

甲事件：平成19年（行ウ）第32号

次回期日 7月9日

乙事件：平成20年（行ウ）第3号 設楽ダム公金支出差止等請求事件

原告 甲事件 市野和夫 外167名 乙事件 市野和夫 外7名

被告 甲事件 愛知県知事 外1名 乙事件 愛知県知事

第6準備書面

平成20年6月23日

名古屋地方裁判所

民事第9部 御中

原告ら代理人 弁護士 在 間 正 史

同 弁護士 原 田 彰 好

同 弁護士 竹 内 裕 詞

同 弁護士 樽 井 直 樹

同 弁護士 白 川 秀 之

同 弁護士 濱 嶋 将 周

同 弁護士 魚 住 昭 三

同 弁護士 笠 原 一 浩

同 弁護士 籠 橋 隆 明

原告ら復代理人 弁護士 吉 江 仁 子

同 弁護士 若 山 哲 史

かんがいに係る費用負担について請求の整理を行い、愛知県が設楽ダム基本計画の案でダム使用権設定予定者となったので、被告企業庁長に対するダム使用権設定申請差止請求について請求を取り下げ、これによる請求の原因を追加し、乙事件の被告答弁書に対して必要な反論をする。

目 次

第 1 請求の趣旨	2
第 2 かんがいに係る費用負担についての請求の原因	3
1 特定多目的ダムの建設費用に係る目的別の費用負担の仕組み	3
2 設楽ダム建設費用負担金の負担者	3
3 かんがい費用負担金支出差止請求の対象と違法の理由（甲乙事件の違い）	5
第 3 愛知県がダム使用権設定予定者となることによる請求の原因の追加	7
第 4 かんがい利用者負担金徴収条例を制定せずに費用負担金は支払われる	8

第 1 請求の趣旨

1 被告愛知県公営企業管理者企業庁長は、設楽ダムに係る建設費用の負担金のうち、水道用水に係る特定多目的ダム法第 7 条に基づくダム使用権設定予定者の負担、および豊川用水の利水安全度向上に係る負担のうち水道用水と工業用水の負担分について、支出してはならない。

2 被告愛知県知事は、設楽ダムについて河川法第 8 条に基づいて愛知県が河川法第 60 条第 1 項の規定により負担する建設費用の負担金のうち、

(1) 洪水調節、流水正常機能維持、および設楽ダムのかんがいに係る負担のうち特定多目的ダム法第 10 条第 1 項に基づく流水の貯留を利用して流水をかんがいの用に供する者（以下「かんがい利用者」という）の負担金を除いた負担、ならびに豊川用水の利水安全度向上に係る負担のうちのかんがい利用者の負担分

(2) 愛知県が収納する特定多目的ダム法施行令第 10 条第 2 項で定める特定多目的ダム法第 10 条第 1 項の規定するかんがい利用者の負担金について、支出してはならない。

3 訴訟費用は被告らの負担とする。

との判決を求める。

第2 かんがいに係る費用負担についての請求の原因

1 特定多目的ダムの建設費用に係る目的別の費用負担の仕組み

- (1) 特定多目的ダムとは、特ダム法に基づく多目的ダムをいい、その費用負担は、まず、用途（目的ともいう、以下「目的」という）別に費用負担額を決定する。特定多目的ダムにおいて、費用負担する目的は、水道、工業用水道、発電、かんがい（農業用水）、河川管理（治水関係）である。

河川管理（治水関係）には、洪水等による災害発生の予防又は軽減を目的とする洪水調節と流水の正常な機能の維持又は増進（以下「増進」を略し、「流水正常機能維持」ともいう）がある。流水正常機能維持流量は既得の専ら自流取水をしている水利流量と河川維持流量を合わせたものとされ、ダム貯水容量としては利水容量に含まれているものであるが、費用負担においては、河川管理（治水関係）に含まれている。

かんがい（農業用水）は、目的としては独立したもので、新規利水容量に含まれているが、費用負担においては、河川管理に含まれている。その費用のうち、特ダム法10条1項、同法施行令12条によって10分の1を、多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水をかんがいの用に供する者（以下「かんがい利用者」という）が負担する。

したがって、河川管理が負担するのは、洪水調節、流水正常機能の維持、およびかんがいのうちの10分の9である。

- (2) 建設費用の目的毎の費用負担額（用途毎の費用割振り、コストアロケーションといわれている）は、分離費用身替わり妥当支出法（特ダム法7条、同法施行令第1条の2～第6条）によって決定される。

2 設楽ダム建設費用負担金の負担者

- (1) 特ダム法8条では、特定多目的ダムの建設に要する費用について河川法60条1項の規定により都道府県が負担すべき負担金の額は、その建設に要する費用の額から7条1項の負担金（ダム使用权設定予定者の負担金）及び政令で定めるその他の負担金の額を控除した額に同法60条1項に定める都道府県の負担割合を乗じた額、及び都道府県が収納する政令で定めるその他の負担金の額を合算した額とされている。

(2) 農業用水の新規水資源開発を目的に含む特定多目的ダムである設楽ダムには、かんがい目的費用負担額の10分の1に相当するかんがい利用者が負担しなければならない費用負担金がある（特ダム法10条1項、特ダム法施行令12条）。

このかんがい利用者の費用負担金は、都道府県知事が徴収範囲と徴収方法を定めた条例に基づいて徴収し、収納された費用負担金は都道府県に帰属する（特ダム法10条2、3項、9条2項、11条）。都道府県は、都道府県が収納するかんがい利用者の費用負担金を、上記(1)の特ダム法8条に規定する河川法60条1項による都道府県の建設費用負担金として（特ダム法施行令10条2項）、国に支払わなければならない。

(3) 上記のように、特定多目的ダムの建設費用のうち、河川管理としての負担は、洪水調節、流水正常機能の維持、およびかんがいのうちのかんがい利用者が負担する10分の1を除いた10分の9である。

他の法律に特例の定めのある場合を除いて、一級河川の管理に要する費用は国とその管理区域の都道府県が負担し、都道府県は、その区域内における河川法施行令36条の2で定める大規模改良工事に要する費用の10分の3を負担する（河川法59、60条1項）。

設楽ダムは、豊川の一級河川区域内における河川法施行令36条の2で定める大規模改良工事に該当するので、その建設費用のうち、県は上記の洪水調節、流水正常機能の維持、およびかんがいのうち10分の9の河川管理の費用負担のうち10分の3を負担する。県（一般会計）は、上記(1)の特ダム法8条に規定する河川法60条1項による都道府県の建設費用負担金として、これを国に対して支払わなければならない。

(4) ところで、ダム等の水資源開発施設によって開発された水利の利水安全度向上の目的は、本来、流水正常機能維持の目的に含まれていない。これは、流水正常機能維持とは別のダム依存水利の利水安全度向上の目的であって、それによる受益者として利水安全度が向上するダム依存水利者が建設費用を負担すべきものである。

設楽ダムの目的には、ダム依存水利である豊川用水の利水安全度の向上があり、そのために配分された貯水容量が流水正常機能維持容量に含まれている。

上記のように、ダム依存水利の利水安全度向上は流水正常機能維持とは別の目的であって、利水安全度が向上するダム依存水利者が負担すべきものである。豊川用水の利水安全度の向上の目的に係る建設費用の負担分は、正しくは、河川管理（流水正常機能維持）ではなく、豊川用水を利用している水道用水、工業用水、および農業用水が河川法70条に基づいて負担すべきものである。

したがって、水道用水は愛知県営水道用水供給事業に、工業用水は愛知県営東三河工業用水道事業にそれぞれ使用されているので愛知県企業庁が、農業用水は、上記したかんがいに関する費用負担の定めに従ったかんがい分の10分の1をかんがい利用者が、それぞれ河川法70条に基づいて費用負担すべきものである。

結局、本来、県（一般会計）が負担するのは、建設費用から、ダム使用権設定予定者負担金、かんがい利用者負担金、豊川用水の利水安全度向上に係る豊川用水利用者の負担金を除いた額に10分3を乗じた額である。

3 かんがい費用負担金支出差止請求の対象と違法の理由（甲乙事件の違い）

(1) 河川管理としての費用負担（上記2(3)および(4)）・甲事件

甲事件の支出差止請求の対象は、洪水調節、流水正常機能の維持、およびかんがいのうちのかんがい利用者負担がする10分の1を除いた10分の9、ならびに本来あるべき豊川用水の利水安全度向上に係る豊川用水利用者の負担金（国からの費用負担金の請求で流水正常機能の維持に含まれていて独立したものでないときは、流水正常機能の維持に係る費用負担金の支出差止請求の対象となり、そのことが違法理由となる）を除いた河川管理としての負担に10分3を乗じた上記2(1)の県の費用負担金である。

この費用負担金の支出差止請求は、専ら、かんがいすなわち農業用水については、設楽ダムによる農業用水の供給は需要が認められないことを違法の理由としている（甲事件訴状・請求の原因第5）。

甲事件の訴え提起に前置した住民監査請求においても（甲1）、「農業用水については、豊川水系の需要量は0.34 m³/sとされ、その原因は将来における営農改善のための水利用計画による需要増加とされているが、そのような需要増加は見込まれず、既存の豊川用水と豊川総合用水6.25 m³/sによって供給が可能である。」と述べて、専ら、設楽ダムの新規利水は使用の見込みがな

いことを支出差止請求の理由としている。

(2) 条例によって県が収納するかんがい利用者負担金（上記 2 (2)）・乙事件

乙事件の対象は、県が収納するかんがい利用者の費用負担金である上記 2 (1) の県の費用負担金である。

かんがい利用者はかんがい費用負担額の 10 分の 1 を費用負担しなければならないが、かんがい利用者の費用負担金は、県が条例に基づいて徴収して収納し、県はこれを県の費用負担金として国に支払わなければならない。

この費用負担金の支出差止請求は、専ら、県に特ダム法 10 条 3 項に基づくかんがい利用者負担金の徴収に係る条例（以下「かんがい利用者負担金徴収条例」という）が存在しないことを違法の理由としている（乙事件訴状・請求の原因第 2・2）。これは設楽ダムによる農業用水の供給に需要が認められるか否かとは関係がない。

愛知県内を供給地域とする農業用水を新規利水容量に含む特定多目的ダムとして矢作川水系に矢作ダムが既に建設、供用されているが、県はかんがい利用者負担金徴収条例を制定しておらず、矢作ダムのかんがい利用者から費用負担金の徴収をすることなく、国に対して矢作ダムのかんがい利用者の費用負担金額を支払ってきている。また、設楽ダムに関しては、設楽ダムの農業用水の供給先である豊川用水の利用者は、農業用水関係者から「設楽ダムの利用者負担金はない」という趣旨の説明を繰り返し受けている。

県に特ダム法 10 条 3 項に基づくかんがい利用者負担金徴収条例が存在しないのは、過失ではなく、かんがい利用者の徴収・納付の二重構造を利用した意図的なものと見るべきである。

乙事件の訴え提起に前置した住民監査請求においても（甲 27）、設楽ダムによる農業用水の供給に対する需要の有無は問題としておらず、「特ダム法 10 条 3 項に基づくかんがい利用者負担金徴収条例が存在しない下でなされる県の国に対する設楽ダムのかんがい利用者の費用負担金額に係る費用負担金の負担・納付は、特ダム法が予定しない違法ものであることはいうまでもない。」として、県にかんがい利用者負担金徴収条例がないことを支出差止請求の理由としている。

第 3 愛知県がダム使用権設定予定者となることによる請求の原因の追加

1 愛知県のダム使用権設定申請

設楽ダムの水道用水は、水機構が流水占用権を有して管理する豊川用水の大野頭首工と牟呂松原頭首工から取水して、導水し、愛知県（但し、愛知県において水道用水供給事業として地方公営企業を営んでいるのは企業庁であり、その経営に係わる行為はその業務執行に属する）は水機構の導水施設から既設の取水施設を使用して取水すると一貫して説明されてきている。ダム使用のためには、ダム使用権のほかに水利権を有しなければならないので（特ダム法3条）、設楽ダムの水道用水のダム使用権設定予定者には水機構がならざるを得ず、愛知県が取得するのは水機構の施設から取水する権利である。そのため、被告企業庁長に対して、水機構の施設から取水する権利の取得の差止を請求していた。

しかし、愛知県は設楽ダムの水道用水に係るダム使用権の設定申請を行い、国土交通省が関係都道府県知事の意見を聞くために公表した設楽ダムの基本計画案（多目的ダム法4条2項）において、水道用水に係るダム使用権設定予定者は愛知県とされた。

よって、愛知県は水機構の施設から取水して水道用水を取水する権利を取得しないことになったので、被告企業庁長に対する上記差止請求を取り下げ、この事実に係ることを請求の原因として追加する。

2 愛知県のダム使用権の取得と行使の可能性

(1) 多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水を特定用途に供する者になるには、それを確保する権利であるダム使用権のほかに、河川法23条の流水占用権（水利権）を有しなければならない（特ダム法3条）。すなわち、ダム使用権者になるには、ダム使用権のほかに、取水施設を設けて流水占用権を有しなければならないのである。

愛知県が設楽ダムの水道用水についてダム使用権者となるということは、要するに、設楽ダムによる水道用水は、愛知県が取水施設を設置して流水占用権を取得して取水を行うということである。

(2) しかし、設楽ダムの開発水は、水道用水を含めて全て、水機構が流水占用権を有して管理している豊川用水の大野頭首工と牟呂松原頭首工から取水される計画である。甲8表4に示したように、豊川水系の都市用水は、設楽ダムがなくとも開発水量で供給余剰になっており、設楽ダムの水道用水は近年10分の

1の規模の供給力のためのもので、補充水源であり、そのための取水施設は必要でないからである。

上記のように、愛知県が設楽ダムの水道用水のダム使用権設定予定者となるということは、大野および牟呂松原頭首工から取水せずに、愛知県が水道用水供給事業として、別に新たな取水施設を設置して設楽ダムの水道用水の取水を行うということである。しかし、愛知県営水道用水供給事業を行っている愛知県企業庁が新たに豊川に取水施設を設置して取水をすることはなく、また、愛知県企業庁自身も考えてもいないことである。

(3) したがって、愛知県が設定申請している設楽ダムの水道用水のダム使用権は、実行しないもので、いわば空(カラ)であるということである。また、愛知県が設楽ダムの水道用水に係るダム使用権設定予定者になったということは、設楽ダムの水道用水については、愛知県営水道用水供給事業の水源水の河川取水地点となっている大野および牟呂松原頭首工からの取水はないということである。

これらは、設楽ダムの水道用水は需要がないため使用する必要がなく、近年10分の1の規模の供給力のための補充水源としても使用する必要がないためである。

第4 かんがい利用者負担金徴収条例を制定せずに費用負担金は支払われる

1 被告県知事は、かんがい利用者から費用負担金を徴収するのは事業が完了した後であり、愛知県が設楽ダムについて、(原告ら代理人注・多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水を)かんがいの用に供する者の負担金を徴収する条例を現在制定していないからといって何ら違法ではない、あるいは、現在条例が存在しないことをもって、(原告ら代理人注・費用)負担金の徴収・納付の二重構造を利用した意図的なものという原告らの主張はそれ自体失当である、等という(答弁書p13)。

しかし、かんがいを目的とする特定多目的ダムである矢作ダムが既に完成し、土地改良事業による専用施設の新設も完了していて、ダム貯留水を利用した流水のかんがい使用がおこなわれているが、愛知県はかんがい利用者の費用負担金徴収条例を制定せずに、国から請求された特ダム法8条の費用負担金を支払っている。また、原告らが乙事件を提起した直後は、かんがい利用者の費用負担金徴収

条例を制定する意思のないことを述べており、上記答弁は、問題の重大さに気が付いて、単なる時間稼ぎのために最近になって言い出したことである。以下で、もう少し詳しく述べよう。

2 矢作川水系に特定多目的ダムである矢作ダムが昭和46年に完成している。矢作ダムの目的の一つにかんがいがあり、最大5.5 m³/sのかんがい用水を、矢作川北部地域の豊田市と藤岡町（完成当時、以下同じ）、矢作川南部地域の幸田町、吉良町、および幡豆町に供給している（甲28、29p5）。矢作ダムで開発された上記かんがい用水を水源として、土地改良事業である矢作総合用水が矢作川北部地域と南部地域にかんがい用水の供給を行っており、昭和63年度には事業が完成している（甲30p3）。

したがって、矢作川北部地域と南部地域の矢作川総合用水のかんがい利用者は特ダム法10条1項、同法施行令12条によって、かんがい費用負担額の10分の1に相当する費用負担金を負担しなければならない。このかんがい利用者の費用負担金の徴収は徴収者の範囲と徴収方法を定めた条例に基づいて県知事が行い、（特ダム法10条2、3項、9条2項）、県は、特ダム法8条に規定する河川法60条1項による都道府県の建設費用負担金の一つの県が収納するかんがい利用者の費用負担金として（特ダム法施行令10条）、国に支払うことになる。

かんがいを目的に含む特定多目的ダムの建設と類似の事業として、土地改良事業としての用水施設の新設がある。土地改良事業においては、用排水施設の新設等の国営土地改良事業について、土地改良法90条2項に基づいて県の負担すべき費用の全部または一部を当該事業によって利益を受ける者から負担金を徴収できることになっているが、これに関しては「愛知県国営土地改良事業負担金等徴収条例」が制定されている。

ところが、県は、特定多目的ダムについては、特ダム法10条3項に基づくかんがい利用者費用負担金の徴収条例を制定していない。

矢作ダムでは、すでに用水使用に係る土地改良事業である矢作総合用水事業が完成してから、特ダム法施行令14条2項が最長支払期間と定めている事業完了後15年を超える19年を経過している。矢作ダムのかんがい利用者の費用負担金は、県が特ダム法10条3項に基づくかんがい利用者費用負担金徴収条例を制定しないまま、県は特ダム法8条に基づいて、洪水調節、流水正常機能維持、お

よびかんがいのうちの10分の9についての費用負担金とともに、国に支払っている。

以上については、訴状・請求の原因第2・22)でも述べたが、被告知事はこれを認めている(答弁書p13)。

3(1)上記の矢作ダム先例から明らかなように、県が特定多目的ダムのかんがい利用者費用負担金徴収条例を制定して徴収することなく、その費用負担金を特ダム法8条に基づいて国に支払うようにしているのである。県が、すでに先行して行われていて先例となっている矢作ダムと異なって、設楽ダムについては、特定多目的ダムのかんがい利用者の費用負担金徴収条例を制定して徴収をすることは考えられない。

県は、矢作ダムと同様に、設楽ダムのかんがい利用者費用負担金について、徴収条例を制定しないまま徴収することなく、国にこの費用負担金を支払おうとしていることは明らかである。

(2) 2008年2月23日中日新聞(甲31)において、県は矢作ダムについて「農業用水の利用者負担分1億2千万円を県が肩代わりして国に支払ったまま。」、そして県の担当者の「負担金を徴収しようとした記録は残っていない」という話が記事となって報道されている。そして、担当者は、設楽ダムについては、「豊川用水には宇連、大島の二ダムからすでに農業用水が供給されており、『今日から設楽ダムの水も入ってきます。建設費を負担してください』と言っても理解を得るのは難しい」、「法律(原告ら代理人注・特ダム法10条)が現状にあっていない」とも話している。

「法律が現状にあっていない」という担当者の談話は、流水正常機能維持である不特定かんがいとは異なり、(特定)かんがいは特定のかんがい利用者が利益を受けるもので、その費用負担は受益者負担の原則が適用されるのであり、特ダム法10条は本来の受益者負担を軽減する内容であることを理解していないものである。上記のような談話が当然のように出るほど、かんがい利用者の費用負担金について、条例を定めてかんがい利用者から徴収する意思が県には全くないのである。県の本音が、「法律が現状にあっていない」などと言う非常識な発言で、正面切って述べられている。

(3) その後、県は上記(2)の説明による問題の重大さに気が付いたようで、「県は条例を作る状況ではない。ダム建設には非常に時間がかかり、かんがい用水

をどういう形で作るのかも決まっておらず、今すぐには結論は出せない」などと説明するようになった（甲32 中日新聞2008年3月8日）。

この説明や上記被告知事の反論は、本当はかんがい利用者費用負担金徴収条例を制定する意思がないにもかかわらず、ほとぼりが冷めるまでの時間稼ぎとして常用される典型的な言辞である。

豊川水系フルプランの改定において、設楽ダム農業用水0.34 m³/s（年間10,725千m³）は、牟呂用水かんがい地域の神野地区の水田かんがい用水（年間5,311千m³）、豊川用水かんがい地域の施設園芸による畑かんがい用水（年間1,243千m³）、溜め池の供給減少による地区内水源の減少の補完（年間4,171千m³）に使用するためのもので、豊川用水施設の既設の水路施設を用いて受益農地に送水すると説明されている（甲9、33）。「かんがい用水をどういう形で作るのかも決まっていない」というものではない。

もし、「かんがい用水をどういう形で作るのかも決まっていない」というのが本当であれば、豊川水系フルプランの改定で説明した上記の需要は本当はなく、設楽ダム農業用水は必要性がないということである。