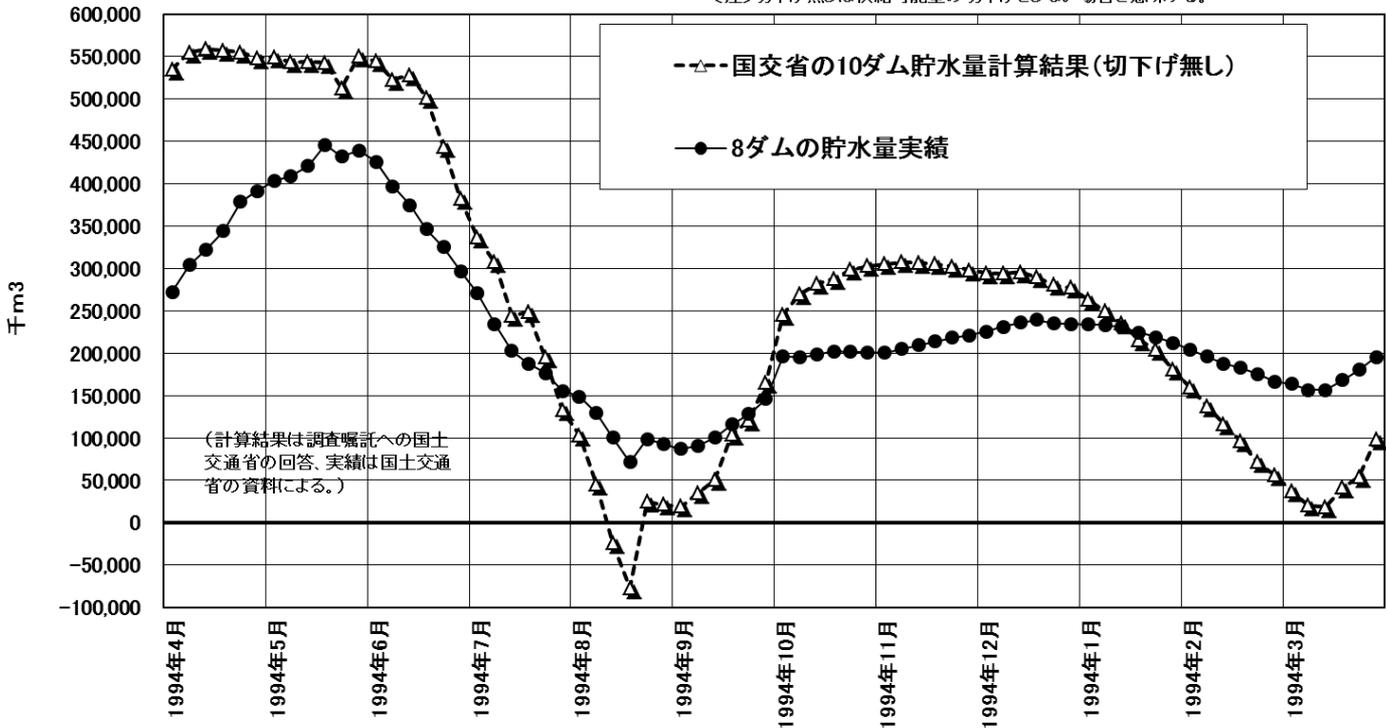
(注) 切下げ無しは供給可能量の切下げをしない場合を意味する。



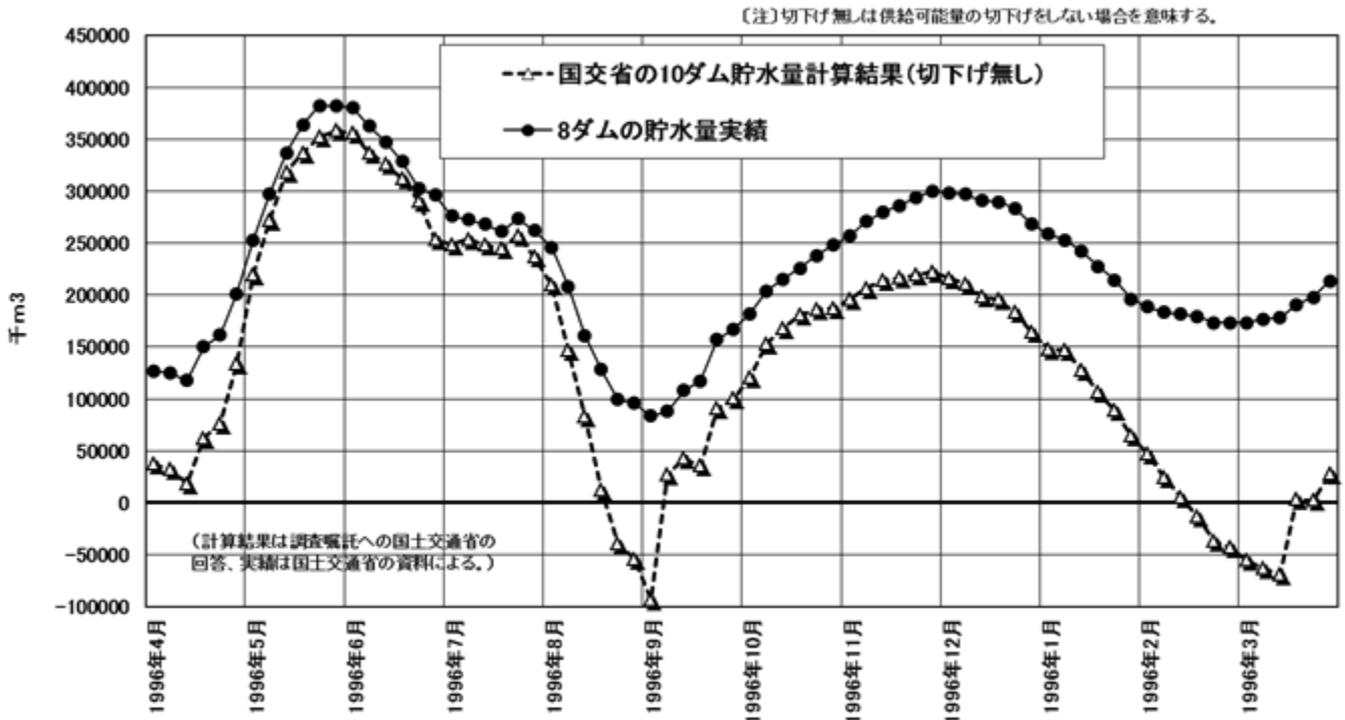
(甲第 33 号証より)

【図表2-3-2】 利根川水系栗橋上流ダム群の貯水量の実績と国交省計算結果(1994年度)

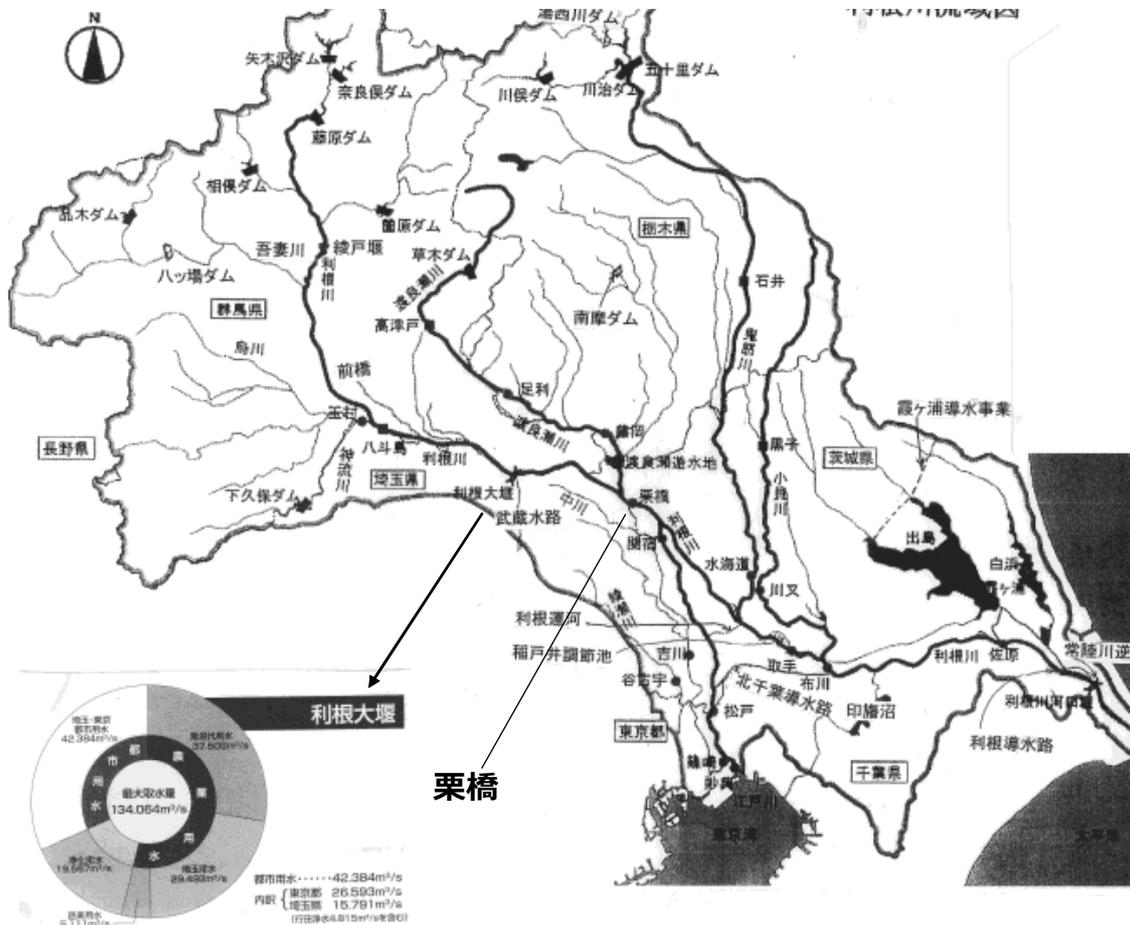
(注) 切下げ無しは供給可能量の切下げをしない場合を意味する。

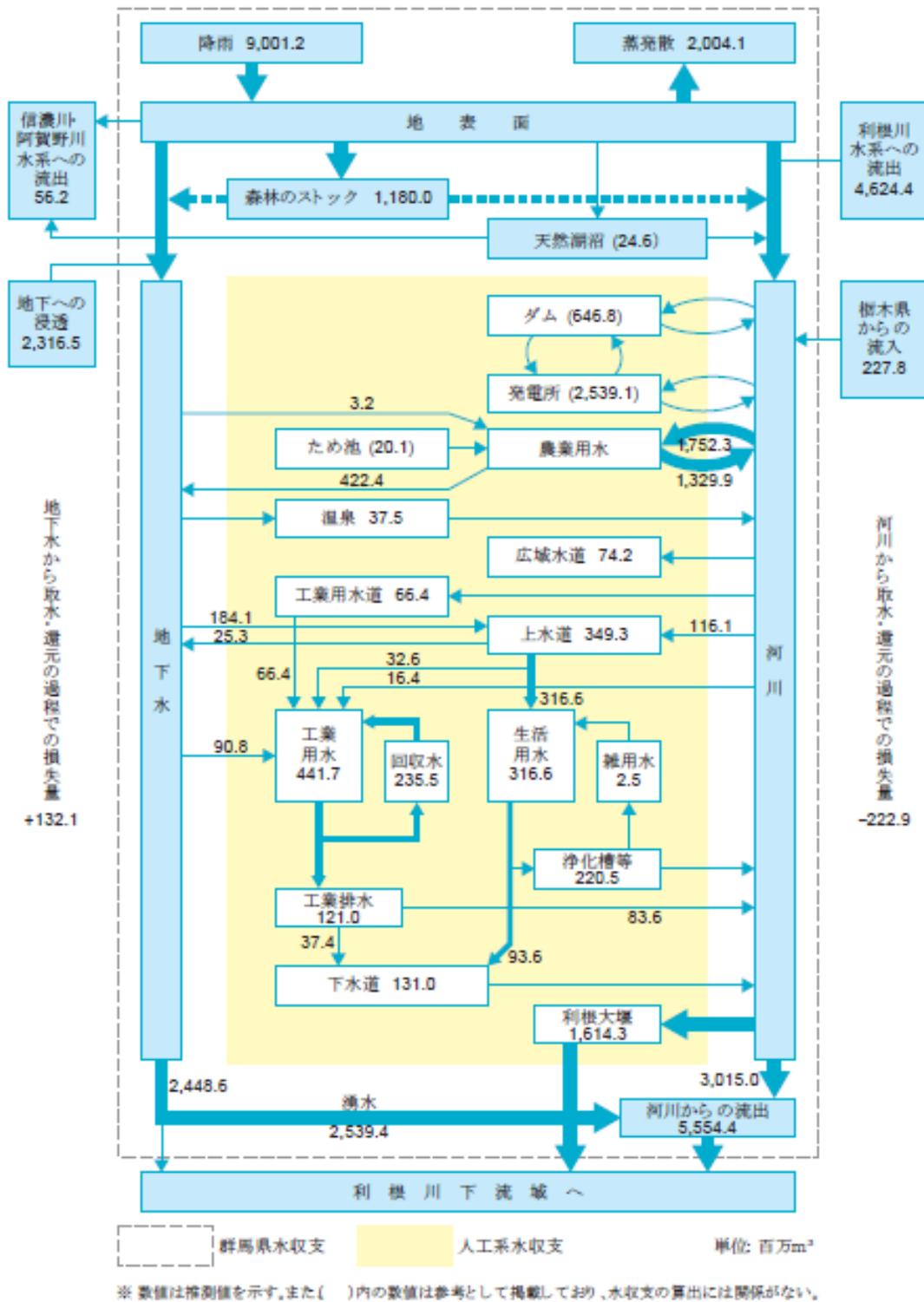


【図表 2-3-3】利根川水系栗橋上流ダム群の貯水量の実績と国交省計算結果(1996年度)



【図表 2-3-4】利根川流域図

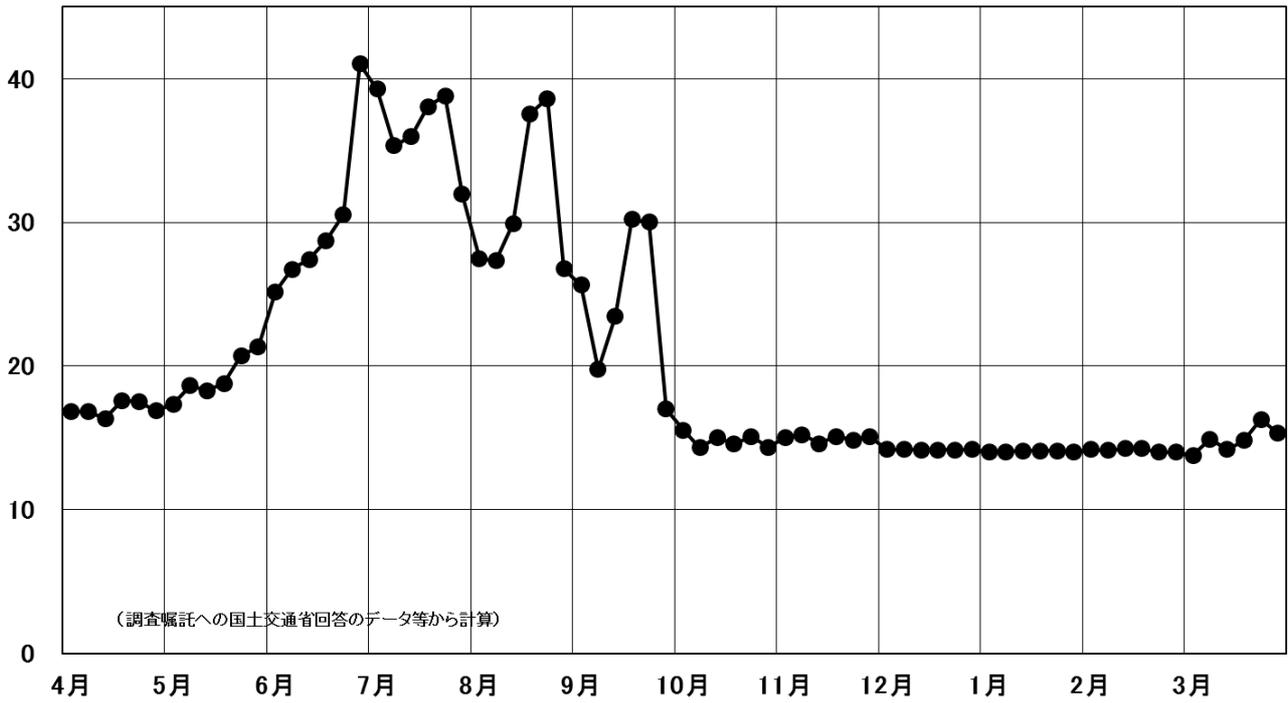




【図表2-3-5】 群馬県の水収支(群馬県環境基本計画 2006-2015)
 (甲第34号証より)

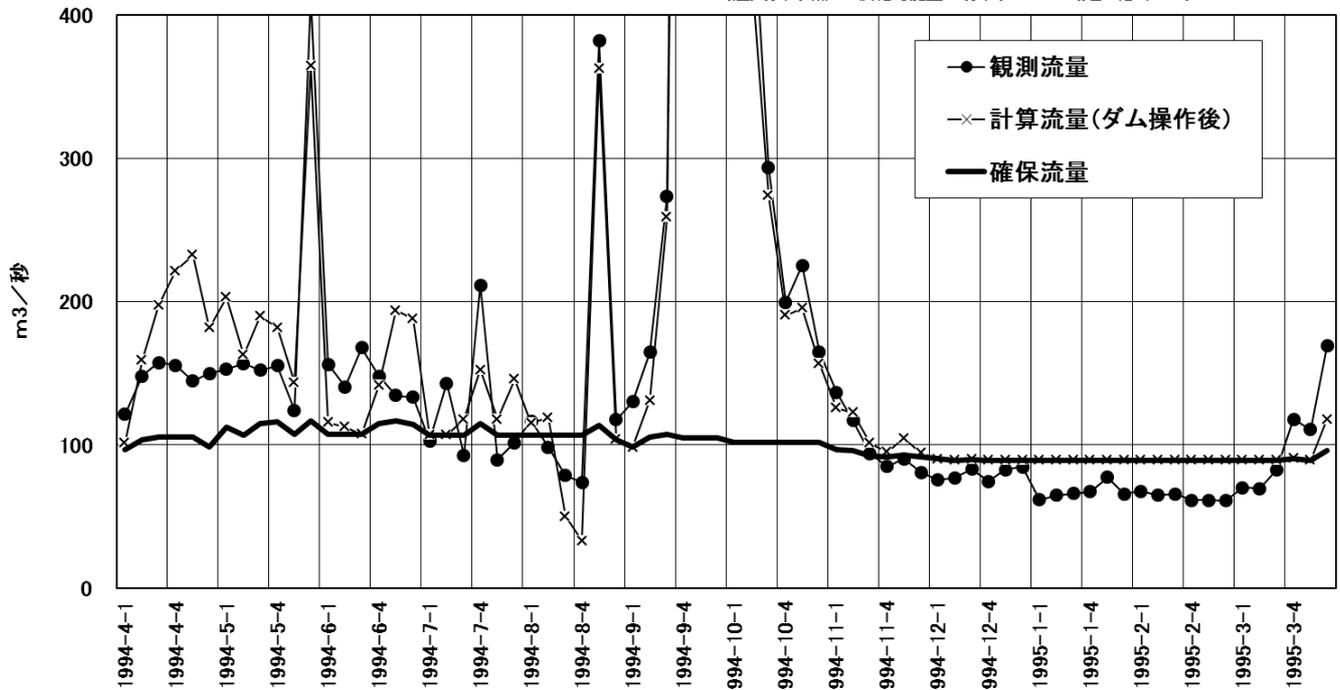
【図表2-3-6】 国土交通省による利根川・安定供給量の計算で考慮されていない還元流量の推定値
(栗橋地点より上流)

m³/秒



【図表2-3-7】 利根川・栗橋地点の観測流量と国交省計算流量(切下げ無し)(1994年度)

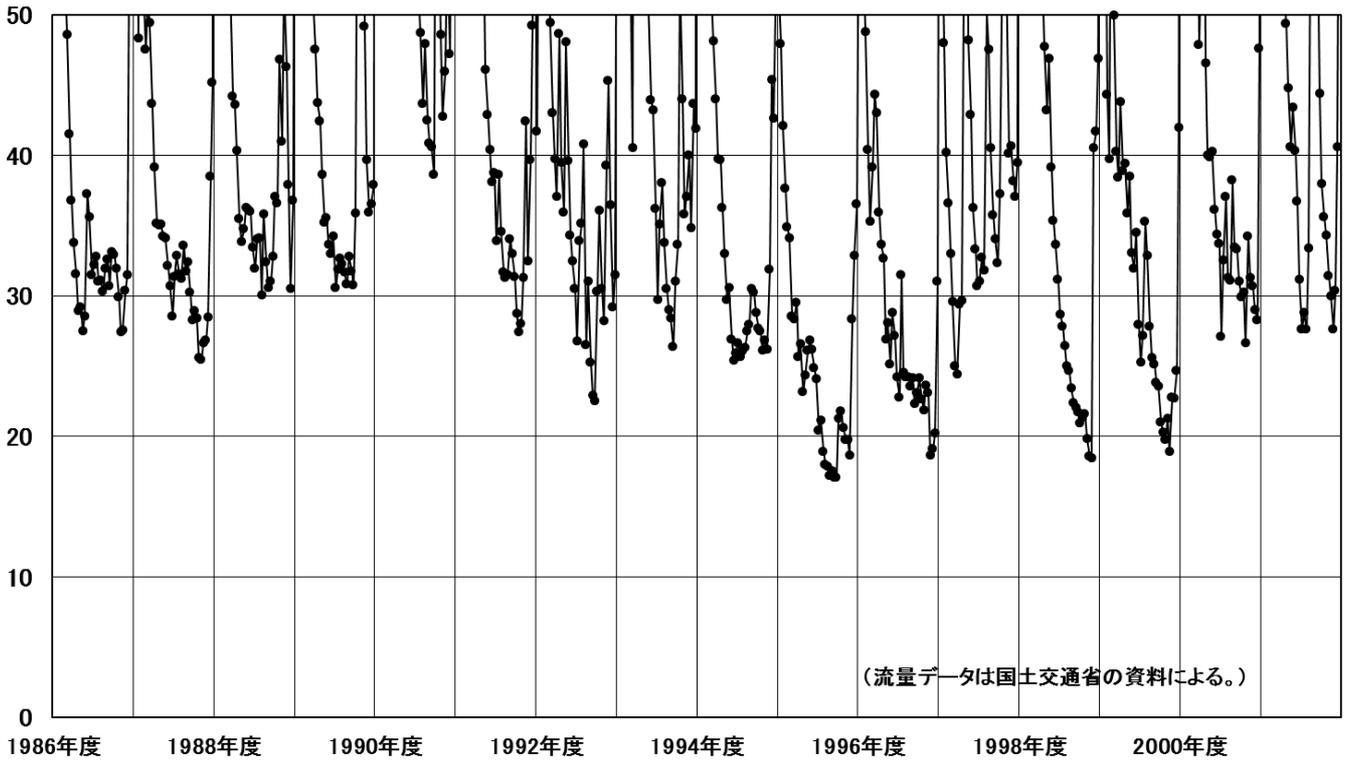
(注) 切下げ無しは供給可能量の切下げをしない場合を意味する。



(国土交通省のデータから計算)

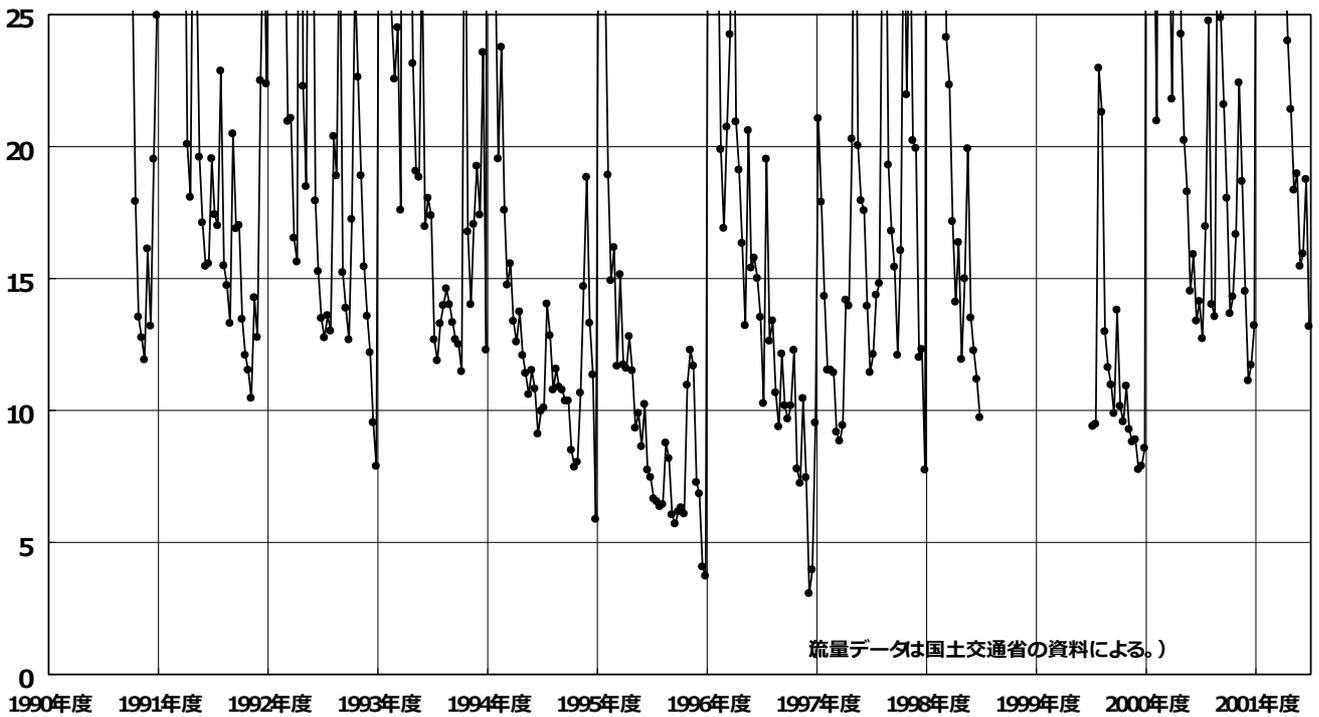
【図表2-3-8】 鬼怒川・水海道地点の非かんがい期の流量
 (1986~2001年度の10~3月の半旬平均流量)

m³/秒

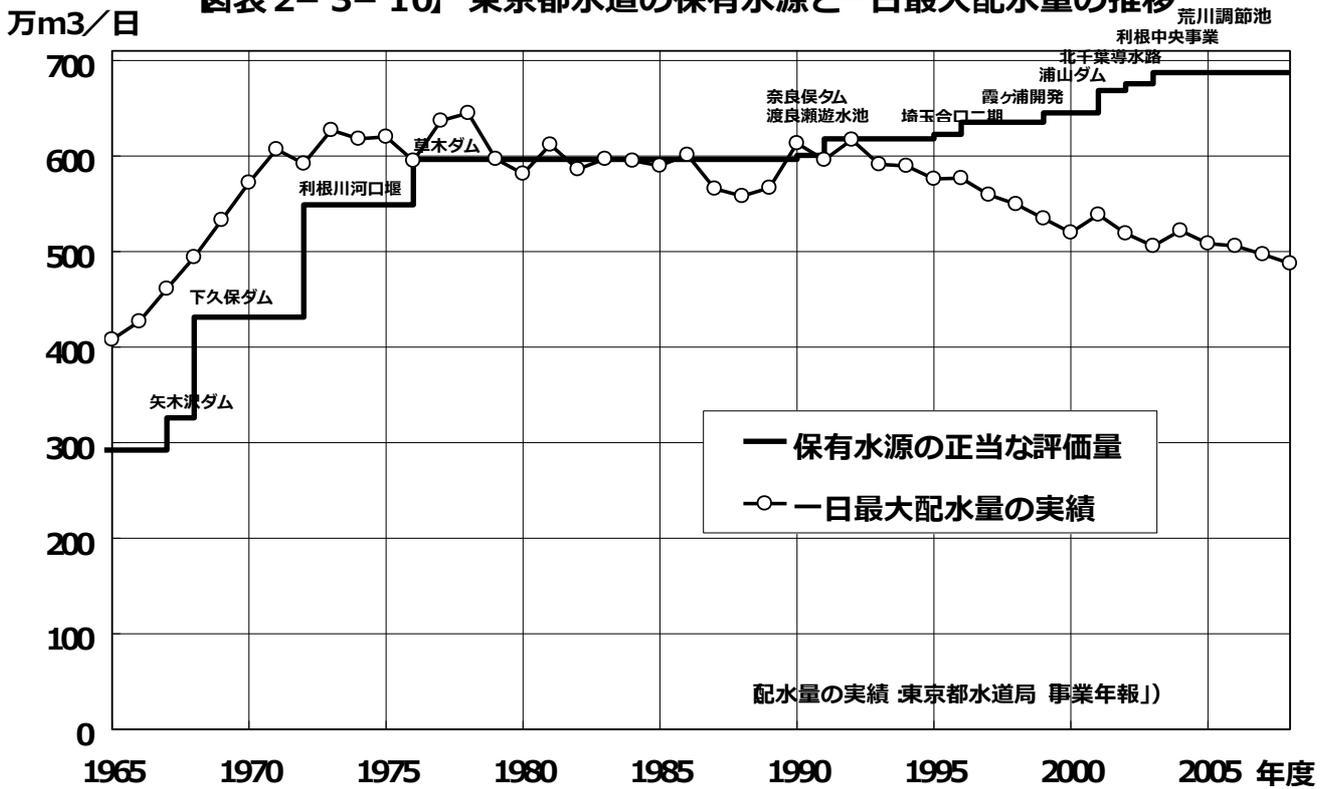


図表2-3-9] 小貝川・戸田井地点の非かんがい期の流量
 (1990~2001年度の10~3月の半旬平均流量)

m³/秒



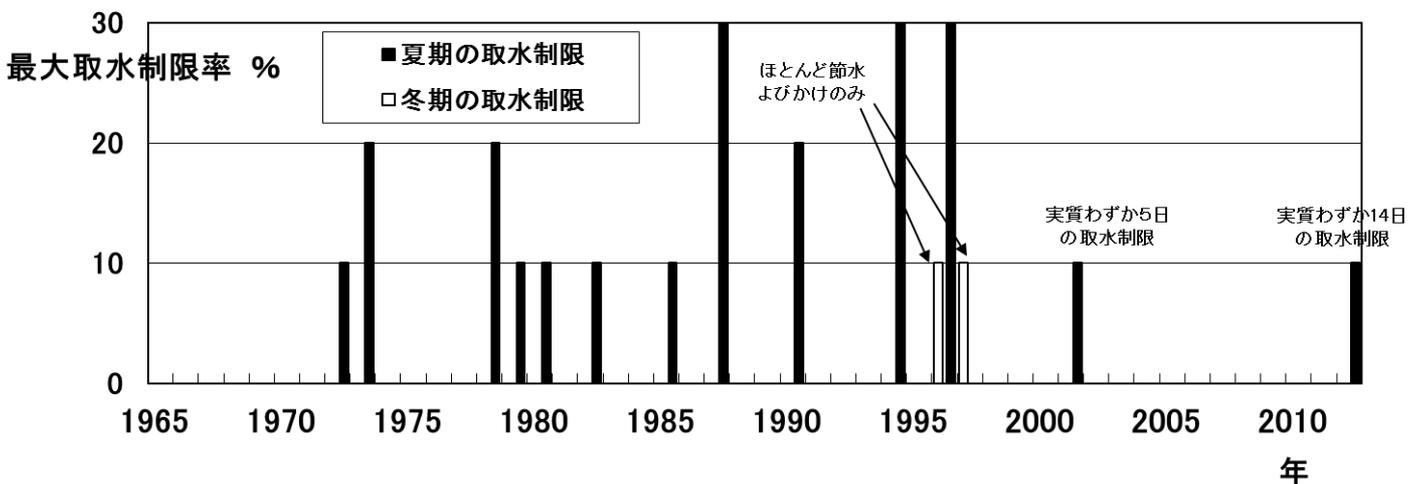
【図表2-3-10】 東京都水道の保有水源と一日最大配水量の推移



(東京都水道局等の資料から作成)

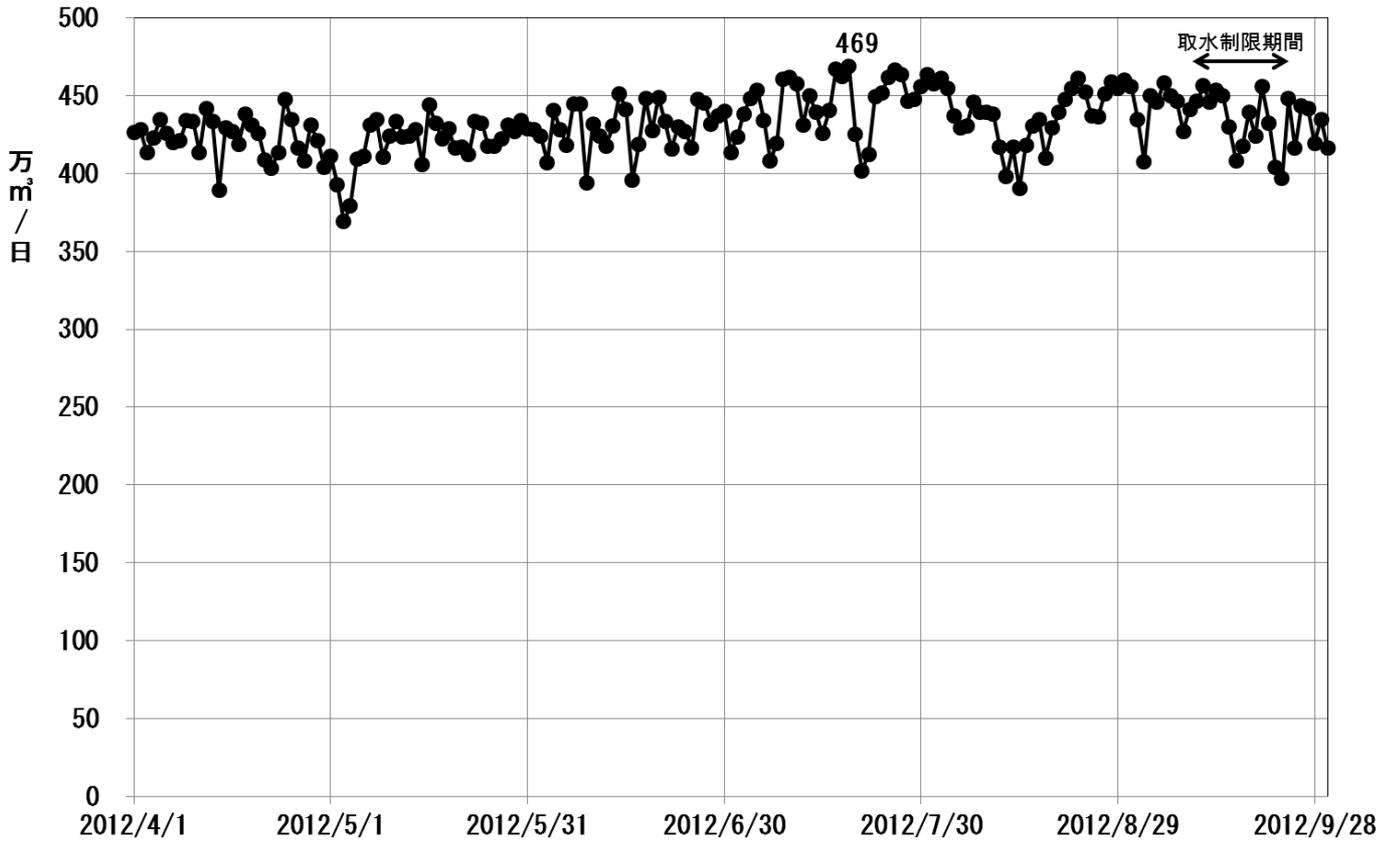
【図表2-3-11】 利根川の過去の取水制限

利根川の渇水は基本的に給水圧の調整でとどまり、断水はほとんどなし



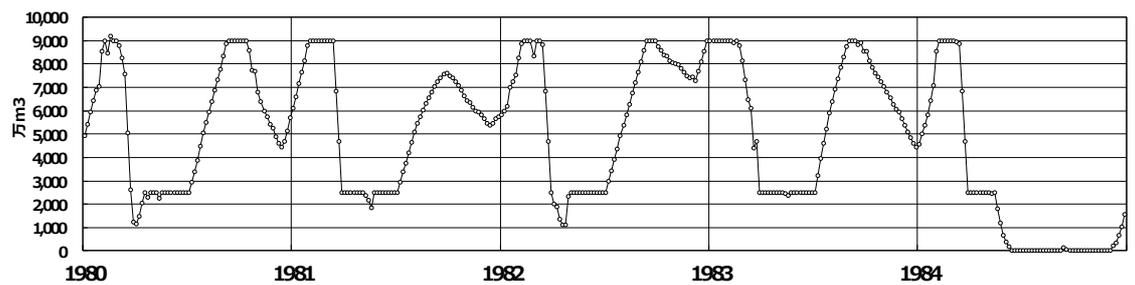
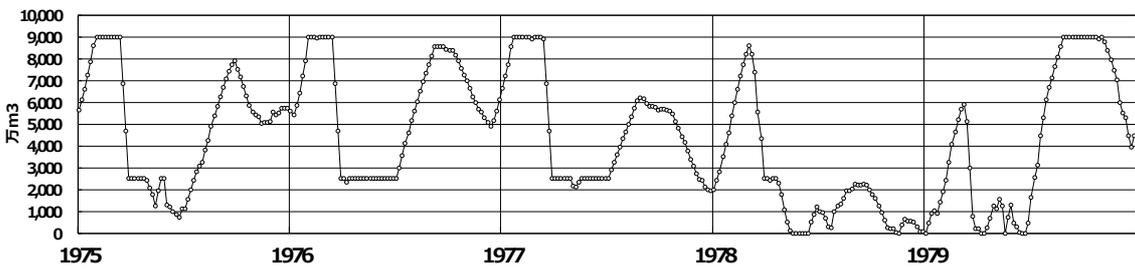
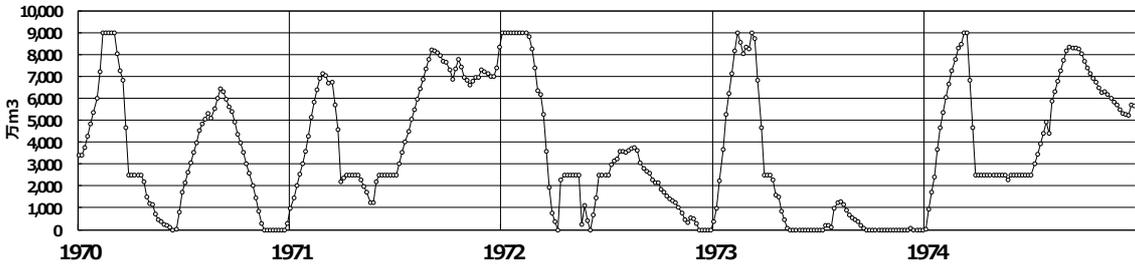
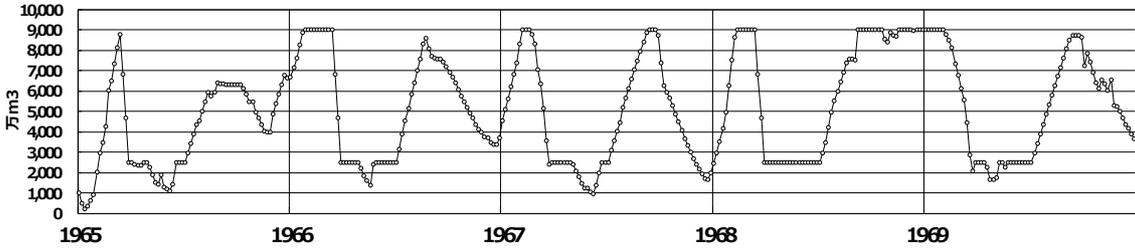
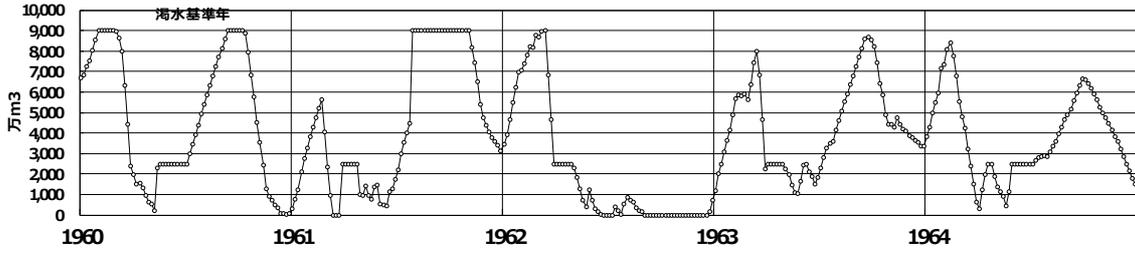
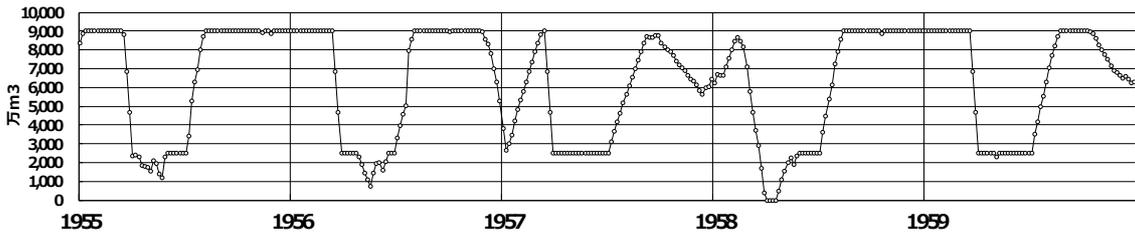
(東京都水道局等の資料から作成)

【図表2-3-12】 2012年の東京都水道の配水量（区部+29市町）



(甲 6 2 号証より作成)

図表 2- 3- 13) 国土交通省によるハツ場ダムの貯水池運用計算 (1955~1984年度)

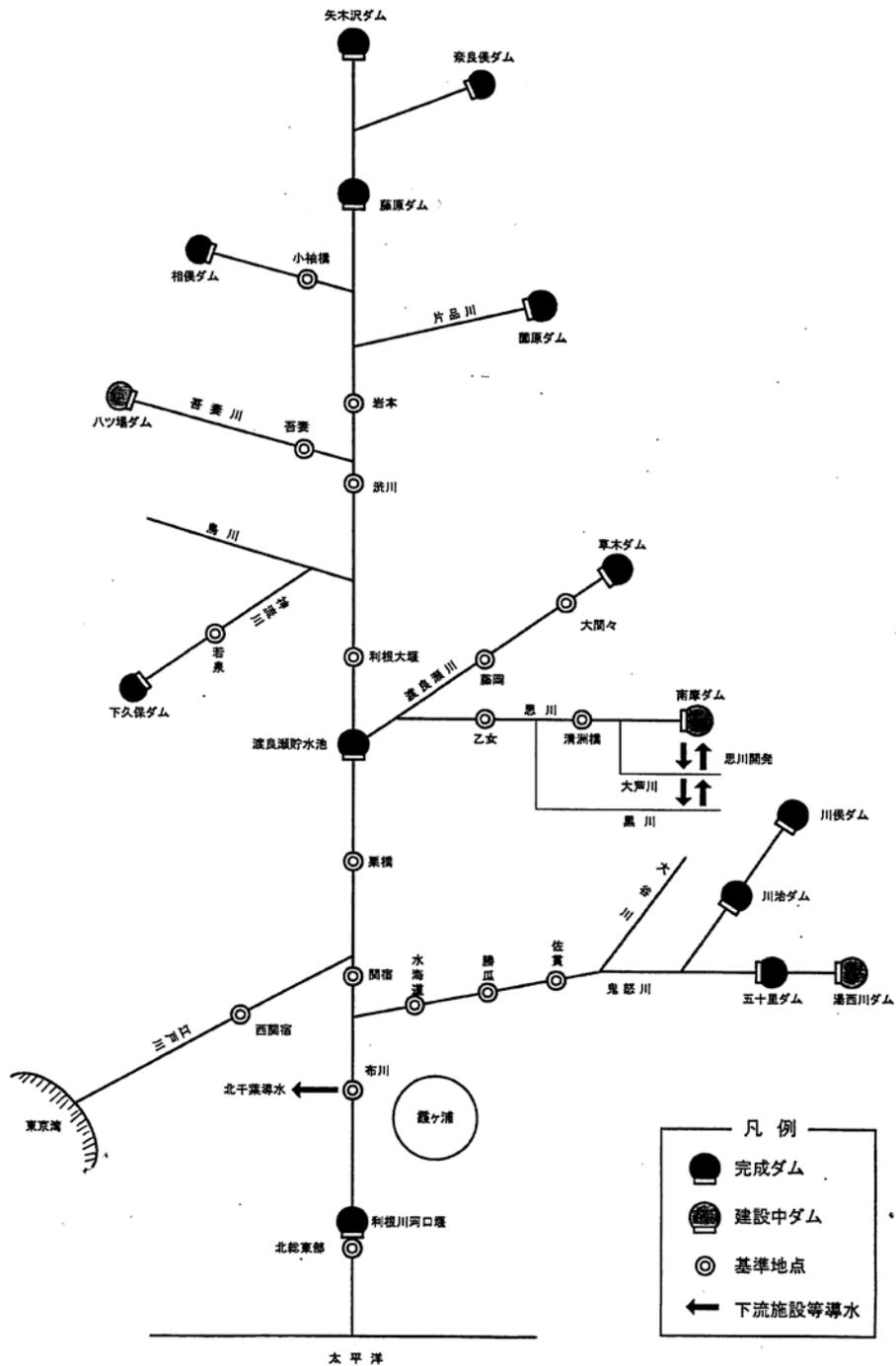


(国土交通省の開示資料から作成)

【図表 2-3-14】 「第5次利根川・荒川フルプランにおける
ダム等からの供給可能量の減少率の計算」(甲第33号証)

③本川および支川の各利水基準点の月別確保流量

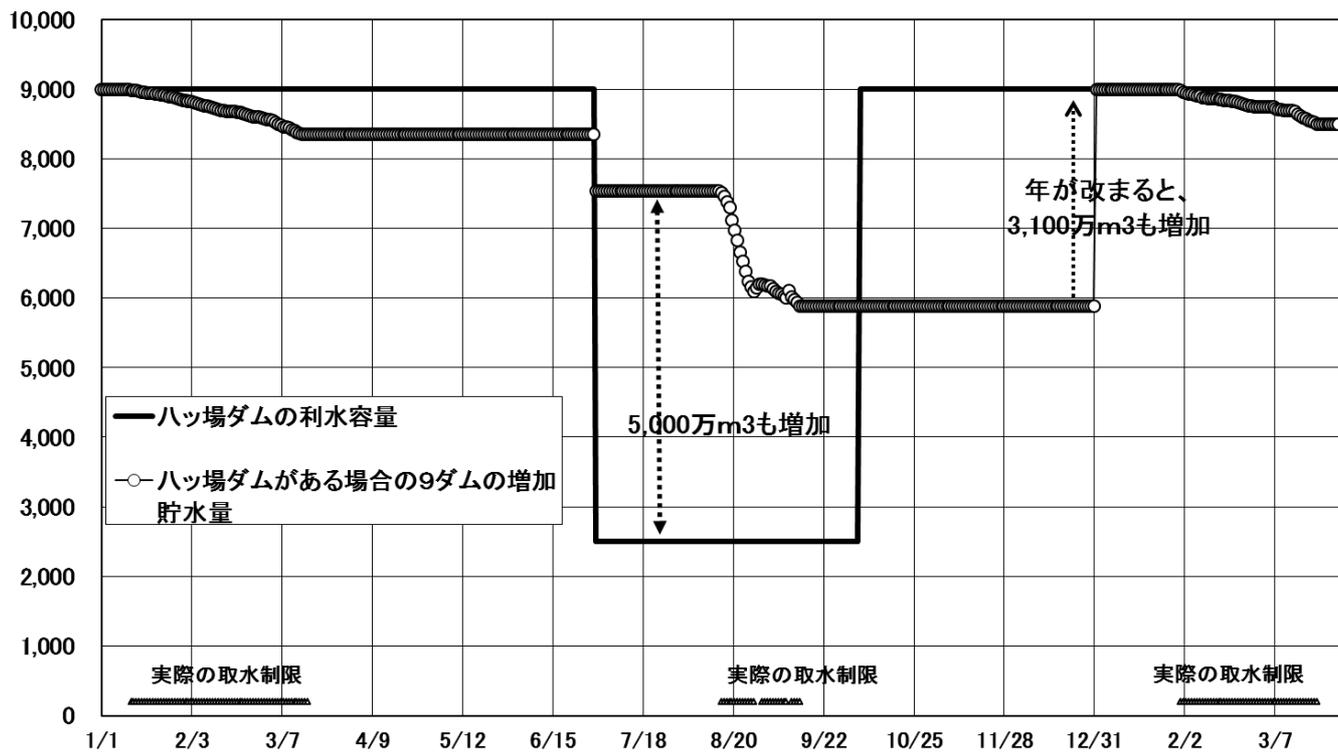
利水基準地点の確保量は半旬単位で設定しており、その値は次頁のとおりである。
なお、基準地点位置関係は以下の模式図に示すとおりである。



利根川利水モデル図

万m³

【図表2-3-15】ハッ場ダムを加えた場合の利根川水系ダム貯水量の計算結果



(甲28号証より)

第3章 控訴審の主張・立証で確認された事実

第1 東京都がひそかに行った水需要予測の委託調査

1 公表されてこなかった東京都の「水需要予測に関する調査研究」

第2章第1で述べたように、東京都は、実績と乖離した水需要予測をやり直し、それに基づいて水需給計画の再検討をすべき義務が生じていたが、東京都は意図的にかかる義務を怠ってきた。

しかし、実際には東京都も、自らが新たな水需要予測をすべきであることを十分に認識していた。そのことが、東京都水道局への情報公開請求により、明らかになった。

すなわち、東京都は、2003年度以降、「水需要に関する調査研究」（以下「水需要調査研究」という）を毎年度行ってきていたことが判明した。その内容は、以下の通りである。

- ① 水需要予測に関する調査研究（平成15（2003）年度）
委託先 ㈱富士総合研究所 契約額 1942万5000円
- ② 水需要予測に関する調査研究（平成16（2004）年度）
委託先 三井情報開発㈱ 契約額 882万円
- ③ 水需要予測に関する調査研究（平成17（2005）年度）
委託先 三井情報開発㈱ 契約額 2205万円
- ④ 水需要予測に関する調査研究（平成18（2006）年度）
委託先 三井情報開発㈱ 契約額 2089万5000円
- ⑤ 水需要予測に関する調査研究（平成19（2007）年度）
委託先 ㈱日水コン 契約額 903万円
- ⑥ 水需要予測に関する調査研究（平成20（2008）年度）
委託先 ㈱日水コン 契約額 987万円
- ⑦ 水需要予測に関する調査研究（平成21（2009）年度）
委託先 ㈱三菱総合研究所 契約額 735万円

このように、東京都は、2003年度以降、7年間で1億円近い費用をかけて、水需要予測に関する調査研究を行っていたのである。委託の趣旨は、「水道需要予測は、水道事業運営の基本となる将来の水道需要を見通すうえで不可欠な業務であり、その中で予測の妥当性・合理性を明らかにする必要がある。また、社会情勢、水道事業運営等の変化に的確に対応するためにも、水道需要予測モデルを恒常的に精緻化する必要がある。本調査は、現行の水道需要予測モデルについて検証を加え、予測精度、及び対外的な説明性を高めることを目指し、現行モデルの改良に向けた基本的な検討を行うことを目的として実施するものである」等とされている（甲43号証「起案書」）。それにもかかわらず、東京都は、水需給計画の再検討を行わなかつ

た。なぜか。その理由は、水需要予測の結果を見ることによって明らかとなる。

ここで、7年間の水需要調査研究のうち、2003年度、2004年度に行った結果資料は、保存年限が過ぎているという理由で、東京都から開示されなかった。そこで、2005年度ないし2009年度の5年間の水需要調査研究の内容を見ることにする。以下、甲42号証 嶋津暉之「東京都の水需要予測に関する意見書」による。

2 幻の水需要予測の内容

(1) 一日平均使用水量の予測値

ア 各用途の予測式

この5年間の水需要予測は一日平均使用水量の予測であり、一日平均配水量、一日最大配水量の予測までは行っていない。保有水源との関係を見るうえで必要な水需要の数字は一日最大配水量であるので、予測値の意味を知るためには、一日平均使用水量を1日最大配水量に換算する必要がある。そのためには、まず、有収率（一日平均使用水量／一日平均配水量×100）と、負荷率（一日平均配水量／一日最大配水量×100）の値を設定しなければならない。この値の設定の仕方については、後述することにし、最初に、各年度の報告書に記載されている一日平均使用水量の予測値を点検することにする。

一日平均使用水量の実績は、【図表3-1-1】（図表は本章（第3章）末尾にまとめて掲載）のとおり、1992年度までは漸増してきたが、同年度以降、増加傾向は明らかに見られなくなり、漸減ないし横ばいの傾向に変わっている（甲42号証）。一方、平成15年度（2003年12月）に行った水需要予測（以下「15年予測」という）は増加の一途をたどるものであったため、予測と実績の乖離は年々拡大し、2010年度には約34万m³/日の差が生じるような状況となっていた。

各年度の水需要予測は、給水人口または給水世帯数、1人当たり生活用水（または1世帯当たり生活用水）、都市活動用水、工場用水の将来値をそれぞれ計算し、それらから次式で一日平均使用水量の将来値を求めている。

$$\text{一日平均使用水量} = \text{給水人口（または給水世帯数）} \times \text{1人当たり生活用水（または1世帯当たり生活用水）} + \text{都市活動用水} + \text{工場用水}$$

1人当たり生活用水（または1世帯当たり生活用水）、都市活動用水、工場用水の予測は、いずれの年度も2003年度予測と同様、重回帰モデルが使われている。各年度の予測に使われた各用途の予測式は【図表3-1-2】のとおりである。各年度ごとに予測式が変わり、説明変数が異なることもある。

次に、各年度の予測による将来値を見ることにする。

イ 2005年度の予測

【図表 3-1-3】に一日平均使用水量の実績値及び「15年予測」と2005年度予測の将来値を示す（甲42号証）。2005年度予測では、1988～2002年度の15年間の実績値を使って将来値が求められている。

2015年度の数字を比較すると、「15年予測」が460万 m^3 /日、2005年度予測が454万 m^3 /日と、大きな差はないが、2005年度予測は、2020年度には450万 m^3 /日、2025年度には446万 m^3 /日と、減少傾向を示している。

そこで、減少傾向を避けるために考えられたのが改良モデルである。2005年度予測では、使用した実績データに増加傾向もあった1992年度以前の値が5年間含まれていたため、改良モデルでは重回帰式を工夫することによって、「15年予測」を維持する将来値が得られている（甲42号証）。しかし、次に述べるように、予測に使う実績データが新しくなると、このような操作も困難になる。

ウ 2006年度ないし2008年度の予測

【図表 3-1-4】に一日平均使用水量の実績値及び「15年予測」と2006年度ないし2008年度の予測の将来値を示す（甲42号証）。各予測では、それぞれ、その前年までの15年間の実績値を使って将来値を求めている。

2015年度の日平均使用水量を見ると、2006年度ないし2008年度予測の将来値は、「15年予測」の460万 m^3 /日より30万 m^3 /日前後下回っている。後述するように、この差は一日最大配水量に換算するともっと大きくなる。

2015年度以降の日平均使用水量を見ると、2006年度ないし2008年度の予測はいずれも減少または横ばいで、「15年予測」のように増加傾向を示すものではない。

これらの予測手法は前述のとおり、「15年予測」と基本的に同じ重回帰式である。それぞれ実績データを多少なり説明できる変数を選んで、その変数から重回帰式を作ったもので、基本的に「15年予測」と同じ予測手法であるが、予測に使う実績データが新しくなったことにより、減少傾向がほとんどを占める実績データから回帰式を作ることになり、その結果として「15年予測」よりもかなりの下方修正となっている。このように概ね減少傾向が続く実績データを使う限り、同じ予測手法でも将来値は小さくならざるを得ないのである。

エ 2009年度の予測

【図表 3-1-5】に一日平均使用水量の実績値及び「15年予測」と2009年度予測の将来値を示す（甲42号証）。

2009年度予測の日平均使用水量を見ると、2015年度は451万 m^3 で、「15年予測」の値460万 m^3 を下回ってはいるものの、その後は急に増加して2020年度には471万 m^3 となっている。過去の実績では横ばいまたは漸減の傾向にあった一日平

均使用水量が、このように急速な増加傾向に変わるのはまことに不可解である。

その理由は、この予測では、実績の傾向とは大きく異なる関係式を使って将来値を求めていることにある。その一例が都市活動用水と事務所床面積との関係である。甲 42 号証「意見書」の 5～6 頁に詳述されているように、2009 年度予測は実績とは逆方向の相関関係を使って将来値を求めるという、明らかに非科学的な予測手法が採られている。都水道局が委託先に対して将来の水需要が増加する予測を行うように指示したからではないかと推測せざるを得ないほどの非科学性である。

しかし、この予測の非科学性は明白であるので、甲 42 号証「意見書」9 頁にも述べられているとおり、東京都は 2011 年 3 月の水道水源開発施設整備事業の再評価では 2009 年度予測を採用しなかった。東京都はこの再評価では、新たな水需要予測は一切示すことなく、「15 年予測」は「実績と大きな乖離は生じていない」との強弁のみで乗り切ることとしたのである。

(2) 有収率と負荷率の設定

委託調査による各年度の水需要予測は一日平均使用水量までである。しかし、前述のとおり、保有水源との関係を見るうえで必要な水需要の数字は一日最大配水量であり、これは次のように、一日平均使用水量を有収率と負荷率で除して求める。

$$1 \text{ 日平均配水量} = 1 \text{ 日平均使用水量} \div \text{有収率}$$

$$1 \text{ 日最大配水量} = 1 \text{ 日平均配水量} \div \text{負荷率}$$

各年度の予測において、一日平均使用水量の算出で終わっているのは、東京都の考え方では有収率と負荷率は過去のデータから一定の方式で設定するものであって、予測の仕方を考える必要がないということであると推測される。

その一定の方式とは負荷率については過去 15 年間の実績データの最小値を採用するもので、「15 年予測」(2003 年 12 月)では 1986～2000 年度の最小値である 1986 年度値の 81%を採用している。また、有収率は実績データの最新値(2000 年度 90.5%)に引き上げ目標を加えて 94%としている。

この東京都の負荷率設定方法は将来値を過小に見積もって、一日最大配水量を過大にするものであるが、この問題はさておき、この考え方を踏襲して負荷率と有収率を次のように設定し、各年度の予測による一日平均使用水量を一日最大配水量に換算することにする(甲 42 号証)。

負荷率：各年度の予測で使用した過去 15 年間の実績データにおける最小の負荷率を採用する。

有収率：2005 年度には 94.2%となっているので、2004 年度以前の場合は「15 年予測」の 94%を踏襲し、2005 年度以降の場合は控えめに見て引き上げを考慮せず、その最新年度の実績有収率を将来の設定値とする。

「15 年予測」と予測時点が近い 2005 年度予測と、上述のように明らかに非科学的

な予測手法が採られた 2009 年度予測を除き、2006 年度ないし 2008 年度の予測の一日平均使用水量をこの方式で一日最大配水量に換算してその数字の意味を見ることにする。

(3) 一日最大配水量換算値で見た 2006 年度ないし 2008 年度の予測

【図表 3-1-6】に一日最大配水量の実績値及び「15 年予測」と 2006 年度ないし 2008 年度予測の将来値を示す（甲 4 2 号証）。

2006 年度ないし 2008 年度予測の将来値は以下のとおりで、いずれも「15 年予測」の値より 40～50 万 m³/日小さくなっている。

「15 年予測」と同様な予測手法を採った 2006 年度ないし 2008 年度の予測の将来値と「15 年予測」との間で 40～50 万 m³/日もの差が生じるということは、「15 年予測」が現状に合わないものになっていることを明瞭に示すものである。

2015 年度の一日最大配水量予測値

「15 年予測」値	6 0 4 万 m ³ /日
2006 年度予測値	5 6 1 万 m ³ /日
2007 年度予測値	5 4 8 万 m ³ /日
2008 年度予測値	5 5 4 万 m ³ /日

東京都が八ッ場ダムによって得る予定水利権は、配水量ベースで 42.8 万 m³/日である。したがって、2006 年度ないし 2008 年度予測を使えば、将来の一日最大配水量の下方修正量は、東京都の八ッ場ダムの予定確保水源にほぼ相当する水量になり、八ッ場ダム事業に参加する基本的な前提が消失することになる。このように、「15 年予測」と同様の手法によったとしても、使用する実績データが新しくなれば、減少し続ける実績値が反映されて、一日最大配水量の予測値も必然的に低下せざるを得ないのである。東京都が「15 年予測」に固執し、新たな予測に基づく水需給計画の再検討を公式に行わない理由はまさにここにある。

水源確保の必要性を根拠に八ッ場ダム事業への参加を維持したい東京都にとって、水需給計画の再検討はどうしても避けなければならないものであることを上記の事実が示している。

(4) 水需給計画の再検討義務の確信的不履行

以上のように、東京都は、水需給計画の再検討義務を認識していたことから、そのための水需要予測の調査を密かに行っていた。東京都がかかる義務の存在を認識していたことは、2003 年度以降 7 年間で約 1 億円もの費用をかけて、水需要予測に関する調査研究を毎年行っていたことから明らかである。

そして、その調査結果が、八ッ場ダムによる水源確保の必要性を維持しようとする

る東京都にとって不都合なものであったことから、被控訴人らは、これらの調査を行った事実さえ闇に葬り、またその結果に基づく計画再検討を行うこともなく、敢えて「15年予測」に基づく水需要計画を根拠に、利水の必要性を主張し続けてきたのである。

3 東京都議会での水需要予測見直しの請願の可決

被控訴人水道局長が水需要予測見直しをしないことに合理的な理由がないことは、東京都議会で採択された請願に対する被控訴人水道局長の回答からも明らかである。

八ッ場ダムをストップさせる東京の会は2010年3月に東京都議会に水需要予測の見直しを求める請願書を提出した。

請願事項は「東京都水道局は水道に関する水需要予測をすみやかに実施してください。」であり、その趣旨は、過大な水道施設の整備を避けるため、水需要予測の見直しを早急に行うべきというもので、「過大な水道施設の建設に直結する過大予測をそのまま放置し、計画再検討義務を放棄していることは、水道法第1条、第2条が求める「適切且つ能率的な施策と運営」を怠っていることになる」と指摘している。

そして、この請願は、同年5月27日に東京都議会公営企業委員会で趣旨採択され、続いて6月16日の都議会本会議でも「趣旨にそうよう努力されたい」との意見を付して採択された（甲44号証）。このことは、東京都に対して都議会が、八ッ場ダムへの参加の是非にも関わる水需要予測の見直しを求めたものといえ、まさに画期的なことである。

このことは、東京都が「15年予測」に固執し、水需要予測の見直しに一切取り組まないことは都議会の立場から見ても異常な姿勢であることを示しており、事業再評価を前に、最新のデータで水需要予測を実施するべきだという主張がきわめて真つ当なものであるからこそ、この請願が可決されたのである。

ところが、東京都は2010年12月の都議会に提出した本請願に関する「処理経過及び結果」で、水需要予測を実施するの可否かに全く触れないまま、「水道システム全体の安全度などを考慮した需要と供給のあり方を十分踏まえて、将来の東京にふさわしい水道施設に再構築するための基本構想を策定していく」と、請願の主旨をはぐらかしてしまったのである（甲45号証）。都議会軽視もはなはだしい態度と言うほかはない。

4 名ばかりの事業再評価は八ッ場ダムによる水源確保の必要性の根拠とはなり得ない

ア 原判決は、「都水道局においては、学識経験者等により構成される事業評価監視委員会を設置し、平成17年3月29日、同委員会において、事業の利水上の必要

性及び費用対効果が確認され、建設に要する費用の概算額を約 4600 億円とした第 2 回改定後の八ッ場ダムの基本計画による整備が適切であるとして、事業の継続を決定したことが、「被告水道局長による八ッ場ダムによる水源確保が必要であるとの判断は合理的な裁量の範囲を逸脱したものとはいえないとの判断の裏づけとなる、と判示した（判決書 57 頁）。

しかし、2005 年 3 月に行われた事業再評価は、事業評価監視委員会が現実を無視した費用便益計算の結果を何ら検証しないまま追認したことにより事業継続を決定したもので、事業再評価の名に到底値するものではない。この点については、第 2 章第 4 で詳述した。

イ そして、2011 年 1 月にも、東京都水道局は、厚生労働省からの国庫補助金を受けるため、八ッ場ダム及び霞ヶ浦導水事業への参画に関して水道水源開発施設整備事業の評価を実施した。

しかし、この事業再評価も、内容面、形式・手続面ともに不適正で、事業評価の名に到底値するものではなかった。

まず、内容面を検証すると、東京都水道局は、事業評価のための資料として、「15 年予測」を示し、水需要の実績は示さないまま、「現時点では計画と実績との間に大きな乖離が生じていない」として、評価を求めている。しかし、現実には、1 日最大配水量の予測値と実績値との間に 2010 年度には 1 1 0 万 m³/日、2 2 %もの乖離が生じている（甲 4 2 号証「意見書」9～10 頁）。したがって、「大きな乖離が生じていない」ことを前提に評価を求めるのは誤導であって、評価の前提となる資料の記述が誤魔化しなのであるから、事業評価の結果には正当性がまったくない。

そして、事業評価の資料には、「毎年平均 3 8 2 億円の渇水被害が想定される」という、現実を全く無視した想定のもとでの計算による費用対効果の数字も示されている（甲 4 2 号証「意見書」10～11 頁）。現実には、年平均 3 8 2 億円、50 年間で 8 1 2 2 億円（現在価値）にもなる渇水の被害など存在しないのだから、虚構の数字である。

次に、形式・手続であるが、事業評価監視委員会は、会議が開かれず、持ち回りで行われた（甲 4 2 号証「意見書」添付資料 9）。委員の間での議論もない、まさに形だけ、名ばかりの委員会である。東京都水道局は、各委員との不明朗なやりとりを明らかにしないまま「事業の継続は適切」との「委員会」の意見があったとしているが、このような手続きでどうして委員会が了承したと言えるのだろうか。都水道局の考えだけですべてが推し進められてきているのである。

このような事業評価の実態は、原審では争点となっていなかった。

原審は、事業評価の実態を無視して、名ばかりの事業評価を、「八ッ場ダムによ

る水源確保の必要性」の根拠として採用する誤りをおかした。このような判断の誤りが、控訴審で繰り返されてはならない。

5 委託調査による水道需要予測に関する被控訴人の主張への反論

(1) 被控訴人の主張

被控訴人らは、被控訴人準備書面(2) 31～32頁において、東京都が平成15年度以降コンサルティング会社に委託して行った水道需要予測に関する委託調査(以下「委託調査」という。)について「これらの委託調査は、水道需要予測の基礎となる一日平均使用水量の予測値について、現行の予測手法や新たな手法の検討を多方面から行うことを目的とするものであり、最終的な一日最大配水量の予測を目的としたものではない」、「都においては、昭和50年度以降、長期計画の策定等を踏まえて、適宜水道需要予測を行ってきており、その直近のものが平成12年12月に策定された「東京構想2000」を踏まえて行った同15年12月の予測見直しなのである。その予測において推計した計画一日平均使用水量とその後の一日平均使用水量実績との間に大きな乖離は認められないし」、「その後、水道需要予測の基礎となる新たな指標も示されていないのであるから、直ちにその見直しを行う必要性は認められず、同予測をもって八ッ場ダムによる水源確保が必要であると判断することが不合理であるとはいえない。」と主張している。

(2) 「反論」

ア 委託調査の目的について

被控訴人らは、委託調査について、「これらの委託調査は、水道需要予測の基礎となる一日平均使用水量の予測値について、現行の予測手法や新たな手法の検討を多方面から行うことを目的とするものであり、最終的な一日最大配水量の予測を目的としたものではない」とするが、東京都水道局は、新規水源が必要かどうかの指標となる一日最大配水量の値を、一日平均使用水量から算出しているのであって(被控訴人準備書面(2) 38ないし40頁)、一日平均使用水量は一日最大配水量の元になる数字である。委託調査が水道需要予測の見直しを目的としていることは本章第1の1で述べたように明らかである。

委託調査結果は、水道需要の傾向が増加から横ばい・減少に転じた1992年度ころ以降の実績値をもとにして予測を行えば、将来需要は従前の「15年予測」より大幅に下方修正され、八ッ場ダム負担金支出に関する判断を変更する必要性がでてくるものである。それゆえ、委託調査の目的にしたがい、一日平均使用水量について予測手法の検討を行えば、必然的に一日平均使用水量の見直し、さらに、一日最大配水量の見直しを行わなければならないはずである。見直しをしていないということは、逆に言えば、委託調査でまともな検討をしていないことを意味するのであ

って、それは委託調査の目的に反することである。

イ 予測値と実績値の乖離について

また、予測と実績値の乖離について、被控訴人らは、「一日平均使用水量の平成22年度予測値（参考値）は456万5000 m^3 、実績値は422万7000 m^3 であり、その差は33万8000 m^3 であり、予測値に対して7.4パーセントとなっており、大きな乖離は認められない。」とも述べる。

しかし、33万8000 m^3 とは、一人当たり使用水量を322リットル/日（2010年度の実績値）とすると、105万人分の使用水量に相当する大きな水量である。そして、一日平均使用水量ベースの33万8000 m^3 を一日最大配水量ベースに換算すると（東京都「15年予測」の2010年度の有収率と負荷率を使用）、44万 m^3 /日になるから、東京都の八ッ場ダムの確保予定水源42.8万 m^3 /日（配水量ベース）に相当する。東京都が八ッ場ダムの建設費負担金472億円で得ようとする水源量に匹敵する水量が乖離しているのであるから、これ自体大きな乖離というほかない。

第2 「東京水道 施設再構築 基本構想」の新水需要予測

1 東京都水道局の新予測

（1）新予測に至るまでの経過

東京都水道局は2012（平成24）年3月末に「東京水道 施設再構築 基本構想」（甲48号証）を発表した。その中で、東京都水道の水需要予測を8年振りに更新した。東京都水道局が2003（平成15）年12月に行った「15年予測」は1986年度から2000年度までの15年間の水需要実績データを使ったもので、その前半期は増加傾向が見られる時期もあったので、東京都はその時期のデータを意図的に重視する予測手法をとることによって600万 m^3 /日まで増加するという予測を行うことができた。しかし、前述のとおり、1992年度以降の水需要はほぼ減少の一途を辿っているから、最近15年間の水需要データを使って予測を行えば、同じ予測手法をとっても、「15年予測」を大幅に下方修正した予測値にならざるを得ない。そのために、東京都は8年以上前の古い予測を持ち続けてきた。その間、東京都は実際には本章第1で述べたように多額の費用をかけて委託調査でひそかに毎年度、水需要予測を行ってきたが、「15年予測」に近い予測結果が得られないため、その結果を闇に葬り去ってきた。

しかし、6都県を見ても、東京都以外は2008年7月の利根川荒川水系フルプラン改定の前後に新しい水需要予測を行い、下方修正している。東京都のみが2003年12月の古い予測に固執する異常の状態が続いてきた。

そこで、東京都水道局もこの古い予測をいつまでに持ち続けるわけにはいかず、

2012年3月末に策定した「東京水道 施設再構築 基本構想」の中で、新しい水需要予測を示した。けれども、その予測結果は驚くことに、2015年度には592万 m^3 /日まで上昇し、2020年度には593万 m^3 /日と、600万 m^3 /日に近い将来値になっている。水需要の実績は減少の一途を辿り、2011年度には480万 m^3 /日まで低下しているにもかかわらず、なぜ、近い将来に600万 m^3 /日近くまで急増するのか、まことに不可解な予測である。それは、被控訴人が無理に無理を重ねて、600万 m^3 /日に近い値を死守したからであるが、このことは東京都が八ッ場ダム建設事業に参画する根拠が砂上の楼閣にすぎないことを物語っている。

以下、嶋津暉之「東京都水道局の新水需要予測に関する意見書」（甲49号証）に沿って、新予測の問題点を述べる。

（2）反転して急増する不可解な新予測

東京都水道局が2012年3月末策定の「東京水道 施設再構築 基本構想」で示した新しい水需要予測を【図表3-2-1】に示す（出典は新水需要予測の東京都水道局開示資料（甲50））。新予測では一日最大配水量は2010年度以降、急増し、2015年度に592万 m^3 /日、2020年度には593万 m^3 /日となり、それ以降は漸減し、2025年度589万 m^3 /日、2030年度582万 m^3 /日、2035年度572万 m^3 /日になるとしている。

同図で一日最大配水量の実績と予測を対比すれば、東京都の新予測がどれほど不可解なものであるかは明白である。2011年度の実績が480万 m^3 /日であるから、わずか4年間で2015年度の592万 m^3 /日へと、112万 m^3 /日も増加することになる。なお、2012年度の一日最大配水量はさらに減少し、469万 m^3 /日になる見通しである（甲第62号証）。

減少の一途を辿る水需要がどうして反転して急増するのであろうか。

（3）2020年度以降は次第に減少

東京都の新予測はまことに不可解な予測であるが、その予測でも2020年度以降、一日最大配水量は漸減傾向に変わるとしている。それは一人当たり水量が上限値に達するとともに、東京都の給水人口が【図表3-2-2】のとおり、2020年度にピークを迎え、そのあとは徐々に減っていくからである（甲49号証）。これは東京都が2011年12月に発表した「2020年の東京」による将来人口の推計であり、日本の総人口の縮小に伴って、東京都の人口も2020年以降、減少傾向に向かう。なお、東京都は水道普及率がほぼ100%であるので、人口と給水人口はほぼ等しい。

東京都の人口減少は近い将来に訪れる確かなことであるので、東京都の新予測でもそれに伴って水道配水量が近い将来に縮小方向になるとせざる得なくなっている。このことは2020年度以降は少なくとも、東京都が主張する八ッ場ダムの必要度が次第に小さくなっていくことを意味するのであって、八ッ場ダムの是非を考える上で

きわめて重要なことである。

東京都の新予測では一日最大配水量は2020年度593万 m^3 /日、2035年度572万 m^3 /日であるから、その減少速度が続けば、2050年度には551万 m^3 /日になる。仮に百歩譲って、東京都の主張どおりに、2020年度時点で東京都にとって八ッ場ダムが必要だとしても、その後はその必要度が次第に小さくなり、21世紀中頃にはほとんど必要としない状態になる。八ッ場ダムをつくっても、東京都にとって八ッ場ダムが意味を持つ期間はそれほど長くないのであり、そのことも踏まえて八ッ場ダムの是非を考えなければならない。

2 東京都の新予測の問題点

それでは、反転して急増する東京都の新予測値がどのようにして求められたのか、その予測の問題点を探ってみることにする（甲49号証）。

東京都水道局が行った予測の計算手順を示すと、次のとおりである。

- ① 給水人口の予測
- ② 一人当たり生活水の予測
- ③ 生活水の計算（＝給水人口×一人当たり生活水）
- ④ 都市活動水の予測
- ⑤ 工場水の予測
- ⑥ 有収水量（料金徴収水量）の計算（＝生活水＋都市活動水＋工場水）
- ⑦ 有収率（一日平均配水量に占める有収水量の割合）の設定
- ⑧ 一日平均配水量の計算（＝有収水量÷有収率）
- ⑨ 負荷率（一日平均配水量と一日最大配水量の比）の設定
- ⑩ 一日最大配水量の計算（＝一日平均配水量÷負荷率）

新予測では①は前述のように「2020年の東京」の将来の人口推計が使われている。そのあとの予測・設定項目でとりわけ問題であるのは、②一人当たり生活水の予測、⑦有収率の設定、⑨負荷率の設定である。

（1）予測の基本的な前提—過去35年間の実績に遡ったデータを使用—

まず、新予測で基本的な前提としたことを述べる。「15年予測」は過去15年間の実績値に基づいて行われていた。現時点（2011年度）で予測するにあたって、同様に過去15年間の実績値を使うとすれば、1996～2010年度のデータとなり、その期間はほぼ減少の一途の傾向であるから、それを反映すれば、将来も減少する予測式にならざるを得ない。

実際に前述のように東京都水道局が委託調査で行った新しい予測の大半は、使用する実績データが減少傾向であったので、種々の工夫をしたものの、「15年予測」より、将来の予測値を大幅に下方修正せざるを得なかった。

東京都がこの隘路を打開するために考えたのが過去 15 年間ではなく、大きく遡って過去 35 年間（1976～2010 年度）の実績値に基づいて予測を行うことであった（甲 4 9 号証）。過去 35 年間に遡れば、その前半は増加傾向であるので、その傾向を反映させる予測式をつくれれば、将来は減少傾向にはならない予測式にすることができる。東京都はそれにより、一人当たり生活用水と都市活動用水については減少傾向にならない予測式をつくった。さらに、「(4)」で述べるように、過去 35 年間に遡ることによって、最近の実績にはない低い負荷率を採用し、そのことにより、一日最大配水量を大きく引き上げることが可能となった。

（2）一人当たり生活用水—将来値は現状より大きい値に高止まり

東京都水道の一人当たり生活用水は【図表 3-2-3】のとおり、1994 年度までは増加傾向、1994～2000 年度はほぼ横這い傾向、2000 年度以降は確実な減少傾向になっている。「15 年予測」のように過去 15 年間の実績値を使えば、減少傾向の予測式にならざるを得ないが、過去 35 年間に遡り、1994 年度以前のデータも反映させるということで、同図のとおり、将来は一定のまま推移する式を作り上げた（甲 4 9 号証）。それも最近 20 年間の平均より大きい値でそのまま推移する予測式であり、最新の 2010 年度の実績値 231 ㍉/日より 12 ㍉/日大きい 243 ㍉/日を維持することを可能とした。その後、2011 年度の実績は 226 ㍉/日まで低下した（甲 6 6 号証「平成 24 年度東京都水道局事業概要」）。

新予測では一人当たり生活用水の予測式として「15 年予測」や委託調査の予測で使われた重回帰式（世帯人員などの複数の説明変数を使う式）ではなく、時系列式（年度だけを説明変数とする式）が使われている。それぞれ七つの時系列式の中から、実績値と計算値の相関が最も高い（決定係数が最も大きい）予測式が採用されているが、これは比較した予測式の範囲での話であり、工夫をすれば、七つの予測式以外にもっと相関が高くて、将来値を小さくできる予測式をつくることは可能と考えられる。一人当たり生活用水の予測に採用された式はロジスティック式で、将来値が一定になる式であり、最近の減少傾向を反映することができない式である（甲 4 9 号証）。

このように東京都は一人当たり生活用水の予測に過去 35 年間のデータから導いたロジスティック式を使うことによって、将来値が最近 20 年間の平均よりも大きい値に高止まりするようにした。しかし、同図を見れば明らかなように、この予測式が実績と合っていると見えるのは、上昇傾向にある 1990 年度までであり、1990 年以降の実績とは乖離している。特に 2000 年度以降の減少傾向を全く反映していない。最近の減少傾向が将来値に反映されないように策を弄した予測方法であり、まことに恣意的なものである。

(3) 有収率 —実績値より低い将来値を設定—

東京都水道の有収率は漏水防止対策の取り組みにより、【図表 3-2-4】のとおり、年々上昇してきており、2010 年度には 96%に達している。この値は「15 年予測」の将来値 94%を 2%上回っており、今後、さらに上昇する可能性がある。ところが、新予測では、「15 年予測」と同じ 94%を将来値として採用している。2010 年度の 96%はすでに達成された有収率であり、さらに上昇する可能性があるのに、不可解なことに、2%も低い 94%を採用したのである（甲 4 9 号証）。有収率は、水道施設管理者が水道施設を然るべく管理していれば、2%も下がるはずはなく、下がる要因が存在しない性質のものであるにもかかわらず、新予測では最新の実績値 96%より 2%も低い 94%を使った。根拠のない設定である。

(4) 負荷率 —34 年前の負荷率 79.6%を設定—

東京都水道の負荷率は【図表 3-2-5】のとおり、年度による変動があるが、確実に上昇傾向にある。1980 年代前半は 80~84%であったが、次第に上昇し、2000 年代後半は 89~90%になっている（甲 4 9 号証）。

この負荷率の上昇傾向は「4」で述べるとおり、ライフスタイルの変化などによる水の使い方の変化によるものであるから（大阪府水道部の分析、「4（2）」参照）、低い負荷率に逆戻りすることはありえない。東京都は「15 年予測」では、安全度を見なければならぬという理由で、過去 15 年間（1986~2000 年度）の最小値を採用し、1986 年度の 81%を使った。同じルールを新予測に当てはめれば、東京都は 1996~2010 年度の最小値として 1996 年度の 83.6%を採用しなければならない。利根川流域の他県の予測では負荷率として過去 10 年間の最小値を使っているから、過去 15 年間の最小値をとる方式も特異なものである。過去 10 年間、2001~2010 年度の負荷率の最小値は 86.5%であり、これが本来採用すべき値である。

ところが、新予測では従前の方式を大きくエスカレートさせ、過去 15 年間では 600 万 m³/日近い将来値を維持できないとして、過去 35 年間に遡ることによって、35 年間の最小値である 1977 年度の 79.6%を採用した（甲 4 9 号証）。一日最大配水量の将来値を大きく引き上げるため、なりふり構わず、今から 30 年以上前の低い負荷率を採用し、常軌を逸した予測手法を採ったのである。

3 大阪府水道部の合理的な予測

大阪府水道部（現在は大阪広域水道企業団）は 2009 年 11 月に新しい予測を行い、その前の 2005 年 3 月の予測をさらに大幅に下方修正している。

東京都の予測の是非を考える上で、大阪府の予測は非常に参考になるので、その予測の内容を見ることにする。

大阪府水道は水道用水供給事業であるが、予測の対象は大阪市を除く大阪府内の

市町村水道全体となっている。(出典は大阪府水道部の水需要予測結果 平成 21 年 11 月 (甲 5 1 号証))

(1) 予測の結果

一日最大給水量の予測結果は次のとおりである(甲 5 1 号証)。なお、上位、中位、下位は人口推計による違いである。

2007 年度実績値 234.9 万 m³/日

2020 年度予測値 上位 214.4 万 m³/日 中位 214.0 万 m³/日

下位 210.4 万 m³/日

2005 年 3 月の予測は 2015 年度 239~259 万 m³/日であったから、新予測では大幅に下方修正されている。

大阪府水道部の予測の将来値は最新の実績値 234.9 万 m³/日より約 1 割小さい。減少傾向にある水需要の実績を反映した予測になっている。

一方、東京都水道局の新予測は、実績が確実な減少傾向を示しているにもかかわらず、将来は反転して急増し、実績値の 1.2 倍以上にまでになるというものであり、大阪府と比べると、東京都の予測の異様さが浮き彫りになってくる。

(2) 予測の考え方

前記「2」で問題視した東京都の新予測の三つの予測項目について、大阪府水道部は次のように考えて将来値を求めている(甲 5 1 号証)。

① 一人当たり生活用水

「生活用水量は平成 10 年度を境に増加から減少傾向、生活用原単位は平成 6 年度を境に増加から横ばい、さらに平成 10 年度以降は減少傾向に転じている。この要因としては、節水意識の浸透・向上や節水機器の開発・普及などが考えられる。

・横ばいから減少傾向にある平成 10 年度から平成 19 年度までの 10 年間の実績値を用い、時系列傾向分析により算出する。」

② 有収率

「経年的に上昇傾向から横ばい傾向となっている。今後、配管などの老朽化は進むものの、更新事業等も実施され大幅な変化は考えにくい。

・最近 5 年間(平成 15~19 年度)の平均値 93.4%を採用した。」

③ 負荷率

「大阪府全体(大阪市除く)の負荷率は、上昇傾向にある。

・これはライフスタイルの変化などにより水の使い方が変化し、水需要量の年間変動が小さくなっていることによるものと考えられる。

・水使用スタイルの変化は、屋内(通年)プールの増加、屋外プールの減少、

自家風呂率の増加、空調機器の普及（夏期シャワー回数の減少等）、飲料水の多様化及び乾燥機能付洗濯機の普及による衣類まとめ洗いの減少（梅雨時期等）などが要因と想定される。

- ・ これは、様々な原因が複合した結果であり、今後、下がることは考えにくい。
- ・ ただ、今後とも上昇が続くのか、今の状態で頭打ちになるのかどうかは、判断しにくい。
- ・ そのため、過去の負荷率の上昇を考慮し、最近 5 年間（平成 15～19 年度）の平均値 87.2%を採用することとした。」

以上のとおり、大阪府水道部は、一人当たり生活用水については過去 10 年間の実績の傾向を延長し、有収率と負荷率については過去 5 年間の平均値を使用して、将来の一日最大配水量を求めている。

大阪府水道部の予測の考え方は最近の実績を重視するものであって、至極当然のものである。

一方、東京都の予測の考え方は最近の減少傾向が将来値に極力反映しないように、わざわざ過去 35 年間に遡って、35 年間のデータを使って予測を行おうというものであり、前例のない特異なものである。600 万 m³/日に近い将来値を死守するための苦肉の策がとられている。

4 東京都の新予測の是正

東京都の新予測は「15 年予測」の 600 万 m³/日に近い将来値を維持するために行ったもので、明らかに無理がある。その無理を是正し、十分な余裕を見て将来値を求めてみることにする（甲 4 9 号証）。

（1）十分な余裕を見た合理的な予測

東京都の新予測でとりわけ問題の 3 項目について次のように、十分に余裕を見た合理的な設定を行うことにする。

① 一人当たり生活用水

一人当たり生活用水は、確実に減少傾向にあるから、最新の実績値 231 ㍓/日（2010 年度）を使えば、将来値としては十分に余裕を見た値になる。

② 有収率

有収率は上昇傾向にあるから、将来値としては最新の実績値 96%を使えば十分に余裕を見た値になる。

③ 負荷率

東京都の「15 年予測」が採用した過去 15 年間の最小値をとる方法は過小な負荷率を求めるものであるが、ここでは百歩譲って、新予測の過去 35 年間よりはるかにましと考え、都の「15 年予測」の方法を使うことにする。1996～2010 年度の最小

値は1996年度の83.6%である。なお、利根川流域の他県のように、過去10年間、2001～2010年度の最小値を使うと、2001年度の86.5%となる。

①、②、③を是正すると、【図表3-2-6】のとおり、2020年度の日最大配水量は532万 m^3 /日となり、都の新予測593万 m^3 /日より61万 m^3 /日も小さい値になる（甲49号証）。負荷率の設定を利根川流域の他県の方式にすると、514万 m^3 /日となる。

（2）大阪方式の予測

前記「3」で述べたように、大阪府水道部は最近の実績を重視する合理的な予測を行っている。ここでは、一人当たり生活用水は上記（1）①と同じとし、有収率と負荷率のみを最近の実績重視の大阪方式に変え、有収率には過去5年間の平均値95.5%、負荷率にも過去5年間の平均値89.5%を用いて、東京都の日最大配水量を求めてみる。

【図表3-2-7】のとおり、2020年度の日最大配水量は500万 m^3 /日となり、都の新予測593万 m^3 /日より93万 m^3 /日も小さい値になる（甲49号証）。

以上のとおり、東京都水道の予測において一人当たり生活用水、有収率、負荷率を、最近の実績を重視する合理的な将来値に改めれば、日最大配水量は最大年の2020年度で500～532万 m^3 /日にとどまり、都の新予測値593万 m^3 /日より61～93万 m^3 /日も小さい値になる。

東京都が、合理性の欠如したきわめて過大な予測値に固執するのは、八ッ場ダム事業への参画を理由づけすることが根底にあるからに他ならない。

5 東京都の将来の水需給

（1）従来の評価による供給量

上述の将来の水需要に対して、東京都水道局はそれを充足する水源をすでに十分に保有している。ただし、現在の保有水源の評価量は前出の【図表2-2-1】で示したとおり、控訴人と被控訴人との間で違いがある。従来の評価による供給量は控訴人が合計687万 m^3 /日、被控訴人が合計618万 m^3 /日^{〔注〕}である。

〔注〕被控訴人は現在の保有水源を配水量ベースで630万 m^3 /日としているが、その中に未完成の霞ヶ浦導水事業の不安定水利権12万 m^3 /日が含まれているので、それを除くと、618万 m^3 /日となる。（乙123号証）
その差69万 m^3 /日の内訳は次のとおりである。

	控訴人	被控訴人
① 多摩地域の地下水	39 万 m ³ /日	0 万 m ³ /日
② 多摩川上流の小水源 (八王子市内, 青梅市内, あきる野市内)	5 万 m ³ /日	0 万 m ³ /日
③ 利用量率の設定による差 (浄水場損失量の見込みの差)	25 万 m ³ /日	

①、②は長年使い続け、現在も使用し、将来も利用可能な水源であるが、被控訴人は保有水源としてカウントしていない。③については控訴人が浄水場の損失量を現状に即して評価しているのに対して、被控訴人は実績と遊離した過小な利用量率（配水量／取水量）から計算しており、現状値よりかなり過大な損失量になっている。被控訴人による①、②、③の評価には根本的な誤りがあることは第2章第2で詳しく述べた。

上記の①、②、③はさておき、被控訴人による評価でも、供給量は 618 万 m³/日であるから、前記「4」で述べた合理的な予測による将来の一日最大配水量 500～532 万 m³/日を大きく上回っており、水需給に不足をきたすことは全くない（甲49号証）。

もちろん、現有水源を正しく評価すれば、687 万 m³/日もあるから、東京都は実際には 150 万 m³/日以上というきわめて大量の余裕水源を抱えている。

（2）利水安全度 1/10 の供給量

東京都水道が大量の余裕水源を抱え、過度の水余りの状況にあることは動かしがたい事実である。この水余りの状況で八ッ場ダム事業に参加する理由として東京都が新たに主張したのが利水安全度 1/10（10年に1回の渇水）への対応である。

利水安全度 1/10 で保有水源を評価すると、供給量が大きく減ってしまうから、利水安全度 1/10 を想定した渇水年においても、渇水の影響を軽減するために、八ッ場ダムが必要だという主張である。しかし、利水安全度 1/10 で保有水源の供給量が大きく減るといふ国土交通省の計算方法は、現実と著しく遊離した前提条件を設定したものであって、事実即して正しく計算すれば、1/10 渇水年においても供給量が大幅に減ることはない。このことは第2章第3の1で詳述した。

しかし、仮に百歩譲って、被控訴人の主張どおりに、1/10 渇水年に保有水源の供給量が減るとしても、水需給に不足が生じることはない。前出の【図表 2-2-1】の

(6) 列は、被控訴人の評価による保有水源量を前提とし、且つ、国土交通省の計算方法で利水安全度 1/10 の供給量を計算したものである。その供給量は 541 万 m³/日である。この供給量は言わば被控訴人の主張を丸呑みして、求めたものであるが、

それでも、「4」で述べた合理的な予測による将来の一日最大配水量 500～532 万 m^3 /日を上回っており、水需給に不足をきたすことはない（甲 4 9 号証）。

以上のように、東京都の水あまりの実態は否定することができない明白な事実であり、東京都にとって八ッ場ダムが無用の存在であることは議論の余地がないことである。

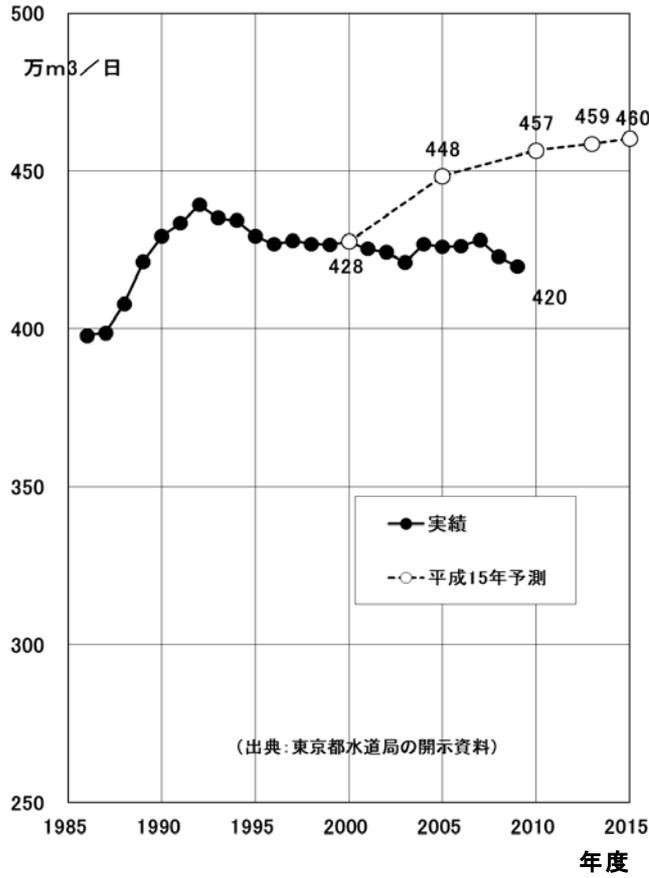
6 小括

以上のとおり、「東京水道 施設再構築 基本構想」の新しい水需要予測は、600 万 m^3 /日に近い一日最大配水量の将来値を死守するために、最近の減少傾向が将来値に極力反映しないように、わざわざ過去 35 年間に遡って恣意的に予測式をつくったものであり、前例のない特異な予測である。著しい裁量の逸脱があることは明らかである。この著しい裁量権の逸脱の結果、2011 年度から 2015 年度にかけて一日最大配水量が 480 万 m^3 /日から 592 万 m^3 /日へと、わずか 4 年間で 112 万 m^3 /日（東京都が 472 億円をかけて取得する八ッ場ダムによる水源量 42.8 万 m^3 /日の約 2.6 倍）も増加するという、社会通念、常識に著しく反する数字が算出されているのである

きわめて過大な水需要予測で必要とされる「水源の確保」への投資が、水道事業の経営状況によっては、水道施設の維持管理を困難にしたり、水道料金の値上げにつながり「低廉」な水の供給（水道法 1 条）に反する結果となる。控訴理由書 26～27 頁で引用したとおり、元総務省の細谷芳郎氏は、著書『図解 地方公営企業法』（第一法規、平成 16 年）262 頁において、過大投資が水道事業の「大敵」と指摘するとともに、同書 264 頁では、「わが国においては、大規模な水源開発は、ほぼ終了しており、これからの水道事業の投資は、高度成長期に急速に整備された施設が耐用年数を迎つつあることに対応するための更新投資に比重が移っていくと考えられます。・・・更新投資の実行にあたっては、これまで以上に事業の効率化を徹底しながら、慎重かつ計画的な対応を行っていくことが必要と考えられます。」と指摘している。

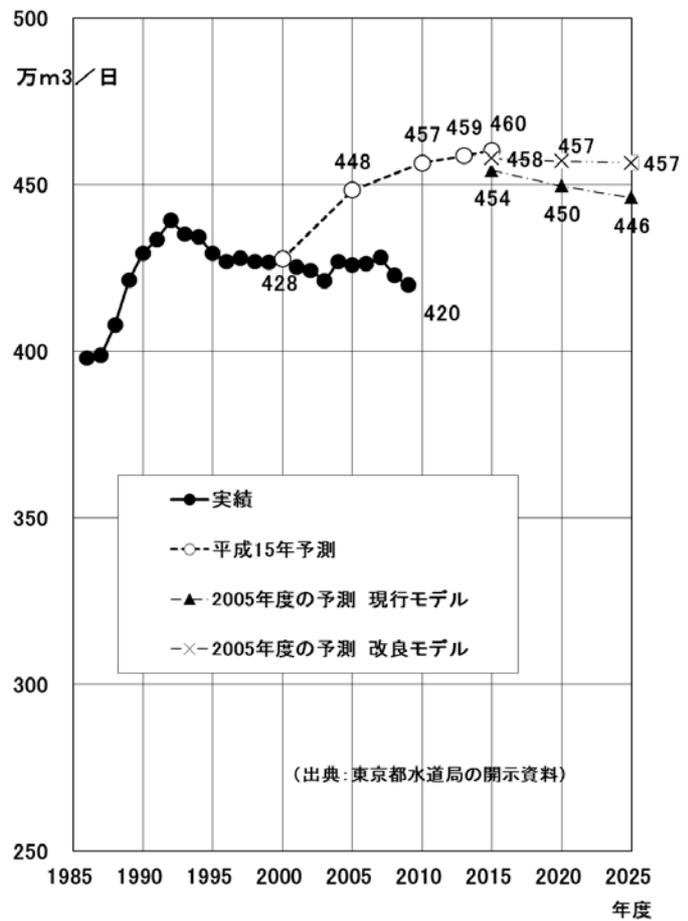
「東京水道 施設再構築 基本構想」でも、今後、水道施設の大規模な更新が必要であることを指摘している（甲 48 基本構想 17 頁）。水道施設の更新に巨額の費用が必要とされているにもかかわらず、限られた料金収入の中で、不要不急の八ッ場ダムの水源確保に高額な投資を行うことは経営の効率性の面で到底許されることではない。

【図表3-1-1】東京都水道の一日平均使用水量の実績と都の予測



(甲42号証より)

【図表3-1-3】東京都水道の一日平均使用水量の実績と都の予測



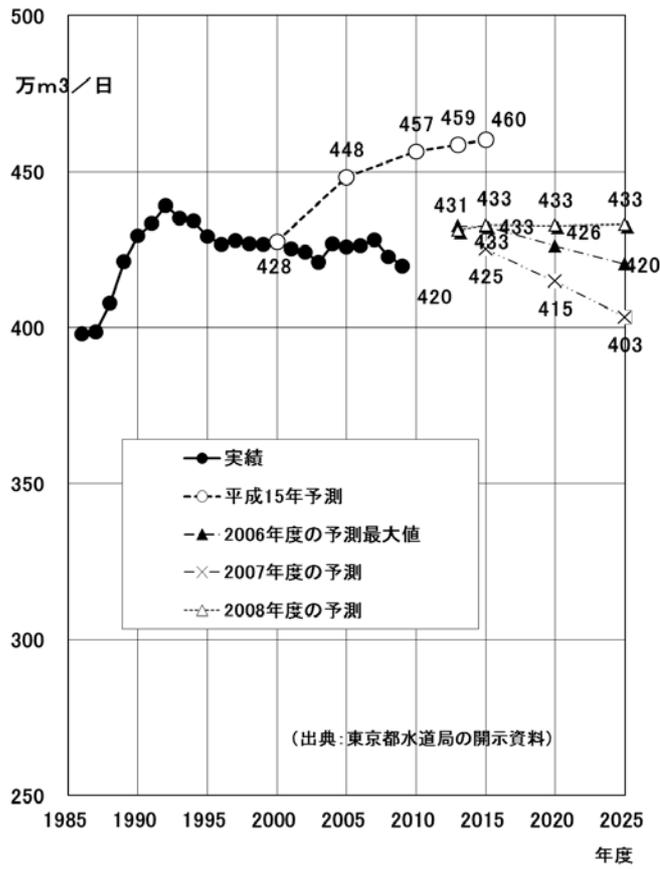
(甲42号証より)

図表3-1-2] 各年度の予測で使われた各用途の予測式 出典:東京都水道局の開示資料)

	生活用水		都市活動用水		工場用水	
	予測式	説明変数	予測式	説明変数	予測式	説明変数
従前の予測 2003年12月)	1人あたり生活用水 = $e^{4.14034} * A^{0.242654} * B^{-0.571423}$	A 個人所得	都市活動用水 = $e^{1.7166} * A^{0.315584} * B^{0.134784} * C^{-0.619029}$	A 年間商品販売額	工場用水 = $e^{1.45228} * A^{1.03340} * B^{-0.430337}$	A 第二次産業従業者数
		B 平均世帯人員		B サービス業総生産		B 年次
				C 年次		
2005年度 予測 現行モデル)	1人あたり生活用水 = $2.00608 + 0.462962 * LOG(A) - 0.24363 * LOG(B)$	A 雇用者報酬/総人口	都市活動用水 = $1.92855 + 0.56161 * LOG(A) + 1.15317 * LOG(B) - 2.68483 * LOG(C)$	A 第三次産業総生産	工場用水 = $24.6787 + 0.302281 * LOG(A) - 3.56823 * LOG(B)$	A 製造品出荷額等
		B 平均世帯人員		B 第三次産業就業者数		B 年次
				C 年次		
2005年度 予測 改良モデル)	1人あたり生活用水 = $315.260093 - 23.232254 * A + 13.9039585 * B$	A 平均世帯人員	都市活動用水 = $226789 + 20112.879 * A - 10390.464 * B$	A 飲食店・宿泊業要因	工場用水 = $74955.023 + 28700.617 * A$	A 製造業要因
		B 経済活動要員		B 年次		
2006年度 予測	1人あたり生活用水 = $180.786928 - 6.747946 * A - 0.9310127 * B + 0.0153265 * C$	A 水使用機器要因	都市活動用水 = $1260599.9994733 + 75745.7300891 * A$	A 学校要因	工場用水 = $95466.67 + 17203.08 * A$	A 製造業要因
		B 節水意識				
		C 都内総生産/総人口				
2007年度 予測	1世帯あたり生活用水 = $e^{5.05305} * A^{0.22933} * B^{0.01625} * C^{0.25859}$	A 一戸建てに住む一般世帯比率	都市活動用水 = $e^{9.75378} * A^{0.70600} * B^{0.83038}$	A 教員数	工場用水 = $e^{10.77202} * A^{1.75688} * B^{0.17758}$	A 第二次産業事業所数
		B 自動食器洗い機普及率		B 年次		B 製造品出荷額等
		C 平均洗濯回数				
2008年度 予測	1世帯あたり生活用水 = $e^{3.099} * A^{0.05103} * B^{0.3785}$	A 年次	都市活動用水 = $1090 + e^{5.6882} * e^{-0.1042A}$	A 年次	工場用水 = $e^{-16.32} * A^{1.486}$	A 第二次産業就業者数
		B 雇用者報酬/一般世帯数				
2009年度 予測	1世帯あたり生活用水 = $-448.1 + 0.0178 * A + 295.3 * B + 3.56 * C$	A 1世帯あたり雇用者報酬	都市活動用水 = $0.00474 * A + 0.00342 * B$	A 年間商品販売額	工場用水 = $-50.10 + 0.00339 * A + 0.0000247 * B$	A 第二次産業総生産
		B 平均世帯人員		B 事務所床面積		B 第二次産業就業者数
		C 1世帯あたり延べ面積				

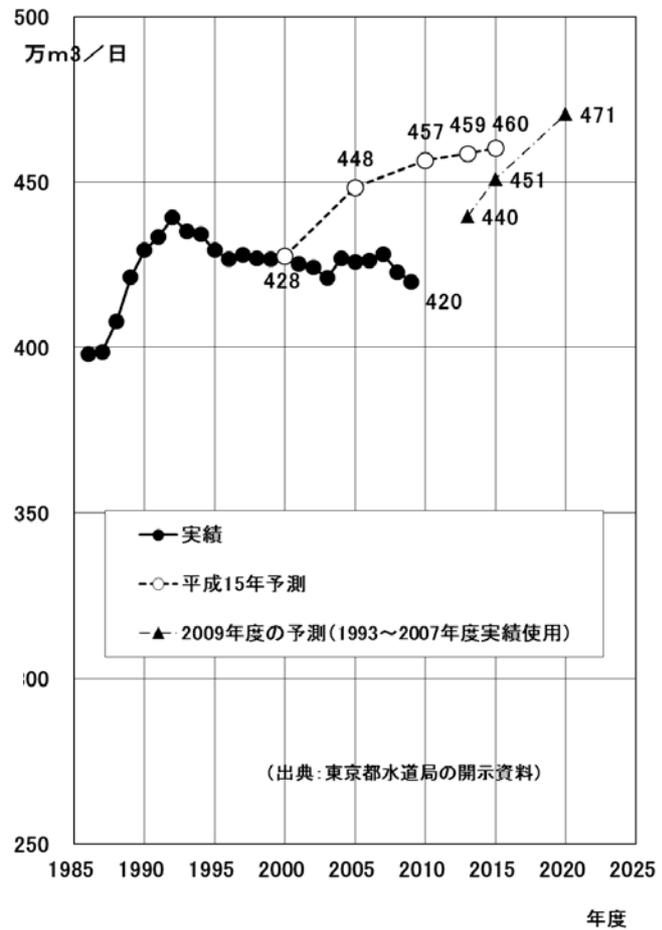
(甲42号証より)

【図表3-1-4】東京都水道の一日平均使用水量の実績と都の予測



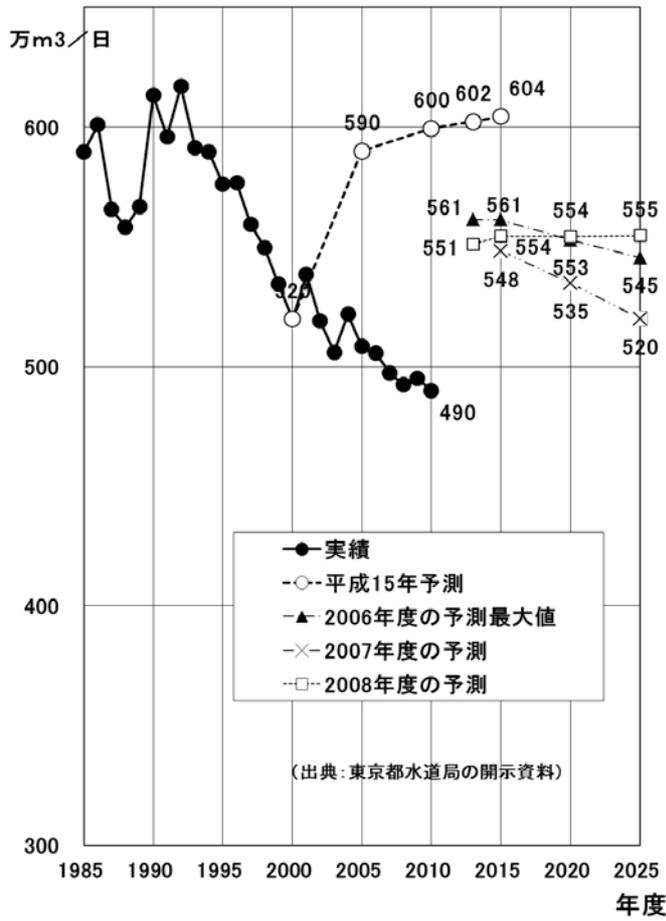
(甲42号証より)

【図表3-1-5】東京都水道の一日平均使用水量の実績と都の予測



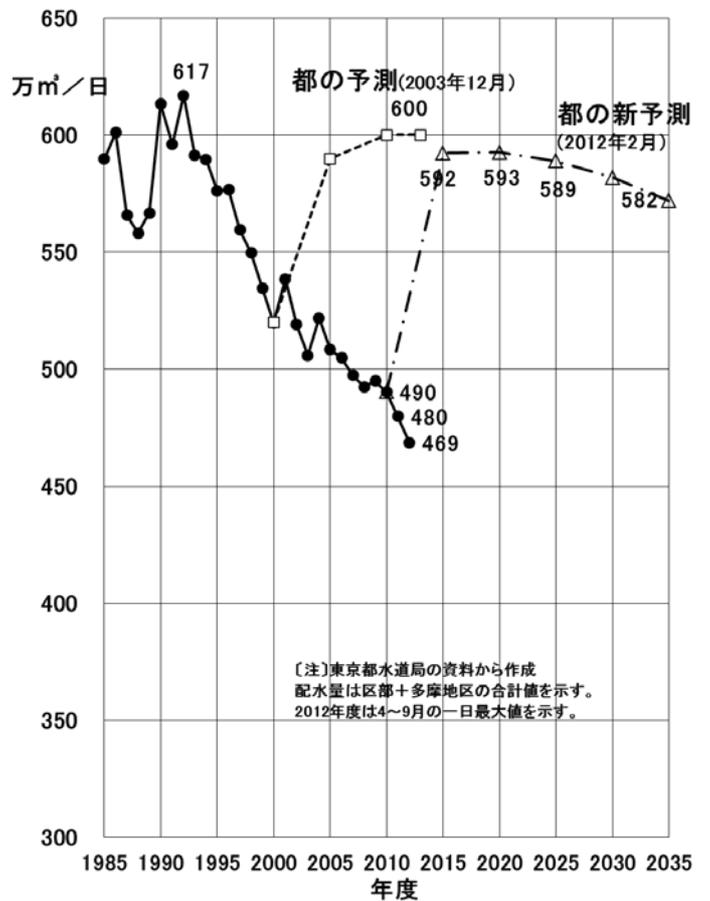
(甲42号証より)

【図表3-1-6】東京都水道の一日最大給水量の実績と都の予測



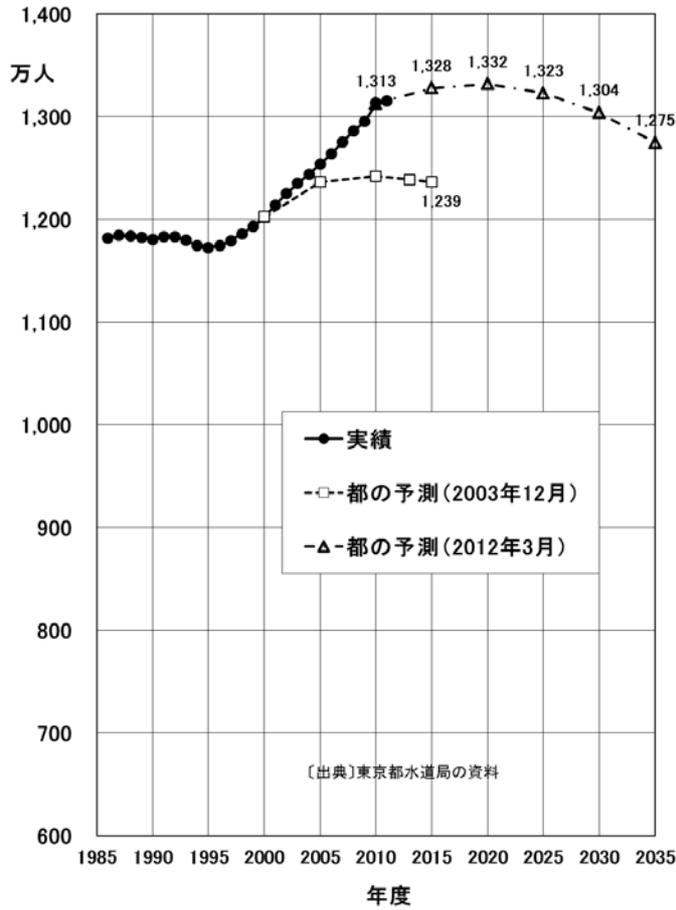
(甲42号証より)

【図表3-2-1】東京都水道の一日最大配水量



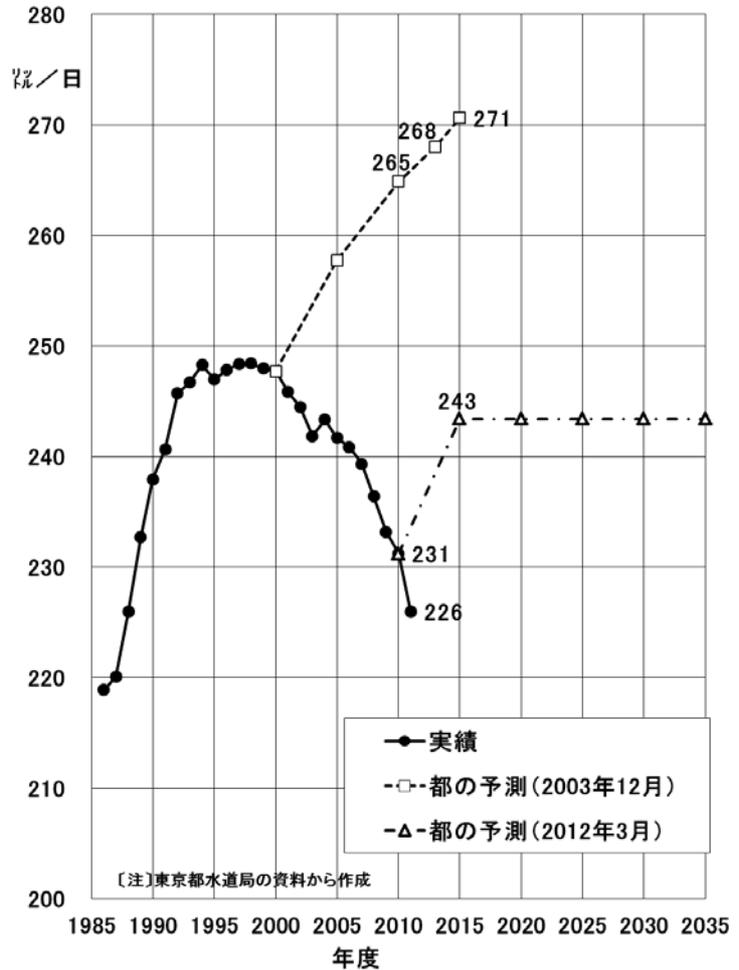
(甲49号証より。
2012年度配水量は
甲62号証から加筆。)

【図表3-2-2】東京都水道の給水人口(区部+多摩地区)



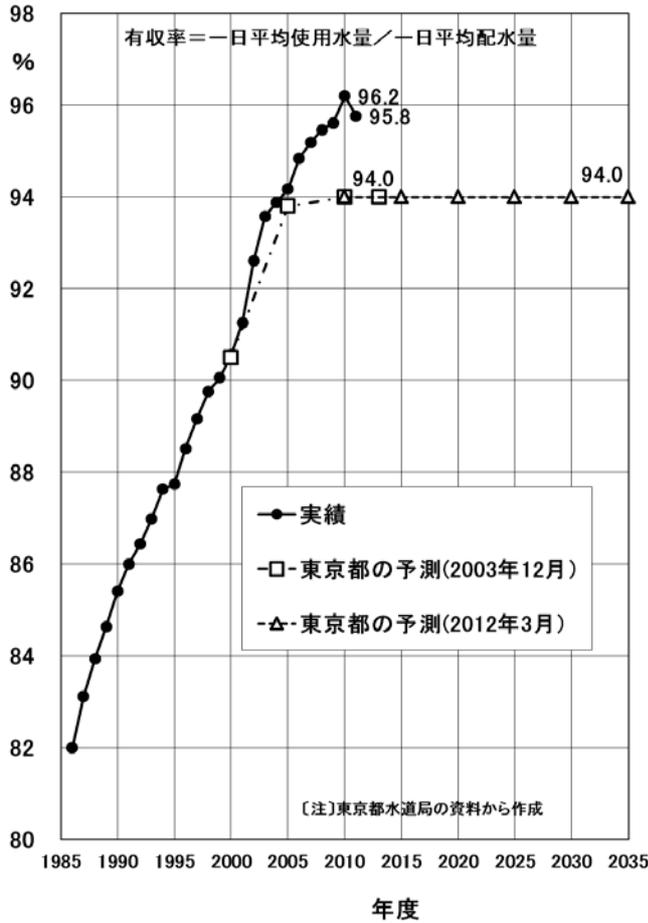
(甲49号証より)

【図表3-2-3】東京都水道の一人当たり生活用水(区部+多摩地区)



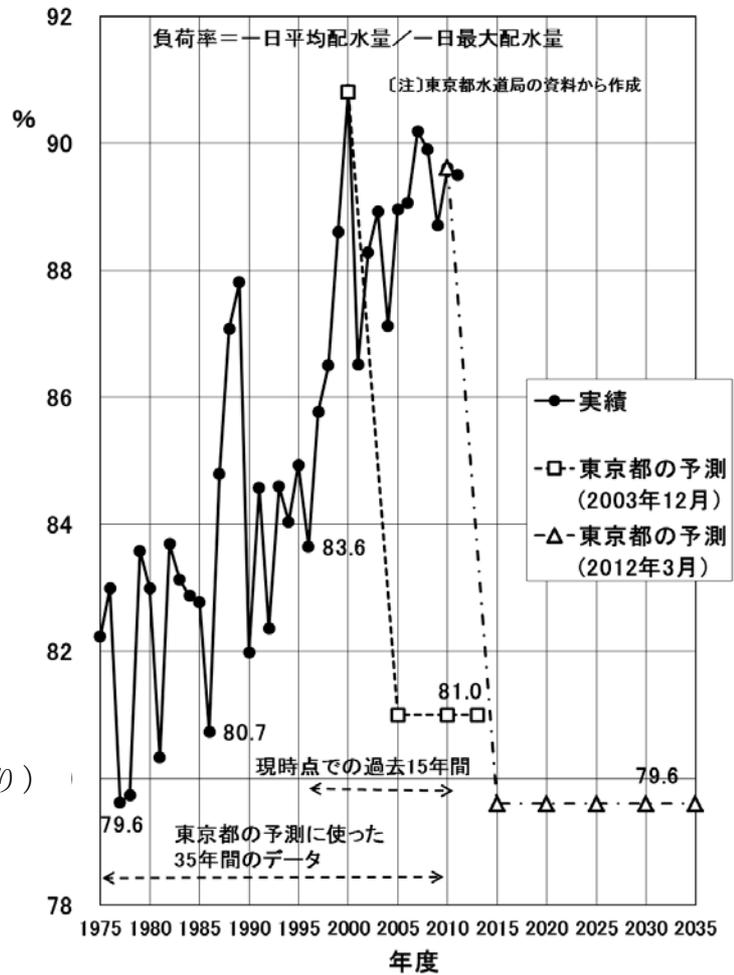
(甲49号証より。
2011年度の実績は
甲66号証から加
筆。)

【図表3-2-4】 東京都水道の有収率



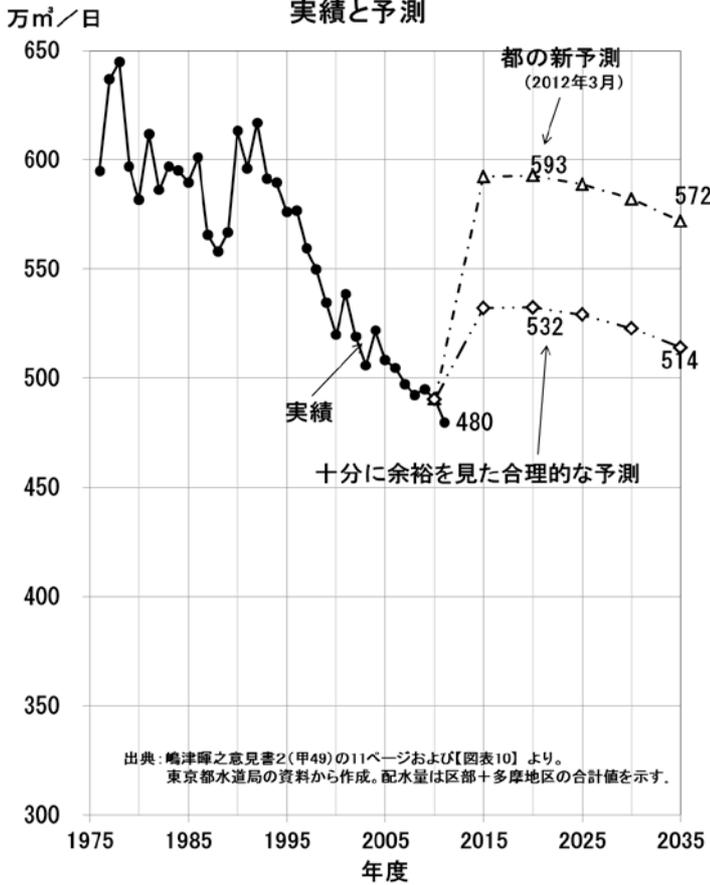
(甲49号証より)

【図表3-2-5】 東京都水道の負荷率



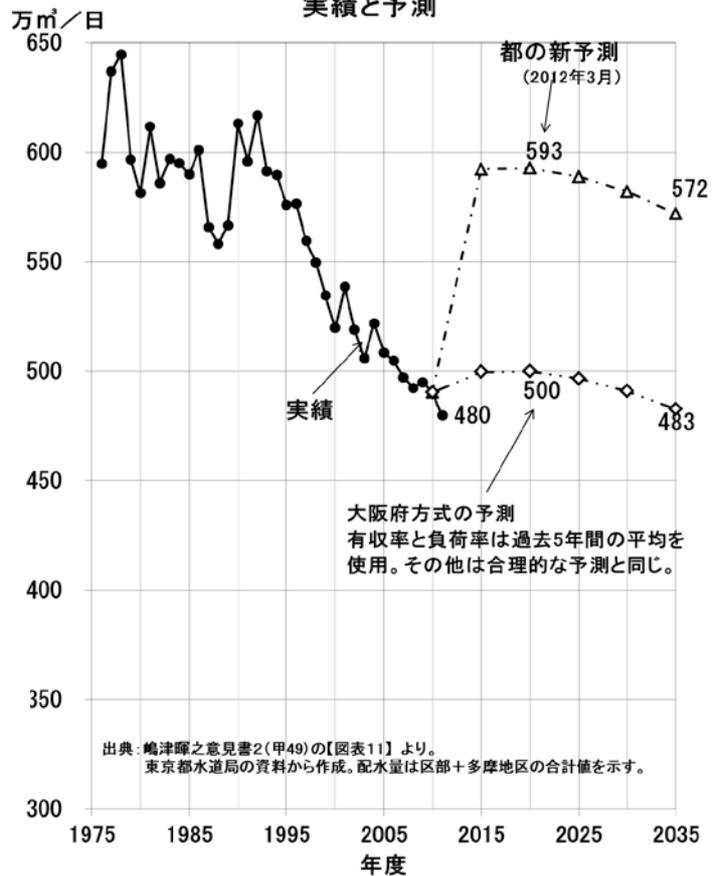
(甲49号証より)

【図3-2-6】東京都水道の一日最大配水量の
実績と予測



(甲49号証より)

【図3-2-7】東京都水道の一日最大配水量の
実績と予測



(甲49号証より)

第4章 建設費負担金支出の違法性

以上を踏まえて、東京都が八ッ場ダムによる利水を得るために、その建設費用を負担することは、裁量権の逸脱または濫用があり、違法と評価されるべきであり、原判決の判断は誤りであることを述べる。

第1 東京都水道局長の裁量判断に対する司法審査基準等

裁量判断に対する司法審査基準については、第1章にて詳述したところであるが、念のため、その要点を再論する。

1 各最高裁判決における裁量審査基準

被控訴人水道局長の判断についての原審の裁量審査について、控訴理由書では最高裁平成18年2月7日判決（目的外使用判決、控訴理由書20頁1行目）、最高裁平成18年9月4日判決（林試の森判決、控訴理由書21頁8行目）、最高裁平成18年11月2日判決（小田急線連続立体交差事業事件、控訴理由書22頁23行目）等の判例から裁量審査基準に関する主張を行った。

さらに、田村達久教授は、前記控訴理由書の主張もふまえ、次項のとおり、原判決の裁量審査について批判され、あるべき審査基準を構築された（控訴人準備書面（4）、甲A17）。

2 田村教授による原判決の批判と裁量審査基準の提示

（1）原判決は、東京都水道局長がダム使用権設定申請を取り下げない判断の裁量審査について、① 国土交通大臣の納付通知と水道局長の判断との関係を、上意下達の関係であるように解し、大臣の納付通知があれば具体的な納付義務が発生するかのように述べ（判決書32頁20行目）、② ダム使用権設定申請時の判断が「慎重に判断、検討された上でなされた」以上は「その後に生じた短期的な事情のみからその判断を変更することは原則として想定されていない」とし（判決書33頁26行目～34頁7行目）、③ 企業の経済性（地方公営企業法3条）に言及しつつも（判決書34頁9行目）、具体的な裁量審査では地方公営企業法3条等の定める「効率性原則」を考慮せず、水道局長の裁量判断について適切な審査を行わなかった。

（2）しかし、① 国土交通大臣の納付通知と水道局長の判断との関係が、対等な関係であることは、特ダム法の規定から明らかである（控訴人準備書面（4）3～4頁、控訴理由書17～18頁）。

② ダム使用権設定申請時の判断が「慎重に判断、検討された上でなされた」ことは立証されていない。本件で問題となる水道局長の裁量判断は、水道需要の

動向や供給能力等、常に変化し続ける事実状態を基礎にして行われるものである以上、本件における裁量の性質ないし存在意義は、将来に向けて変化し続ける事実状態を絶えず正しく認識し、かつ、それを適切に評価した上で、新たな事実状態を基礎にそれに適合しうる新しい判断を絶えず行うことが不可欠であることにある。加えて、判断がなされるにあたって、多種多様な判断要素が適切な比重をかけられた上で総合的に比較衡量されていなければならない（控訴人準備書面（４）４～５頁）。

- ③ さらに、地方自治行政においては「効率性原則」が法定されており（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）、特に水道事業については独立採算制の原則が法定されており、その「収入」の面においてそれを確保する自由度は高くない。このことはすなわち、「支出」の原因となる事業の合理性等が厳しく問われること、合理性の判断の自由度は決して大きくないことを意味する。効率性原則は、水道事業に関する地方公共団体の行政運営を行うに当たって、法律上、特段の配慮をすることが求められている（控訴人準備書面（４）５頁～６頁）。

(3) 以上述べたような裁量審査の対象となる水道局長の判断の性質、効率性原則、及び東京高裁平成１７年１０月２０日判決において示された判断基準（①科学的な（客観的、実証的な）調査の必要性、②①に基づく現状の認識の合理性、③①に基づく将来見通しの合理性が審査され、いずれかにおいて合理性が認められない場合には、それに基づく行政の決定が違法であり、取り消されるべきものである）にかんがみれば、ダム使用権設定申請の取下げを行うか否かの判断に関する水道局長の裁量権行使の適否の司法判断基準として、以下の基準が適切である。

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

個別具体の事案についてその処理を行うことを任務とする「専門的判断能力を備

えた行政機関・行政庁」には、「個別具体事案の事情の適正配慮・個別具体事案の適切・公正判断義務」のあることが、「立法者が行政担当者の専門的知識または政策判断を尊重しこれに具体的な判断を委ねる」前提として想定されるのだから、その行政機関による事実の認識・調査（上記基準①および同②）およびこれに基づく将来予測（上記基準③）は、当時において利用可能な最新の知識・知見に基づいて実施されるべきである。それ故、当時において利用可能な最新の知識・知見に基づいて実施されているか否かが問われ、審査されるべきである。上記基準④⑤についても同様である（控訴人準備書面（7）6～8頁、甲A17・田村意見書IV3）。

第2 現時点において被控訴人水道局長がダム使用権設定申請の取下げをしないことの違法性

1 ダム使用権設定申請時の状況

被控訴人水道局長がダム使用権設定申請をしたのは、昭和60年11月9日である。昭和60年当時、水道需要は、一日最大配水量約590万 m^3 /日、経年の需要実績の傾向をみると、昭和53年度の644万 m^3 /日を超える年はなかったものの、600万 m^3 /日前後で推移し、横ばいであった。給水人口の経年変化をみると、昭和55年度に減少している以外は、毎年、前年比増加という実績であった。

水道需要予測は、昭和61年度になされた予測をみると、平成7（1995）年度時点で約670万 m^3 /日と予測されていた。

供給能力は約600万 m^3 /日（多摩地区の地下水を含む）であった。

昭和61年7月に示された基本計画における八ッ場ダムの完成予定年度は平成12（2000）年度、事業費は2110億円であった。

2 現在の状況

平成24年度現在、水道需要は、一日最大配水量は、平成23年度が480万 m^3 /日、平成24年度が469万 m^3 /日（甲62）、経年の需要実績の傾向をみると、平成4年度以降全体的な傾向として減少傾向にあり（証人嶋津1頁15行目）、前年比で増加した年はわずかである。

給水人口は、平成32年度をピークに減少に転ずると予測されている（甲52）。

供給能力は、約687万 m^3 /日まで増加した（甲59の14、証人嶋津16頁6行目）。

八ッ場ダムの完成年度は、平成20年第3回計画変更で平成27（2015）年度とされているが、本体着工の目途はたっておらず、仮に来年度本体着工しても完成は平成32（2020）年度以降である（甲60）。八ッ場ダム建設事業の事業費は4600億円（平成16年第2回計画変更）とされているが、八ッ場ダム事業の検証で約180億円の増額が必要となるとの試算結果を国交省関東地方整備局が示し

ている（甲 64 号証「八ッ場ダム検証報告書」）。

このように、ダム使用権設定申請時と現時点では、ダム使用権設定申請に関し考慮されるべき事項（事実関係）が大きく変化している。

ところが、被控訴人水道局長は、次に述べるとおり、事実を適正に認識せず（基準①）、事実に関する必要な調査を十分に行わず（基準②）、将来予測を適正に行わず（基準③）、判断をなすうえで重要な考慮要素をとりあげない一方で他事考慮を行い（基準④）、重要な考慮要素に適正な比重をかけて比較衡量をせずに（基準⑤）、ダム使用権設定申請の取下げをしないという判断をしている。このような判断が、少なくとも現時点において、裁量を逸脱していることは明らかである。以下、詳述する。

3 被控訴人水道局長の判断の裁量権の逸脱

ダム使用権設定申請の取下げをしないという被控訴人水道局長の判断は、次のような複数の判断によって構成されている。

- ① 平成 15 年度水道需要予測（以下「平成 15 年予測」という）において、平成 25 年度における計画一日最大配水量を 600 万 m³/日と推計し、この推計を現在まで維持している。
- ② 東京都の保有水源量 630 万 m³/日は、「10 年に 1 回の渇水の想定」によって保有水源量は切り下げられ、約 540 万 m³/日と評価される（被控訴人準備書面（2）59～60 頁）。数十年来利用している多摩地区の地下水は、現在の利用を将来にわたり継続できる保証がないこと等から保有水源に含めることはできない。
- ③ そうすると、需要予測のピーク量に対し、東京都の保有水源量が不足する。この不足をまかない、安定給水を実現するため、八ッ場ダムのダム使用権設定申請を取り下げず、ダムの建設費負担金総額 472 億円を全額支出することが必要である。

しかし、上記各判断はいずれも、田村教授の提示された審査基準に照らして、裁量権を逸脱した判断である。

4 判断① 水道需要予測に関する判断（平成 15 年予測における判断及びこれを現在まで見直さない判断はいずれも裁量権を逸脱している）

（1）平成 15 年予測における裁量権逸脱

ア 水道需要の実績の傾向についての判断

平成 15 年当時においても、一日最大配水量の実績は、平成 4（1992）年度以降、10 年以上、全体として減少傾向にあった（原告最終準備書面（2）別紙図 3、証人嶋津 1 頁 15 行～2 頁 1 行目、甲 59 の 1）。これは、一日最大配水量の構

成要素（一日平均使用水量の実績、負荷率の実績、有収率の実績）がそれぞれ需要を押し下げる方向で推移していたことの結果である。すなわち、一日平均使用水量は減少傾向にあり（原告最終準備書面（２）別紙図２）、負荷率は上昇傾向にあり（原告最終準備書面（２）別紙図７）、有収率も上昇傾向にあった（原告最終準備書面（２）別紙図６）。

この事実は、水道需要予測を抑制的に判断することを導く要素であり、効率性原則からは当然考慮されるべき事項である。

イ 減少傾向を合理的に説明できる要因の存在（節水機器の普及）

また、平成４（１９９２）年度を境にした需要実績の傾向の変化には、節水機器の普及など傾向の変化を合理的に説明できる根拠があるが、被控訴人水道局長は、この点について必要な調査を十分に行わなかった（基準②）。

ウ 平成１５年予測の裁量権逸脱

以上のとおり、被控訴人水道局長は、事実を適正に認識せず（基準①）、必要な調査を十分行わないまま（基準②）、水道需要の傾向が変化する以前の実績を含む昭和６１（１９８６）年度から平成１２（２０００）年度までの実績値をもとに予測をしており、考慮されるべき事項が考慮されず、考慮されるべきでない事項（需要の実績が変化する前の実績値ないし経年変化の傾向）が考慮されている（基準④）等の点で、被控訴人水道局長の判断に裁量権の逸脱がある。

（２）平成１５年予測を見直さない判断の裁量権逸脱

ア 水道需要の減少傾向の継続

仮に、平成１５年予測が合理的な裁量の範囲を逸脱していないとしても、その後平成１５年予測を見直さない被控訴人水道局長の判断には、裁量権の逸脱がある。

すなわち、平成１５年度以降も、一日最大配水量の経年変化は減少傾向にあり、平成２４年度（令和６年度）の一日最大配水量は４６９万 m^3 /日となる見通しである（甲６２号証）。

平成４（１９９２）年度から平成２４（２０１２）年度までの２１年間に、一日最大配水量の実績値が前年を上回ったのは平成８（１９９６）年度、平成１３（２００１）年、平成１６（２００４）年度の３回だけであり（原告最終準備書面（２）別紙図２参照）、増加の幅は、前年度の減少分を上回らないか、わずかに上回る程度であって、全体として減少傾向にあることに疑問の余地はない。

このような水道需要の減少傾向について、控訴人らは、節水機器の普及等により合理的に説明しようと主張したが、被控訴人水道局長は、水道需要が２０年間以上継続して減少傾向にあるという事実を適正に認識せず（基準①）、節水機器の普及の状況等、継続的な減少の要因として考えられる事実について必要な調査を行わない

まま（基準②）、実績と年々乖離の幅を広げる平成15年予測を見直さない。このような被控訴人水道局長の判断は、裁量権を逸脱した判断である。

イ 「水道需要予測に関する調査研究」の結果を考慮しない合理的な理由はない

前記アの事実だけでも、平成15年予測を見直さない被控訴人水道局長の判断が裁量権を逸脱していることの根拠となるが、さらに、次の事実は、被控訴人水道局長の裁量権の逸脱を決定づける事実である。

東京都が水道需要予測の手法を見直す目的（甲43）で行った「水道需要予測に関する調査研究」（以下「本件委託調査」という）の結果、平成27（2015）年度の一日最大配水量の予測値が、平成18年度の調査結果では561万 m^3 /日、平成19年度の調査結果では548万 m^3 /日、平成20年度の調査結果では554万 m^3 /日、と各予測されている（控訴人準備書面（7）13頁、本書第3章第1、2、証人嶋津4頁6～16行目、甲42・意見書5頁、甲59の3。なお、平成21年度の調査結果が非科学的な計算によるものであることについては甲42・意見書5～6頁に記載）。

平成18年度から20年度までの調査結果は、最新の実績値を用いると、被控訴人らの自認する東京都の保有水源630万 m^3 /日との対比で、需要予測が新規水源を不要とするような予測値となることを示す事実であり（証人嶋津5頁）、かつ、一日最大配水量の構成要素である一日平均使用水量の実績が減少傾向にあること（控訴理由書42頁20行目～43頁23行目、本書第2章第1、2（4）、甲21、27、28）、負荷率の実績が上昇傾向にあること（控訴理由書45頁15行～46頁3行目、控訴人準備書面（11）16頁13行目、本書第2章第1、2（5）、甲51）、有収率が上昇傾向にあること（控訴人準備書面（11）13頁21行目、本書第2章第1、2（3））等の控訴人らの主張を実証した事実ともいえる。

本件委託調査は、平成15年予測を見直すうえで必要な調査（基準②）であったところ、平成15年予測を見直さない被控訴人水道局長の判断は、予測をなすうえで必要な調査結果（基準②）に基づかない予測を維持している（基準③）ものである。

また、本件委託調査は、東京都が水道需要予測の手法を見直す目的で行っている（甲43）ことから、この事実を考慮せずに平成15年予測を見直さない被控訴人水道局長の判断は、予測を行う上で重要な考慮要素を考慮していない（基準④）、自己矛盾をはらむ判断ともいえ、この点の被控訴人水道局長の判断に裁量権の逸脱があることは明らかである。

（3）小括

以上のとおり、平成15年予測における被控訴人水道局長の判断、及びこれを現

在も見直さず維持している被控訴人水道局長の判断は、いずれも、合理的な裁量の範囲を逸脱している。

ここに「不合理な点があるとは認められない」（判決書45頁）とした原判決は、結果的に誤りである。

（４）基本構想における予測

なお、平成24（2012）年3月に東京都水道局が公表した東京水道施設再構築基本構想（以下「2012年基本構想」という）において示された水道需要予測の方法を吟味すると、平成15年予測が現時点では到底維持されえないことが改めて明らかとなった（控訴人準備書面（11）8～14頁、本書第3章第2、2、甲49・意見書）。同見通しは、一日最大配水量が平成27年度に592万 m^3 /日、32年度に593万 m^3 /日へと、平成15年予測の600万 m^3 /日に近い値になるとの計算結果を示している（甲50の1）。

しかし、この計算は、予測の基礎となる使用水量の実績値を過去35年に遡って求めて予測を行うという常軌を逸した方法を採用したものである。水道需要（一日最大配水量）の動向は、平成4年度ころを境に、それまでの増加ないし横ばい傾向から減少傾向に転じている（証人嶋津1頁15行目）から、計算の基礎を過去に遡るほど、近年の傾向とは乖離する予測がなされることは明らかである。ところが、被控訴人水道局長は、平成15年予測では過去15年間に遡って求めていた計算の基礎を、2012年基本構想では過去35年に遡って求めること等により、約20年間継続して減少傾向にあり平成23年度には480万 m^3 /日であった一日最大配水量が、わずか4年で600万 m^3 /日近くまで増加する、との見通しをつくりあげた。

2012年基本構想では、被控訴人水道局長が、みずから合理的な予測と自認してきた平成15年予測の手法を変更し、本件委託調査の結果からは近年の実績と乖離する結果となることが明らかな実績値の選択方法を採用した。そのことに合理的と評価する根拠は皆無である（証人嶋津8頁3～22行目）。計画一日最大配水量を計算するにあたってなされた各判断、すなわち、一人当たり生活用水の予測（証人嶋津9頁23～10頁7行目）、計画負荷率の設定（証人嶋津11頁6～12頁10行目）、計画有収率の設定（証人嶋津12頁18行～13頁13行目）がいずれも不適正であることは、控訴人準備書面（11）8～14頁、本書第3章第2、2で述べたとおりである。なお、負荷率の実績値が上昇傾向にあることは、屋内（通年）プールの増加、屋外プールの減少、自家風呂率の増加、空調機器の普及（夏期シャワー回数の減少等）、飲料水の多様化及び乾燥機能付洗濯機の普及による衣類まとめ洗いの減少（梅雨時期等）などのライフスタイルの変化により合理的に説明できる（控訴人準備書面（11）16頁13行目、本書第3章第2、3（2）、甲51）。

東京都水道の浄水施設は、建設時は686万 m^3 /日の能力があったが、現在は水

質管理や必要な工事等により、実際に供給できる能力は平成22年度時点で年平均470万 m^3 /日程度になっており(甲48)、一日最大配水量が平成17年度に590万 m^3 /日、平成22年度に600万 m^3 /日まで増大するという平成15年予測の真摯性を疑わせる状況となっている(控訴人準備書面(12)2頁24行目)。

このような状況で、被控訴人水道局長があえて予測値と実績値が乖離する方法を選択して水道需要予測の見通しを示し、平成15年予測を維持するような判断をしたことは、恣意的と評価するほかなく、ここに裁量権の逸脱及び濫用があることは明らかである。

5 判断② 保有水源(供給能力)の評価について

(1) 被控訴人らの主張

被控訴人らは、① 多摩地区水道の地下水を保有水源に含めず、② 多摩地区水道の地下水を除く保有水源630万 m^3 /日は10年に1回の渇水の想定」により、保有水源量は切り下げられ、約540万 m^3 /日と評価されることになる、と主張する(被控訴人準備書面(2)59～60頁)(なお、被控訴人らの自認する保有水源量630万 m^3 /日は、利用率を合理的な根拠なく近年の実績値(97～98%)より相当低い数値(93.4%)に設定して計算したもので、過小であることは、控訴理由書61頁12行目～64頁1行目、本書第2章第2,2(2)に記載)。

しかし、いずれの判断にも裁量権の逸脱がある。

(2) 各判断の裁量審査

ア 多摩地区の地下水について

(ア)被控訴人らが多摩地区の地下水を保有水源に含めない判断の根拠とするのは、

- ① 地盤沈下防止のために揚水規制を継続しなければならない状況であること(被控訴人準備書面(2)64頁19～69頁8行目)、② 地下水には水質上の問題があること(被控訴人準備書面(2)69頁9行～70頁5行目)、である。

しかし、① 従来行われてきた程度の揚水を行っても都内の地盤沈下は沈静化している。最大沈下地点でも国が問題なしとする程度の地盤沈下にとどまっており(控訴理由書50～55頁、本書第2章第2,1(2)、甲29、甲30)、東京都環境局は、平成18年5月と平成23年5月に、現状の法律・条例の規制により現状程度の地下水揚水を維持できるとのとりまとめを行い、従前の方針を維持した(控訴人準備書面(11)4頁、本書第2章第2,乙101、甲46)。これは、すなわち、「現在の地下水利用を将来にわたり継続できない程度の揚水規制」は必要ないということであるから、揚水規制の必要性を根拠に地下水を不安定と評価した被控訴人水道局長の判断は、事実に関する認識が適

正でなく（基準①）、この点で、裁量権の逸脱がある。

②「水質上の問題も、ほとんどの井戸は水質がきわめて良好であり、万が一汚染されても、浄化施設の設置で解決が可能である（控訴理由書55頁16行～57頁9行、本書第2章第2、1（2）、甲31）。

被控訴人らは、「地下水汚染物質が検出されれば、井戸の使用を中止せざるを得ない状況になることがある」と主張するが（被控訴人準備書面（2）69頁）、平成23年3月の福島原発事故の後、放射性物質による汚染により河川水の使用に支障がでたこと（甲63）、平成24年5月に利根川水系から取水していた千葉などの浄水場でホルムアルデヒドが検出され柏市・野田市で断水するなどの事態が発生した（甲61）こと等からも明らかであるように、汚染が認められれば使用を中止せざるを得ないのは、被控訴人らが安定水源と位置付ける利根川の水源も、地下水も、異なるところはない。

被控訴人らは、多摩地区の地下水を「将来にわたる安定的な水源として位置付けることは困難」（被控訴人準備書面（2）70頁17行目）などと述べるのであるが、他方で、後記（イ）のとおり、利根川の水源について、確たる根拠も示さないまま、将来、供給可能量が2割程度減少するなど主張している（被控訴人準備書面（2）59～60頁）。この点についての被控訴人らの主張が正しいのであれば、利根川水系の水源こそ「将来にわたる安定的な水源として位置付けることは困難」といわなければならないはずである。

（イ）被控訴人らの判断は、地下水を今後も安定的に使用するために必要な施策、費用等を十分調査し、適正に認識することなくなされており（基準①②）、地下水の水質に関する問題点を、河川水の水質に関する問題点と比較して過大に評価し、重みづけを適切に行っていない（基準⑤）点で、裁量権の逸脱がある。

（ウ）原判決は、「将来にわたり削減する必要が生じないことが確実視されていない」（判決書50頁20行目）として被控訴人らの判断を合理的としたが、「将来にわたり削減する必要が生じないことが確実視されていない」のは八ッ場ダム建設費負担金の支出により得られる利根川の水源も同様である。したがって、「将来にわたり削減する必要が生じないことが確実視されているかどうか」という判断基準で、地下水のみを安定水源から排除した一審の判断は、明らかに不公正で、裁量審査として誤っている。

イ 保有水源の「切下げ」

東京都は、八ッ場ダムが完成すると東京都の保有水源は約680万m³/日となるが、国交省の示した文書（乙86、120、126）を根拠に、「10年に1回の渴

水の想定」、「近年の少雨傾向」により、保有水源量は切り下げられ、約540万 m^3 /日と評価されることになる、と主張する(被控訴人準備書面(2)59～60頁)。

控訴人らは、国交省の示す利根川の供給可能量の切下げ率の計算の不合理性について、一審終結後に明らかになった事実(甲33～38)に基づき、控訴理由書67～78頁、本書第2章第3, 1(2)において明らかにした。

すなわち、国土交通省が示す利根川の供給可能量の減少率は、河川の流量を計算するにあたり、例えば、利根川の上中流で取水した用水の還元を一部しか算入しなかったり、支川(鬼怒川、小貝川)の流入量(20～25 m^3 /秒)を算入しなかったり、と、事実を正しく認識、評価せずにした計算によるもので、信頼性に欠けるものである。事実を正しく認識、評価して計算すれば、1/10渇水年において利根川の開発水量が21%も減ることはなく、切下げ率ゼロの場合でもダム貯水量が底をつくことはない。国交省の作成した乙86, 120, 126に示された利根川の供給可能量の減少率に、合理的な根拠は一切ない(証人嶋津)。

国交省の示す利根川の供給可能量の減少率は、東京都の保有水源を90万 m^3 /日も少なく評価させるもので、この「切下げ評価」がなければ、被控訴人らの一日最大配水量の予測値600万 m^3 /日に対しても十分な保有水源(被控訴人らの評価630万 m^3 /日(乙123号証))を有していることになる。したがって、「切下げ評価」に合理的な根拠があるかどうかは、建設費負担金472億円全額を支出するかどうかの判断を決定づける事項であり、少なくとも控訴人らから根拠の不合理性について指摘された時点で、被控訴人らは切下げ評価の根拠について十分な調査を行うべきであった。しかし、被控訴人らは根拠について必要な調査を十分に行わず(基準②)、適正な事実認識を行わないまま(基準①)、「切下げ評価」を行っている。この点についての被控訴人らの判断には、裁量権の逸脱がある。

被控訴人らが、利根川の供給可能量の減少率に合理的な根拠は一切ないとの嶋津証言に対し、反対尋問を行わなかったことは、嶋津証言の信用性がきわめて高いことの証左であるほか、被控訴人らがあえて「不都合な」事実を黙殺し裁量権を濫用していることのあらわれであるというべきである。

なお、本年平成24(2012)年は、利根川からの取水について一時取水制限が行われたが、水道利用について全く支障は生じなかった。取水制限は、水道事業者において「渇水」と定義づけられるものであるが、水道事業者のいう「渇水」は、日常用語の「渇水」とは異なり、必ずしも水道利用に支障を生じさせるものではない。

原判決は、乙120等に示された数値にしたがった「切下げ」について「算定方法が不合理であることを窺わせる証拠はない」(判決書54頁)とするのであるが、少なくとも、原判決後判明した事実は、乙120等に示された数値が「不合理であることを窺わせる」証拠であるし、乙120等に示された数値の算出過程が非科学

的であることを証言した嶋津証人に対し、被控訴人らは反対尋問をすることができなかったことは、「算定方法が不合理であることを窺わせる」嶋津証言の信用性が高いことの証左である。少なくとも現時点において、原判決が誤っていたことは明らかである。

ウ 「課題を抱える水源」について

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

① 中川・江戸川緊急暫定（44万 m^3 /日）について

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

② 砧浄水場・砧下浄水所（18万 m^3 /日）について

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

③ 相模川（分水）（20万 m^3 /日）

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

（3）小括

以上のとおり、判断②について、被控訴人らの判断には裁量権の逸脱があり、この判断に「不合理な点は認められない」（判決書57頁）とした原判決は誤りである。

6 判断③ 保有水源の不足に対する対応として、八ッ場ダムのダム使用権設定申請を取り下げず、八ッ場ダムの建設負担金472億円を全額支出するという判断について（代替案検討の必要）

（1）水源の不足する事態の発生する可能性が極めて低いこと

仮に、控訴審において、水道局長の判断①②がいずれも合理的な裁量権の範囲内と判断されるとしても、以下の理由から、ダム使用権設定申請を取り下げない被控訴人水道局長の判断は裁量権を逸脱している。

まず、判断①が合理的な裁量の範囲とされる場合でも、この判断は、計画一日最

大配水量の判断要素、すなわち、一日平均使用水量の予測、計画負荷率、計画有収率等について、それぞれ、一日最大配水量の予測値が極力高くなるように設定した判断であり、この判断通りの事態が発生する可能性は、極めて小さい。

同様に、判断②が合理的な裁量の範囲内とされる場合でも、判断②のうち、地下水について従前と同程度の利用ができなくなるという事態の発生する可能性は極めて小さい。また、保有水源の供給量の切下げ評価については、的確な根拠に基づかず、将来発生するかどうか不確かな事実にすぎない。さらに、そもそも、被控訴人らの自認する保有水源量630万 m^3 /日は、利用率を合理的な根拠なく近年の実績値(97~98%)より相当低い数値(93.4%)に設定して計算したものである(控訴理由書61頁12行目~64頁1行目、本書第2章第2,2(2))から、被控訴人らの自認する保有水源量は、実際より相当小さく設定された量である。

これらのことから、被控訴人らの想定するような水源の不足が発生する条件は、それぞれ発生可能性の極めて小さい事態が同時に発生するということであり、このような条件がみたされる可能性は、極めて小さいといえる。

(2) 多摩地区水道の地下水源の存在

多摩地区では水道水源として地下水が、現在まで長期間継続して使用されており、被控訴人らも「貴重な水源として、引き続き可能な範囲で活用していく」水源であることを認めている(被控訴人準備書面(2)70頁17行目)。万一、被控訴人らの想定するような保有水源の不足が発生した場合は、多摩地区の地下水を活用することにより対応することが可能である。水源を八ッ場ダムに求める場合には472億円の建設費負担金を支出することになるのに対し、万一の不足の際に地下水を活用する場合は、負担金等の支出は必要ない。

(なお、水源を八ッ場ダムに求める場合、利根川に水源を求めることになるが、被控訴人らの主張によれば、利根川の供給可能量は将来的に2割減少する可能性があるというのだから、水源として不安定という評価がなされることになることと比較して、多摩地区の地下水が特に水源として不安定ということはない。)

(3) 人口予測と八ッ場ダム完成予定年度

平成23(2011)年に公表された人口予測において、東京都の人口は、平成22(2010)年の1316万人(実績値)から増加して平成32(2020)年にピークを迎え(予測値1335万人)、以後減少に転じ、平成42(2030)年には平成22(2010)年実績値より少ない1307万人まで減少すると予測されている(控訴人準備書面(12)8頁16~20行目、甲52・25頁)。

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

ということをも意味する。

他方で、八ッ場ダム在完成年度は平成27（2015）年度とされているが、本体工事着工は大幅に遅れており、仮に、来年度、本体工事に着工したとしても、国土交通大臣が今年2月に国会で本体工事着手後、7年かかると答弁しているので、完成年度は平成32（2020）年度になる見通しである（甲60）。八ッ場ダムは、東京都の人口がピークを迎える平成32（2020）年までに完成しない可能性も十分にある。

（4）水道施設の維持更新費用の必要

東京都の水道施設は、「使用開始以降、40年から50年程度が経過し、間もなく一斉に更新時期を迎える」もので（甲48・基本構想17頁）、施設の維持更新に相当の費用を要することが見込まれる状況にある。老朽化した水道管が破断等すれば安定給水が阻害されることは当然であり、水道施設の更新は安定給水の大前提であるところ、必要性の低い新規水源に費用を支出することは、必要な更新ができなくなったり、遅れたりして、かえって安定給水を阻害する要因となる。

東京都水道の浄水施設は、建設時は686万 m^3 /日の能力があったが、現在は水質管理や必要な工事等により、実際に供給できる能力は平成22年度時点で年平均470万 m^3 /日程度になっており（甲48）、被控訴人水道局長が、真摯に、一日最大配水量が600万 m^3 /日になると予測するのであれば、浄水施設の整備も行わなければならない。また、水道施設の耐震化も低い水準にとどまっており（甲65）、「安定給水」のためには早急に耐震化率を上げることが必要である。

（5）小括

前記（1）ないし（4）の事実は、いずれも、建設費負担金の「支出」を不要ないし「過大投資」と評価する根拠となりうる事項で、効率性原則の観点から考慮されるべき事項であるし、これらの事項を総合的に考慮すれば、必然的に、ダム使用権設定申請を取り下げ、建設費負担金を支出しないという判断がなされることになる。

「ダム使用権設定申請を取り下げず、建設費負担金472億円を全額支出する」という被控訴人水道局長の判断は、判断をなすうえで重要な考慮要素（前記（1）ないし（4））をすべてとりあげていない（かえって東京が首都であるという水道事業者の意思決定において考慮事項とすべきでない事項を考慮している）（基準④）点で裁量権の逸脱がある。

7 環境保護法令違反のダム事業に対する負担金の支出は違法

原判決はダム使用権設定に関して、「八ッ場ダム建設事業は、環境保護法令に違反

する違法な事業であるから、被告水道局長がダム使用権の設定申請を行い、利水予定者として建設費負担金を支出することは、地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 4 条 1 項に違反すると主張するが（原告最終準備書面（6）14 頁）、前記ア記載のとおり、都が現に八ッ場ダムのダム使用権の設定予定者である以上、都は建設費負担金の納付義務を負うのであって、被告水道局長が国土交通大臣の納付通知に従って建設費負担金を支出することが財務会計法規上違法であるとはいえないのであるから、原告らの上記主張は失当であり、他に被告水道局長の建設費負担金の支出が違法であることを認めるに足りる証拠はない。」（原判決 57～58 頁）と判示している。しかし、この判示は全くの誤りである。

八ッ場ダム事業計画は、自然環境に極めて重大な影響を及ぼすおそれが大きく、また、生物多様性の破壊に関しては生物多様性条約に反するとともに、種の保存法で国内希少野生生物種として指定されたイヌワシ、クマタカ等に対しては同法 9 条に違反する結果になることが確実であるにもかかわらず、条理上及び生物多様性条約に基づく、事案に即した適切な環境影響評価が実施されておらず、適切な環境影響評価義務を怠った違法な事業というほかない。現時点で、詳細かつ正確な実態調査が行われ、それに基づいて適正な環境影響評価が行われれば、「生物多様性条約にもとり、種の保存法にも反するダム計画は中止されるべきである」という結論が導き出されるはずである。

このように八ッ場ダム事業計画には、環境保護法令違反の明白な違法があるから、被控訴人らがダム使用権の設定申請を行い、これを取り下げずに建設費負担金を支出することは、先行行為に財務会計上看過しえない著しい瑕疵がある支出であり、且つ、地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 4 条 1 項に反する違法な支出といわなければならない（原告最終準備書面（6）13～14 頁）。

第5章 控訴人らの求める事実解明を阻んだ裁判所

1 はじめに

前述のように、利水上、東京都が八ッ場ダム建設事業に参画することは、何ら必要性が認められないことは、すでに十分証明されている。

利水については東京都の水道事業は既に水余りの状態にあることが明白であり、国土交通省が進めている八ッ場ダム建設事業に参画することは不要である。

しかし、控訴人らは、この点につきさらに万全を尽くすため、2名の証人申請を行った。それらの証人調べが行われれば、控訴人主張の東京都の過大な水需要予測等に関する疑問点がさらに一層解明できると考えたからである。

ところが、裁判所は、かかる申請をすべて却下し、控訴人らの求める事実解明を阻んだ。

2 利水上の問題点

(1) 需要予測及び供給力「切下げ」評価に関する新事実と人証調べの必要性

— 東京都水道局長の証人申請

ア 東京都では、平成23年の1日最大配水量の実績が480万 m^3 /日と過去最小値を記録するなど、東京都水道局が平成15年に行った水道需要予測の実績とのかい離が増大する一方であること及び、原審結審後、水道需要予測に関する委託調査を平成17年から毎年行っていたことが明らかとなった（甲43、甲42、証人嶋津暉之）。この委託調査の予測値は、従前の東京都の予測値と比べ、水道需要の実績値により近いものとなっている。新たにこの結果を反映した需要予測を行えば、将来の予測値が小さくなり、八ッ場ダムの建設費負担金を支出して新規水源を得る必要がないという結論を導くような予測値となっていたのである（甲42、証人嶋津暉之）。

イ また、東京都の保有水源について、多摩地区の地下水等を除いても630万 m^3 /日あるとしながら、「近年の少雨傾向にある河川流況をもとに利水安全度1/10として算出」した水源量は、「渇水時には河川からの供給量が2割程度減少する」との国交省の文書に基づき、八ッ場ダムによる水源量を加えても日量590万 m^3 であるとの「切下げ」評価することにより、八ッ場ダムの建設費負担金を支出して新規水源を得る必要があるとの判断を維持している（被控訴人準備書面（2）59～60頁）。

この河川の供給力に関する切下げ評価の根拠資料は、従前、「不存在」とされてきたが、実は存在することが原審結審後明らかになった（甲33）。

この根拠資料を検証すると、河川の供給力に関する国の計算は事実を無視した不合理なものであることが判明した（この点について控訴人側の嶋津暉之証人が

平成24年8月7日に証言を行った)。保有水源の切り下げ評価に正当な根拠のないことが明らかになれば、東京都は東京都自身の予測値を上回る水源を有することになり、原審判決の結論は維持できないことになるのである。

ウ そこで、控訴人らは、前記委託調査の結果を考慮することなく、平成25年までに一日最大配水量が600万 m^3 /日まで増加するという平成15年水道需要予測によって八ッ場ダムによる水利権が必要との判断をすることは、より実績に近い本来最も重視すべき事項を不当、安易に軽視し、その結果、東京都が必要とする水道需要を予測するための手段、方法の探求において、尽くすべき考慮を尽くさなかったという点で、その裁量判断の方法ないし過程に過誤があったこと、そして、上記「切り下げ」評価には合理的な根拠がなく、裁量の範囲を逸脱した評価であること等を立証するため、東京都水道局長の尋問を行うべく証人申請をした。

(2) 行政裁量論と人証調べの必要性― 田村達久

また、控訴人らは、行政裁量論につき、①国土交通大臣と東京都との関係は、特ダム法に基づく負担金の請求権者とその債務者という「対等な」当事者関係にあるとみななければならないこと、②東京都水道局長の裁量の性質ないし存在意義は、将来に向けて変化し続ける事実状態を絶えず正しく認識し、かつ、それを適切に評価したうえで、新たな事実状態を基礎にそれに適合しうる新しい判断を絶えず行うことが不可欠であることにあること、③地方自治行政においては「効率性の義務・原則」が法定されているところ、この効率性原則は、本件で問題となっている地方公営企業たる水道事業に関する地方公共団体の行政運営を行うに当たっては、法律上、特段の配慮をすることが求められていること、そして、④ダム使用权設定申請の取下げを行うか否かの判断に係る水道局長の裁量権行使の適否に対する司法審査基準のあるべき内容について立証するため、甲A17号証の意見書を執筆した田村達久氏につき、証人申請をした。

(3) 事案解明を阻んだ裁判所

八ッ場ダムの利水上の必要性を検討するためには、東京都の水需要の動向及びその予測が前提となることは疑問の余地がない。

しかし、東京都は、社会通念上からも著しく不合理な予測に基づき、その必要性を主張してきたのであり、それに加えて、密かに水需要予測に関する委託調査を数年にわたって行ってきており、その結果は従前の予測とは異なり、控訴人らの主張に合致する十分に合理的なものであったことまで判明したのである。

このような事実が明らかとなったにもかかわらず、被控訴人らの判断ないし行為

が裁量権の範囲内であるかどうか、言い換えれば社会通念上、著しく妥当を欠くか否かを判断するためには、上記2名の証人尋問が不可欠であることは明らかであろう。

それにもかかわらず、裁判所は、これらの証拠調べを不要としたのである。

3 行われるべきであった証人尋問

冒頭で述べたように、東京都にとって、八ッ場ダムの建設事業に参画することは、利水上何ら必要性が認められないことについては、人証調べを待つまでもなく明らかであった。しかし、控訴人らはさらに強固な立証を期すために、3名の証人申請をしたのであるが、裁判所はこのうち1名を採用したのみで、その余の2名を排除したのである。

このことは、裁判所も、控訴人らと同様、すでに証明は十分との心証を得ていたためと考えられるが、そうだとした場合、やはりなお2名についての証拠調べは行うべきであった。

なぜなら、それによって、被控訴人らの水道需要に関する判断が、裁量権の範囲を逸脱し違法なものであることがより一層明らかとなり、八ッ場ダム建設に対する公金支出の違法性が、公判の場においてより明確に証明されたはずだからである。

第6章 結論

以上のとおり、現時点において被控訴人水道局長がダム使用権設定申請を取り下げずに建設費負担金472億円全額を支出するという判断は、いくつもの裁量権逸脱のうえになりたっている。各判断に裁量権の逸脱があり、総合判断としても裁量権の逸脱がある。

原判決は「首都東京における安定給水」というキーワードを繰り返し用い、被控訴人らの判断を是認した。しかし、繰り返し述べてきたとおり、東京都が首都であるという事実を水道行政において考慮することを正当化する事情も法令等も存在しない。

安定給水は、水源確保のほか、配水のためのインフラが整備、維持されてはじめて実現するものである。水源の確保は安定給水の一要因にすぎず、水源の確保のために巨費を費やすことが、インフラ整備の遅れとインフラ維持の停滞を招き、安定給水を妨げることもありうる。

八ッ場ダムの建設は当初計画より大幅に遅れ、東京都の人口は、八ッ場ダムが完成する前か、完成した途端に減少し始める。長期的展望に立てば、現状以上の水源は必要ないという判断が論理的必然ではないか。このような状況で、なお昭和60年の判断を取り下げず、472億円全額を支出することが裁量の範囲内といえるのか。地方自治行政に関し過大投資を禁止する地方自治法、地方財政法、地方公営企業法の規定は、本件の建設費負担金のような支出を禁止していて、その是正が必要だと考えたからこそ、控訴人らは本件訴訟を提起、維持してきた。控訴審には、効率性原則を十分に踏まえた判断を求める。