

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 7 準 備 書 面

平成20年7月2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

## 第1 はじめに

平成20年4月21日の口頭弁論期日において、同年7月9日の口頭弁論期日までに、原告らが準備すべきことの一つは、「平成19年事件と平成20年事件の両請求の関係を明瞭にするため、請求の趣旨及び請求の原因の骨子を整理して記載した書面」であった（御庁同年4月24日送信のプロセスカード）。

平成19年事件（甲事件）と平成20年事件（乙事件）は、いずれも設楽ダムの目的の一つである農業用水についての費用負担金の支出差止請求であり、両事件が別の請求であることを、請求の趣旨及び請求の原因の骨子を整理して記載することと原告らは理解している。

農業用水以外の都市用水（水道用水）の供給、洪水調節、豊川用水の利水安全度向上を含む流水正常機能維持の必要性がないこと、また、ダム建設と運用による環境影響とそれが回避されていないこと、以上を理由とする費用負担金の支出差止請求については、農業用水とは別の目的であり事柄であるので、改めて、平成19年事件と平成20年事件の両請求の関係を明瞭にするため、請求の趣旨及び請求の原因の骨子を整理する必要性はないものと考えていた。これらについての請求の原因の骨子は訴状・請求の原因で述べ、さらに第2準備書面で補充している通りである。

そのため、原告らは、第6準備書面を提出し、両事件の関係を明瞭にするため、その第1において請求の趣旨を、第2・1、2において請求の原因の骨子を述べ、念のために、第2・3で両事件の請求が異なっていることを補足説明したものである。

農業用水以外のことについても、請求の原因の骨子を記載するようにといわれても、これについてはすでに甲事件の訴状の請求の原因において記載しており、原告らは何を記載すればよいかわからず困っている。

「請求の原因の骨子」が「請求の原因の結論的部分」という意味であれば、甲事件の訴状の請求の原因第9・1がこれに相当する。そこで、これに必要な付加、修正を加えつつ、乙事件の請求の原因の結論的分を加えて、「請求の原因の骨子」とする。

## 第2 設楽ダムについての費用負担金支出の財務会計上の違法性

### 1 愛知県の費用負担とその支出の財務会計上の違法性（甲事件）

- (1) ダムは、自然によるものとは違った重大な変化を自然界に、さらには社会に与えるものであり、ダムによる問題解決は、他の方法による対応が不可能又は

困難であるときにおいて、それが問題解決に有効な方法であるときに選択される最後の選択肢である。

設楽ダムについて権利の取得、費用の負担や支出をしたりするときは、常にこれを前提として判断しなければならない。

- (2) 訴状・請求の原因第4、第2準備書面第2で述べたように、都市用水である上水道用水と工業用水の豊川水系に依存する平成27年需要想定量は、実績値に基づいて精確に想定すれば、上水道用水は3.86 m<sup>3</sup>/s程度であり、工業用水は愛知県では0.74 m<sup>3</sup>/s程度、静岡県では0.17 m<sup>3</sup>/s程度で合計は0.95 m<sup>3</sup>/s程度であって、上水道と工業用水道の合計は愛知県では4.60 m<sup>3</sup>/s、静岡県を含めた豊川水系全体では4.77 m<sup>3</sup>/sとなる(訴状・請求の原因第4・34)および第2準備書面第2・3(3)での愛知県の工業用水の平成27年想定値0.78 m<sup>3</sup>/sは0.74 m<sup>3</sup>/sの誤記であったので訂正し、あわせて請求の原因第4・4および第2準備書面第2・4での静岡県との工業用水の合計量0.99 m<sup>3</sup>/s、上水道と工業用水の愛知県の合計量4.64 m<sup>3</sup>/s、豊川水系全体量4.81 m<sup>3</sup>/sも上記のように訂正する)。これを、設楽ダムがない場合の豊川水系による愛知県の上水道と工業用水の供給量である開発水量7.21 m<sup>3</sup>/s(静岡県を含めた豊川水系全体では7.61 m<sup>3</sup>/s)と比較すると、2.61 m<sup>3</sup>/s(静岡県を含めた豊川水系全体では2.84 m<sup>3</sup>/s)と大幅な供給過剰である。また、この20年間に限定した近年20年で2番目の渇水年で、開発水量の通り供給するという供給条件下での供給可能量とされる4.85 m<sup>3</sup>/s(静岡県を含めた豊川水系全体では5.10 m<sup>3</sup>/s)でも、0.25 m<sup>3</sup>/s(静岡県を含めた豊川水系全体では0.33 m<sup>3</sup>/s)の供給過剰である。したがって、設楽ダムがなくとも供給可能であって、設楽ダムによる水道用水(上水道用水)の供給は需要が認められず、必要性がない。

水道用水の供給は、地方公営企業の水道事業として、料金収入による独立採算の地方公営企業特別会計(水道事業会計)によって経理しなければならない。愛知県内においては、愛知県では愛知県企業庁による愛知県水道用水供給事業、そこから受水する市町においてはその水道事業において、需要に応じて水道用水または水道水を供給して料金収入を得て、その独立採算で、特ダム法7条に基づく設楽ダムの水道用水の建設費用負担金を支弁しなければならない。需要

がなく、開発水が使用されなければ、それに対応する料金収入がないので、費用負担金を支払うべき資金を生み出せず、収支が均衡しないことになる。

したがって、需要の認められない水道水の供給水源を確保することは、費用負担金を支払うべき収入のない投資をすることであって、収支の均衡がとれておらず、愛知県企業庁が特ダム法7条に基づいて建設費用を負担することは予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、財務会計上違法である。

- (3) 訴状・請求の原因第5、第8準備書面で述べたように、設楽ダムの農業用水は、需要想定において、豊川用水のかんがい受益面積を17,800haとして求められた年間需要量(粗用水量)199,189千m<sup>3</sup>に対して、神野新田地区水田、施設営農、および使用不能となるため池の補完として10,725千m<sup>3</sup>/年の需要が増加し既存の供給量で不足すると説明されているが、前提となる耕作面積が水田、畑、施設園芸とも減少したり横ばいになっており、実際のかんがい必要面積はもっと小さいし、新規需要として需要増加要因とされている施設営農は耕作面積が減少横ばいで推移してきていて需要増加は見込まれず、神野新田地区の減水深の増加は排水機の排水能力を增強して必要以上に排水量を増やしたため生じたものであって、排水量の調整により減水深の調整は可能であるうえ、同地区の水田面積は減少しており、ため池はため池を保全すれば使用できるものであって、実際には水需要は増加しない。そして、上記需要想定においては、既開発水量は166,683千m<sup>3</sup>/年として計算されているが、供給想定における既開発水量では、これを上回る197,640千m<sup>3</sup>/年であり、実際に豊川総合用水が平成14年度から供用開始し、豊川用水の年間総計画水量は197,000千m<sup>3</sup>として運用がなされ、平成14年度は192,000千m<sup>3</sup>を供給をしている。したがって、設楽ダムによる農業用水の供給は需要が認められず、必要性がない。

農業用水の供給は、その受益者は専らそのかんがい利用者であり、その建設費用のうちの農業用水負担分は、本来は、かんがい利用者が負担すべきものである。特ダム法では、かんがいつまり農業用水の供給は河川管理とされ、かんがい利用者は、特ダム法10条1項に基づいて建設費用のうちのかんがい負担分の10分の1だけを負担するだけである。その残りの額(10分の9)の1

0分の3は、都道府県、設楽ダムでは愛知県が、特ダム法8条に基づく建設費用の額から7条のダム使用权設定予定者と10条1項のかんがい利用者負担金を控除した額の10分の3の費用負担金の一つとして、負担する。特定の者の受益を公費で負担するこのような費用負担の仕組みは正常な費用負担のあり方ではないので、農業用水の供給の必要性は特に厳格に認定されなければならない。

したがって、それによる供給を必要とする農業用水の需要が厳格に認められて初めて、公費によって都道府県、設楽ダムでは愛知県が農業用水の費用負担をする財務会計上の理由が承認されるのである。上記のように設楽ダムでは、それが認められないので、愛知県が、かんがい負担分からかんがい利用者の負担金を除いたものの10分の3について特ダム法8条に基づいて費用負担をすることは予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、そのような費用負担は財務会計上違法である。

- (4) 上記したように、ダムは自然によるものとは違った重大な変化を自然界に、さらには社会に与えるものであり、ダムによる洪水調節は、他の洪水対策による対応が不可能又は困難であるときにおいて、それが問題解決に有効な方法であるときに選択される最後の方法である。

したがって、これらの検討がなされていて、いずれもが認められるとき、初めて、洪水調節のダムは、それを洪水対策として実施することが承認されるのであって、都道府県においてダムの洪水調節について、特ダム法8条に基づいて費用負担をすることが財務会計上認められるのである。これらが認められなければ、都道府県がその費用負担をすることは、予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、その費用負担は財務会計上違法である。

訴状・請求の原因第6、第2準備書面第4で述べたように、豊川の基準地点である新城市石田より上流には、豊川本流の寒狭川のほかに大支流の宇連川があり、そのうえ寒狭川の最上流に建設されるのが設楽ダムであって、設楽ダムの集水面積は62.2km<sup>2</sup>であり、基準地点新城市石田より上流の流域面積の11.4%に過ぎず、設楽ダムの新城市石田地点下流における洪水調節効果は限定的である。また、豊川では、不連続堤による遊水地が風土となって洪水対策を担っていて、豊川水系河川整備計画において設楽ダムによる洪水調節が想定する

程度の河道流量低減効果を得るのに、不連続堤による遊水地の併用等の設楽ダム以外の代替案もある。設楽ダム建設案は最適の洪水対策案ではなく、他の代替案の検討をしなければならない。しかし、未だそのような検討はなされておらず、他の洪水対策による対応が不可能又は困難であって、設楽ダムによる洪水調節が洪水対策として有効な方法であることは明らかになっていない。

したがって、愛知県が設楽ダムの洪水調節についての費用を負担をする理由は認められず、愛知県が特ダム法 8 条に基づいて費用負担をすることは予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、その費用負担は財務会計上違法である。

- (5)(イ) 河川下流における流水正常機能維持のために河川流量を確保して、河川環境を保全する目的でダムを建設することは、第 2 準備書面第 1 で述べたように、ダム予定地はいうにおよばず、その周辺、上下流、さらに海にも重大な環境悪化をもたらす。河川下流における流水正常機能維持とダムによる環境悪化とは、相互に補完しあう関係や代替あるいは代償関係もない。流水正常機能維持のためにダムを建設するのは、ダム建設によって大きい環境悪化を生じさせるのであって、環境対策として矛盾しており、誤りである。そのうえ、設楽ダムは、流水正常機能維持容量が有効貯水容量の 65% を占めるという異常な目的および容量配分のダムである。

流水正常機能維持のための設楽ダムの建設は、公共投資として全く合理性を欠いており、特ダム法 8 条に基づいて費用負担をすることは、予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、財務会計上違法である。設楽ダムに関する流水正常機能維持のための愛知県の建設費用の負担は、予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、愛知県がその費用負担をすることは財務会計上違法である。

- (ロ) 豊川用水につき、近年 20 年の 2 番目の渇水年で想定需要量が現在施設の供給量を上回るのは、想定需要量が過大なためであり、想定需要量を精確にすれば、現在施設で供給が可能なのであって新たなダムは必要性がない。豊川用水の利水安全度向上の目的のための設楽ダムの建設は必要でない。

そして、豊川用水の利水安全度の向上の受益は、専ら豊川用水とそこから取水している者が受けるので、その費用負担は、これらの者が負担すべきも

のである。

豊川用水の利水安全度向上のための設楽ダムの建設は、公共投資として必要性が認められず、特ダム法 8 条に基づいて費用負担をすることは、予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、愛知県企業庁による水道事業および工業用水道事業として、その費用負担は、予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、財務会計上違法である。さらに、愛知県一般会計がその費用を負担することは、予算執行の適正確保の見地から二重に看過できないものであって、財務会計上二重に違法である。

- (6) ダムの建設と運用が環境に与える影響は、第 2 準備書面第 1 で述べたように、ダム予定地だけでなく、その周辺、上下流、さらには海にも及ぶ。そして、ダム建設に際しては、環境影響評価法に従って、環境に与える影響について調査および予測、評価し、工事による直接的な影響だけでなく、周辺環境への影響を含め、環境に与える影響の回避、低減、または代償のための措置を行わなければならない。

訴状・請求の原因、第 1 および第 8 で述べたように、設楽ダムのダム湖予定地および周辺では、国の天然記念物のネコギギ、絶滅危惧 B 類に指定されているクマタカ、絶滅危惧 類のサシバ、と準絶滅危惧のオオタカをはじめとする多くの絶滅危惧種が生息・生育している。また、豊川は、閉鎖性の強い三河湾東部（渥美湾）の奥に注ぎ込む唯一の大河川であるが、三河湾東部（渥美湾）は、現在、我が国で有数の富栄養化による水質汚濁が生じている内湾である。内湾では、下層を密度の大きい外海水が湾口から湾奥に入り、表層を河川水含んだ密度の小さい湾内水が湾奥から湾口に向かい、その間に下層から表層への連行を起こす密度流による鉛直循環流が生じて（エスチャリー循環という）、湾内水の外海水との交換が促されて、水質環境が良好なものに保たれるが、この密度流を引き起こす力となっているのが、湾奥に流入する河川であり、三河湾では豊川である。すでに供用されている豊川用水による豊川の流量の減少によって、鉛直循環流の流量が低下したことが上記の三河湾の水質汚濁の原因の一つである。また、三河湾では、豊川から供給される土砂によって干潟や浅瀬が形成されている。干潟や浅瀬は三河湾の水質を浄化を果たしており、浚渫、埋立などによる干潟や浅瀬の減少も、三河湾の水質汚濁の原因である。このよ

うに、豊川は三河湾の環境に大きな影響を与えているのであり、豊川と三河湾は水域ないし水圏として一体のものである。

設楽ダムの建設と運用は、訴状・請求の原因第8で述べたように、水没地域とその周辺のネコギギ、クマタカなどの絶滅危惧種の生息と生育、および生態系その他の環境、ダム上下流から河口までの河川の環境、さらには流入してくる豊川の流量や土砂量の減少によって三河湾の環境に大きな影響を与える。これらについて、訴状・請求の原因第8・4、第2準備書面第6で述べたように、設楽ダムの環境影響評価では、三河湾への影響のように影響評価が全くなされなかったり、ネコギギのように移替え、移植による保全が実証されていないものが代償措置とされたり、クマタカ、サシバ、オオタカのように調査・予測が十分明らかでなかったり、サシバ、オオタカが生態系保全の代表種としてとして調査・予測・評価がなされていないなど、環境影響評価として必要な調査、予測、評価がなされていない。設楽ダムの建設と運用は、環境に大きな影響を与えるうえ、その影響を回避、低減、補償（代償）することも明らかにされていないのである。

したがって、設楽ダムは、公共事業として実施できる水準にないのであり、このような事業に対して愛知県がダム使用权を権利を取得したり、特ダム法7条または8条に基づいて費用負担をすることは、予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、その権利の取得や費用負担は財務会計上違法である。

## 2 かんがい利用者負担金についての支出の財務会計上の違法性（乙事件）

愛知県には特ダム法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。

しかし、第6準備書面第4で述べたように、かんがいを目的の一つとする特定多目的ダムである矢作ダムがすでにあって愛知県の矢作川の北部地域と南部地域のかんがい用水の水源に利用されている。愛知県は特ダム法10条3項に基づくかんがい利用者負担金徴収条例を制定することなく、矢作ダムのかんがい利用者から費用負担金を徴収しないで、特ダム法8条に基づいて費用負担金を国に支払っている。

愛知県は、矢作ダムの先例から明らかなように、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。設楽ダムについても、愛知県は、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かんがい利用者から費用負担金を徴収をすることなく、国にかんがい利用者負担金を特ダム法 8 条に基づく費用負担金として支払うことは明らかである。これは予算執行の適正確保の見地から看過できないものであり、愛知県がその支出をすることは財務会計上違法である。