

甲事件：平成19年（行ウ）第32号

次回期日 11月26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10準備書面

平成20年11月17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 蔦 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

同 弁護士 小 島 智 史

被告第6準備書面に対する反論

目次

第1 原告第6準備書面に対する認否・反論関係	2
1 流水正常機能維持関係	2
2 かんがい利用者から負担金を徴収せずに費用負担金は支払われる	6
3 愛知県がダム使用权設定予定者となったことの意味	12
第2 原告第8準備書面に対する認否・反論関係	13
1 農業用水の既開発水量（供給可能量）についての議論	13
2 国土審議会水資源開発分科会豊川部会の審議における問題点	14
3 農業用水の既開発水量（新規水源開発の必要性）について	19
4 新規水需要について	21

第1 原告第6準備書面に対する認否・反論関係

1 流水正常機能維持関係

(1) 流水正常機能維持流量の対象となる水利（ダム開発水利を含むか）

(イ) 被告は、流水正常機能維持流量の対象となる水利は、自流取水水利とダムに依存するダム開発水利を含んでいるという。

しかし、流水正常機能維持流量とは河川の自然の流れとして必要な流量であり、水利流量としては、自然の流れである自流に専ら依存する自流取水水利流量はその対象となるが、ダム開発水利流量はその対象とならない。以下において説明する。

(ロ) 河川は元来自然のものであるから、河川の流水の正常な状態とはその自然の流れの状態である。したがって、流水正常機能維持流量とは、河川の自然の流れとして必要な流量である。

流水正常機能維持流量は河川維持流量と水利流量を合わせた流量とされている。

河川維持流量は、いうまでもなく河川の自然の流れである。

また、河川水の水利使用は、先行水利優先の原則の下で、河川の自然の流

れ（自流）を利用して行われてきた。河川水は、河川法制定以前から取水しているかんがいのための慣行水利権（新たな取水施設によって合口が行われたときは許可水利権となったと水利行政当局からは説明されているが、その取水や補給における取扱いは旧来の慣行水利権の内容が認められている）によって自流は利用され尽くされていた。新たな自流取水の余地は僅かであったが、戦前において、専ら自流取水を行う水利許可が与えられている。上記のように、流水正常機能維持流量とは河川の自然の流れとして必要な流量であるから、専ら自流に依存する自流取水水利流量はその対象となる。

河川水の水利使用は安定したものでなければならぬから、渇水時において、当該水利の取水が行われても、河川維持流量と先行水利流量がなければならぬ。費用とのバランスから10年に1回程度の渇水を基準とし、基準渇水年において、当該水利の取水が行われても、渇水流量（1年のうち355日はこれを下回らない流量、基準渇水流量）から河川維持流量と先行水利流量を合わせた流量が差し引いた流量があって、その水利許可が与えられる。戦後においては、河川法制定以前から取水している慣行水利権とこれに由来する合口による許可水利権、戦前に許可された水利権によって河川の自流は利用され尽くされており、新たな自流取水の余地はなくなっていた。自流の余裕のあるときにダムで貯水して、自流が河川維持流量と先行水利流量を下回るときには、ダム放流をして取水するようにしなければ、水利許可が与えられなくなっており、これがダム開発水利である。豊川では、豊川用水以後の水利権がダム開発水利であり、その前から存在している水利が自流取水水利である。豊川用水以後に新規に許可された豊川総合用水を含む豊川用水がダム開発水利である（牟呂松原頭首工から取水している牟呂用水と松原用水は慣行水利権を合口したものであって、新規の豊川用水には属さないもので、甲34の「豊川総合水利水計算概要」の「牟呂松原頭首工農業用水」欄記載のように、常に全量の補給がされるようになっている）。

ダム開発水利は、上記のように河川の自然の流れを超えて水利使用しているものである。したがって、その水利流量は、河川の自然の流れを利用する流量には該当せず、河川の自然の流れとして必要な流量である流水正常機能維持流量には含まれない。

(2) 「既得水利」の利水安全度向上の対象（ダム開発水利を含む）

(1) 被告は、公費負担による既得水利の利水安全度向上の対象には自流取水水利とダム開発水利が含まれているという。

しかし、公費負担による利水安全度向上の対象となる「既得水利」は旧来から自流を取水している自流取水水利だけであって、新規に開発されたダム開発水利はそれに含まれていない。新規に開発された豊川用水は既得水利ではなく、公費負担による流水正常機能維持容量によって利水安全度を向上させることはできず、自らの負担によって利水安全度を向上させなければならない。以下において説明する。

(ロ) 公費による利水安全度向上は、流水の正常機能を維持することの一つとしてなされるものである。したがって、その対象となる水利は流水正常機能の対象となっている水利であって、上記の専ら自流に依存する水利である。自流に依存する水利は、慣行水利権やそれに由来する許可水利権に典型的にみられるように、特別に制限がない限り河川自流がある限り取水することができるので、渇水の際には、河川維持流量より流量が減少し、最悪の場合は無くなってしまうことがあり得る。自流に依存する水利流量を上回る流量が流れるようにして、その取水ができ、またその取水があっても河川維持流量を下回らないようにして、流水の正常な状態の安全度を向上させれば、流水正常機能の維持が一層図られることになる。公費による利水安全度向上用水は「不特定用水」とも呼ばれているが、最終的に河川維持流量の改善に至るので、その受益者が不特定であるためである。

これに対して、ダム開発水利は、河川自流の河川維持流量と先行水利流量を侵害した取水はできず、これを下回るときはダム放流水によって補給しなければならない。この利水安全度の向上は、当該水利が河川自流の取水ができないときの安全度の向上であって、その措置は当該ダム開発水利がダム放流水によって行わなければならないものである。利水安全度の向上の対象は不特定ではなく、当該ダム開発水利と特定している。

したがって、豊川用水は新規のダム開発水利であり、河川自流取水水利ではないので、流水正常機能維持の対象とならず、その利水安全度向上は公費によってはできない。自らの負担によって利水安全度を向上させなければな

らない。

(ハ) 新規のダム開発水利が利水安全度の向上を自らの負担によってしなければならないことは、県が流水を水利使用している木曽川水系から明らかである。

木曽川水系では、ダムに依存するダム開発水道用水水利として、県は水機構が設置管理する岩屋ダム系の木曽川総合用水と牧尾ダム系の愛知用水（甲44の1）、名古屋市は岩屋ダム系の木曽川総合用水（甲44の2）において、各有していた。

2004（平成16）年の木曽川水系水資源開発基本計画（以下「木曽川水系プルプラン」という）の変更において、木曽川水系のダムに依存する都市用水の利水安全度は近年においては3年に1回であるので、近年20年間で2番目の渇水年における供給可能量で、想定需要に対して供給できるよう（甲45の「1(2)供給の目標」）、利水安全度を近年10分の1に向上させることとされた。

この木曽川水系のダム開発水利の利水安全度向上においては、公費負担の流水正常機能維持によってではなく、県と名古屋市は、自らが利水者として費用負担をする水資源機構設置管理の長良川河口堰と徳山ダムの開発水利（特定多目的ダムのダム使用権に相当）によって、近年10分の1の渇水年において、想定需要に対して供給ができるようにして（甲44の1「水道用水2-2供給想定水源内訳の設定根拠」「水道用水3'総括票（水需給）」、甲44の2「水道用水2-2'供給想定水源内訳の設定根拠」「水道用水3'総括票（水需給）」）、利水安全度の向上を図っている。

(3) 豊川の流水正常機能欠如の原因者

豊川の取水制限流量は、河川整備計画において、大野頭首工直下でそれまでの0 m³/s から1.3 m³/s、牟呂松原頭首工直下でそれまでの2 m³/s から5 m³/s に改められた。

大野頭首工直下では枯れ川となっているが、それは自然の状態として流れが年間を通じてないのではなく、同頭首工が建設されて豊川用水の取水が行われてからのことである。宇連川は、大野頭首工から豊川用水によって水を根こそぎ奪われてしまったため、同頭首工直下流から水の流れがなく、宇連川合流後の豊川の流量も少ないのである。大野頭首工から下流の宇連川と豊川下流の流

量を乏しくした原因者は豊川用水なのである。

したがって、豊川の流水正常機能の回復は、何よりも原因者負担の原則によって、まず豊川用水が水を豊川に返すことから始められなければならない。豊川用水が過剰な水使用実態を改めて取水量を少なくする等、その責任と負担において行われなければならない。

2 かんがい利用者から負担金を徴収せずに費用負担金は支払われる

(1) 県のかんがい利用者負担金の支払は立替であって肩代わりではない

かんがい利用者が特定多目的ダム建設費用の負担金を支払うのは、特ダム法施行令 14 条 2 項により、当該多目的ダムが完成してからである（専用施設の新設または拡張が行われるときはその工事も完了してからである）。一方、県は特ダム法 8 条、同法施行令 10 条 2 項に規定する建設費用負担金を毎年度支払わなければならないので、同項が定めるかんがい利用者負担金を支払わなければならない。かんがい利用者の建設費用負担金については、ダム完成以前においては県が特ダム法 8 条の建設費用負担金の一部として支払い、ダム完成後にかんがい利用者から徴収することになるのは当然のことである。

したがって、県は、建設中、特ダム法 8 条が規定する建設費用負担金の一つとしてかんがい利用者負担金を支払うけれども、それは、いわば県が一時的に立て替えておくものに過ぎないものであり、かんがい利用者はダム完成後にそれを県に支払わなければならない。県の特ダム法 8 条が規定する建設費用負担金の一つとしてのかんがい利用者負担金の支払は、かんがい利用者が県に対してその支払いをしなくてもよい肩代わりではない。

(2) 既設の矢作ダムで条例を制定せずかんがい利用者負担金を徴収していない

(1) 被告は、設楽ダムは未だ完成しておらず、かんがい利用者負担金を徴収する時期になっていないので、かんがい利用者負担金徴収条例を制定していないかのようにいう。

しかし、第 6 準備書面第 4 で述べたように、県は、既設の矢作ダムで特ダム法 10 条の建設費用のかんがい利用者の負担金徴収条例を制定せず、かんがい利用者から特ダム法 10 条 1 項の建設費用負担金を徴収しておらず、設楽ダムについても矢作ダムと同じようにすることは明らかである。被告は、矢作ダムは本件訴訟と関係がないというだけで（どう関係がないかの理由は

主張しない)、矢作ダムについてはよほど触れたくないようである。矢作ダムは、設楽ダムと同じ特定多目的ダムであり、愛知県で先行して行われた先例事業であって、県が設楽ダムについても同様に対処するのは当然のことである。原告が乙事件を提起したのは、豊川用水の受益者に対して設楽ダムについて利用者負担はないと説明されている過程のなかで、すでに矢作ダムが完成しているのに、県は特ダム法10条の特定多目的ダム建設費用のかんがい利用者の負担金徴収条例を制定せず、かんがい利用者から特ダム法10条1項の建設費用の負担金を徴収していないということが明確になったからである。

問題を明確にするため、改めて詳しく説明する。

(ロ) 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最大5.55 m³/sのかんがい用水の開発があり、これを水源とする矢作川総合用水が昭和63年度には事業が完成し、かんがい用水の供給を行っている(甲30p3)。

したがって、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、建設費用のうちのかんがい負担額の10分の1に相当する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う(特ダム法10条2、3項、9条2項)。

ところが、県は、特ダム法10条3項に基づく特定多目的ダム建設費用についてのかんがい利用者負担金の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負担金を徴収していない。矢作ダムでは、すでに昭和46年に用水施設に係る土地改良事業である矢作川総合用水事業が完成しており、徴収を開始しなければならないにもかかわらず、特ダム法施行令14条2項が最短支払期間(第6準備書面第4・2の「最長支払期間」は「最短支払期間」の誤記であったので訂正する)と定めている事業完了後15年を超える19年を経過してもなお、かんがい利用者負担金の徴収条例を制定せず、その徴収をしていないのである。

矢作ダムのかんがい利用者の建設費用負担金は、県が、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)、毎年度、国に支払っている。特ダム法8条で県の収納するかんがい利用者の負担金、同法10条1項、同法施行令12条でかんがい利用者は建設費用につきかんがい負担額の10分の1に相当する負担金を負担しなければならない、同法10条2、3項、9条2項で県知事が条例を定めてその徴収をする、以上のように定められているにもかかわらず、県はかんがい利用者負担金徴収条例を定めず、その徴収をして収納していないのであり、明らかに違法である。

(ハ) 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行われる用排水施設としてのダムの新設がある(土地改良法2条2項1号)。土地改良事業の用水施設として建設されるダムは、特定多目的ダムのかんがい目的と同じ性質のものである。農業水利事業としての土地改良事業による用排水施設として、ダムを建設し、取水および水路施設を建設するのがその典型例である。例えば、矢作川の支流の巴川に羽布ダムがあるが、これは、国営土地改良事業である矢作川農業水利事業によって昭和38年に完成したダムで、取水配水施設として国営土地改良事業である矢作川第二農業水利事業により細川頭首工や幹線水路施設等が建設されている(甲30p2~3)。その他、大阪高裁平成17年12月8日判決事件(国の上告受理申立に対する最高裁平成19年10月12日不受理決定により確定)の永源寺第二ダムも国営愛知川土地改良事業の用排水施設としてのダムである。

被告は、土地改良事業として行われる用水施設の新設が特定多目的ダムのかんがい目的部分と類似の事業であることを否認しているが、このことは上記の例のように農業水利における常識に属することであって、被告の否認は単に為にするものに過ぎない。もし本当に被告がこのことを否認するのであれば、それこそ「被告の独自の評価」である。

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、2条において徴収することが明記されている(甲42の1)。矢作川

第二土地改良事業や矢作川総合土地改良事業の受益者負担金は同条例に基づいて徴収されている（甲42の2）。このように個別の国営土地改良事業毎に負担金徴収条例が制定されているのではなく、国営土地改良事業全体を対象とする負担金の徴収条例が制定されていて、これに基づいて個別の土地改良事業の受益者に対する負担金が徴収されているのである。

したがって、国営土地改良事業の例からして、特定多目的ダムでも、それと同様に、制定されるかんがい利用者負担金の徴収条例は、個別ダム別の、例えば「矢作ダム建設費用かんがい利用者負担金徴収条例」ではなく、特定多目的ダム全体を対象とするかんがい利用者負担金徴収条例であり、例えば「特定多目的ダム建設費用かんがい利用者負担金徴収条例」なのである。

すでに矢作ダムが完成してかんがい利用者から負担金を徴収しなければならないのであるから、その徴収のために、特定多目的ダムの建設費用についてのかんがい利用者負担金徴収条例がなければならない。矢作ダムの農業用水5.55m³/sを水源とする国営土地改良事業の矢作川総合用水については愛知県国営土地改良事業等負担金徴収条例に基づいて受益者負担金が徴収されている。しかし、県は、特定多目的ダム建設費用のかんがい利用者負担金徴収条例は制定していないことは先に述べた通りである。そのうえ、矢作ダム建設費用のかんがい利用者負担金徴収条例もなく、かんがい利用者負担金の徴収についての条例は全くないのである。県は特定多目的ダムのかんがい利用者負担金徴収に係る条例を制定せず、その徴収を全くしていないのである。

(2) 以上の通り、県は、特ダム法10条の特定多目的ダム建設費用のかんがい利用者の負担金徴収条例を制定しておらず、既設の矢作ダムでかんがい利用者から特ダム法10条1項の負担金を徴収していないのであり、同じ特定多目的ダムである設楽ダムについても、矢作ダムと同じようになるし、そうすることは明らかである。

(3) 県がかんがい利用者負担金を徴収しないことは新聞記事から明らか

中日新聞2008年2月23日記事（甲31）によれば、県の担当者は、「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」と話す、「余計に負担を求めにくい状況にあるといい、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」と法の不備を指摘する、と報道している（当然のことであるが、被告もこの内容の記事が掲載されたことは認めており、原被告間に争いが無い）。

県の担当者が言っていることは、要するに、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、設楽ダムから水が入ってくるので設楽ダムの建設費の負担を求めても、その理解が得られない、また、かんがい利用者の負担をさせていない現状では、その費用負担を定めた特ダム法10条が現状にあっていないので、現状に合わせて負担をさせない、ということである。

上記新聞記事から、県に設楽ダムのかんがい利用者負担金を徴収する意志がないことは明らかである。

(4) 設楽ダムのかんがい用水の用途は豊川水系フルプランで説明されている

(イ) 被告は、中日新聞2008年3月8日記事（甲32）のうち、建設部長が「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」と答弁したとの部分を否認している。

建設部長の答弁は、愛知県議会会議録（2008.03.07 平成20年2月定例会（第8号）本文）によれば、「ただしながら、ダムの建設というのは非常に時間がかかります。時間がかかって、あと、本当に水が来るときにどういう形にするのか、これを今すぐ結論が出せるという形にはなっておりません」というものであった（甲43、下線原告代理人）。

答弁を聞いた直後に書かれた上記記事と後日公開された速記録による会議録とは、内容において殆ど違いが無い。あえて違いがあるとすれば、「今すぐ結論が出せるという形にはなっておりません」があるかないかである。いずれにしても、現在、設楽ダムのかんがい用水をどう使用するか定まっていない、ということである。

(ロ) 設楽ダムのかんがい用水は、中日新聞2008年2月23日記事（甲31）の県の担当者の話にもあるように、豊川用水に使用される。また、豊川水系フルプランでは、豊川用水の新規供給水源であり、その必要性を以下の通り説明していたのではなかったのか。

[豊川水系フルプラン]

平成27年の愛知県東三河地域の豊川用水受益区域においては、以下のような営農改善と状況変化に対応するための水利用計画によって新たな水需要が発生し、その合計は10,725千m³/年であり、これを秒平均に換算して0.34m³/sと想定し、設楽ダムにより供給する。

畑作営農の増進 1,243千m³/年

ハウス栽培、トンネル栽培の作付け増進による畑地かんがいの対象面積が増加する。

水田用水量の増加 5,311千m³/年

三河湾沿岸の干拓地の水田地帯の一部区域（神野新田地区）における排水改良の進展による地下水位の低下によって、減水深（水稻栽培の単位面積当たりの消費水量）が増加する。

減少した地区内利用可能量の補完 4,171千m³/s

生活雑排水等の流入による水質悪化等によるため池等の地区内水源の利用可能水量の減少により新たな水源確保が必要である。

被告第6準備書面p10およびp11でも、「新規需要量（「畑作営農の増進」、「水田用水量の増加」、及び「減少した地区内利用可能量の補完」）が手当てされていない値である」と述べている。

以上から明らかなように、設楽ダムのかんがい用水の利用者は豊川用水のかんがい農地の所有者等の耕作者であり、これらの者が建設費用を負担することになる。また、上記要因により追加された新規需要として、その利用者をこれらの受益者に限定すれば、上記のハウス・トンネル栽培畑地、神野新田地区水田、放棄溜池かんがい農地の耕作者がかんがい用水利用者であって、これらの者が建設費用を負担することになり、上記3要因の負担割合は上記水量に応じた割合である（このように費用負担しなければならない利用者を限定していけば、これらの者が上記水量の使用を拒否することは一層明らかである）。

以上の通り、豊川水系フルプランによれば、設楽ダムのかんがい用水の使い途は定まっており、したがって建設費用負担者も定まっているのである。

(ハ) もし、本当に県の説明のように設楽ダムのかんがい用水の使い途が定まっていないのであれば、上記の豊川水系フルプランの需給想定は、県において

は採用する意志がないということである。上記愛知県議会の建設部長の答弁によれば、「当面、県といたしましては、当面、肩がわりをいたしまして、今後の状況を見ながら、これについて対処してまいりたいと思います」ということであって（甲43、下線原告代理人）、現在の状況においてはどうか対処するか定まっていないということであり、設楽ダムのかんがい用水の使い途は定まっていないということである。

結局、設楽ダムのかんがい用水を必要とする新規の水需要はなく、設楽ダムによる新たな供給は必要性がないということである。

3 愛知県がダム使用権設定予定者となったことの意味

- (1) 被告は、県が設楽ダムの水道用水のダム使用設定予定者（ダム使用権者）となり、その取水は豊川用水の取水施設である大野頭首工と牟呂松原頭首工からするという（被告第6準備書面p6）。また、県が設楽ダムの水道用水についてダム使用権設定予定者となることと、（原告代理人注・豊川用水の取水施設である大野頭首工と牟呂松原頭首工とは）別に新たな取水施設を設置して取水することとは論理的必然性はないという（被告第6準備書面p6）。

特定多目的ダムのダム使用権とその貯留を利用した河川からの取水に関する被告の上記主張と理解は、特ダム法3条に反したものである。

- (2) 特ダム法3条は、「多目的ダム（原告代理人注・特ダム法2条が規定する特定多目的ダム）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は、河川法23条の規定による流水の占用の許可によって生ずる権利（以下「流水占用権」という。）を有するほか、ダム使用権を有する者（以下「ダム使用権者」という。）でなければならない。」と規定する。

特定多目的ダムで貯留した水を利用して水道の用に供する者となるには、河川から取水する流水占用権（水利権）とダムによる流水の貯留を確保するダム使用権を有していなければならないのである。ダム使用権者（ダム使用権設定予定者）になるだけでは、当該ダムで確保された貯留を利用して河川からの取水をすることはできず、取水施設を設けて河川流水の取水ができる水利権を有していなければならない。特定多目的ダムのダム使用権（ダム使用権設定予定者となること）とダム貯留を利用した河川からの取水とは、特定多目的ダムでは、特ダム法3条によって論理的必然性があるのである。

既設の取水施設を有する者が河川から取水できる水量は既存の水利権許可の範囲内であって、これを越えた取水はできない。そのためには新たな流水占用の許可（特許）が必要であり、河川維持流量と先行水利流量を侵害しないようにしたうえ、豊水時のみ取水ができる豊水水利権を除いて、河川自流で不足する取水量はダム貯留水による補給水によって得られるように、ダム貯留を利用して安定取水ができるようになっていなければならない。

原告が当初、被告企業庁長に対して水機構から設楽ダムの水道用水を取水する権利の取得の差止を請求したのは、設楽ダムの水道用水は水機構が水利権を有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と考えていたので、特ダム法3条から当然、水機構が設楽ダムのダム使用权者（ダム使用权設定予定者）となると理解していたためである。県が設楽ダムの水道用水のダム使用权者（ダム使用权設定予定者）となると、それを利用した取水は、水機構が水利権を有している豊川用水の大野頭首工と牟呂松原頭首工からはできないのである。

(3) したがって、県が東三河地域の水道の用に供するために設楽ダムのダム使用权者（ダム使用权設定予定者）となっても、県が水利権を取得して河川からの取水施設を設けなければ、設楽ダムの貯留を利用した取水はできないのである。

また、水機構の既設の豊川用水の大野頭首工と牟呂松原頭首工で既存の水利権許可を超えて設楽ダム貯留水を利用した取水することはできず、そのためには水機構が設楽ダムのダム使用权者（ダム使用权設定予定者）でなければならないのである。

結局、取水施設を設置して水利権を取得する意思の全くない県が設楽ダムのダム使用权設定予定者となったということは、設楽ダムの水道用水は取水されることはなく、全く使用されないということである。

第2 原告第8準備書面に対する認否・反論関係

1 農業用水の既開発水量（供給可能量）についての議論

(1) 豊川水系フルプランでは、平成27年度における農業用水の想定需要水量（粗用水量）は199,189千m³/年であり、地区内利用可能量は21,781千m³/年とされており、その差の177,408千m³/年が豊川水系依存量とされている。一方、「既開発水量」を166,683千m³/年として、豊川水系依存量

との差 10,725 千m³/年を新規需要量として、これを設楽ダムにより供給するとしている（例えば甲33の2 p C - 4 - 3）。

- (2) これに対し、原告らは原告第8準備書面等において、平成11年に計画認可された豊川用水二期計画（工期平成11年度～平成20年度予定）の計画諸元対比表（5）（甲37 p 1 - 6）での「設楽ダム着工前」の豊川依存量（現況利用可能量うちの地区内ため池と地区内河川を差し引いた幹線依存量と水源依存量の合計）は197,017 千m³/年であること、平成11年3月に第2回計画変更が確定した国営豊川総合用水土地改良事業変更計画（甲38 p 2 - 20）での豊川依存量も197,100 千m³/年であること等を引用して、平成13年度の豊川総合用水事業の完成により、この豊川依存量は既開発水量となるので、豊川用水地域における農業用水の既開発水量は約197,000 千m³/年と主張した。

また、国土審議会豊川部会における説明資料においても、説明資料（2）（甲6の2）では豊川総合用水1.50 m³/秒、豊川用水4.75 m³/秒（いずれも注の記載から年間平均取水量）とされ、これを年間水量に直せば（計算式 6.25 m³/秒 × 60 秒 × 60 分 × 24 時間 × 365 日）、197,100 千m³となること、豊川総合用水事業による年間総計画水量1億9,700 万m³に対し平成14年取水実績は1億9200 万m³とされていること（水資源開発分科会豊川部会第2回配付説明資料2（甲46）A - 2 - 3 頁、同図表編資料2（甲47）B - 2 - 5 頁）などから、豊川水系フルプランが想定する農業用水需要量を十分賄えることを主張している。

- (3) これに対し被告は、「豊川水系のフルプランは、学識者からなる国土審議会水資源開発分科会の審議を経て、閣議決定をもって国により決定されたものであり、農業用水の需要及び設楽ダムの農業用水についての必要性については、争う余地のないほど明白である。」（被告第6準備書面 p 9 第2・3(5)ウ）と述べている。さらに、「・・・豊川水系のフルプランは、学識者からなる国土審議会水資源開発分科会の審議を経て、閣議決定をもって、国により決定されたものであり、当該フルプランの農業用水新規需要想定の妥当性については争う余地はないのである。」（第3・1(1)）と繰り返している。

2 国土審議会水資源開発分科会豊川部会の審議における問題点

そこで、豊川水系のフルプランを審議した国土審議会水資源開発分科会の審議の妥当性および「既開発水量」についての問題点を明らかにし、被告の主張に対して反論する。

(1) 国土審議会水資源開発分科会豊川部会の問題点

(イ) 平成17年12月8日12月8日(木)15:00~17:00及び平成18年1月19日(木)15:00~16:30に国土交通省3号館特別会議室においてそれぞれ国土審議会水資源開発分科会豊川部会(以下「部会」と略記する)第2回及び第3回の部会が開催され、フルプラン改定に関する審議が行われ、旧フルプランの評価に加え、新フルプラン(現行フルプラン)の水の需要の見通しや供給施設の安定性等について調査審議がなされ、第3回部会において次期計画(現行フルプラン)の案文については妥当であるとされた、とされている。

以下、同審議会の問題点について述べる。

(ロ) 部会の委員名簿は下記の通り公表されているが、豊川水系あるいは東三河地域についての実態に詳しい専門家の委員が何人いるか疑問である。また、このような委員構成の審議会で、大部の資料を配布され、事務局からの説明を含めて都合2回の部会開催時間合計3時間半の会議で内容的に十分な審議がなされるだろうか、はなはだ疑問である。事務局の提案を追認することしかできないように運用されている機関であるとみなさざるをえない。

委員構成：楠田哲也(九州大学、工学、流水マネジメント)、佐々木弘(放送大学、神戸大学、経営学)、藤原まり子(博報堂生活総合研究所、人類学)、村岡浩爾(大阪大学、工学、河川汚濁)、木本凱夫(三重大学、地域保全工学)、田上光大(前 愛知学泉大学、地域社会学)、花木啓祐(東京大学、都市工学)、古米弘明(東京大学、都市下水処理)、松本幸雄(ニュージェック(株)/水力発電コンサルタント)、光岡史郎(豊川用水振興協会理事長)、山内彪(日本ダム協会(財)、専務理事)

(ハ) 供給可能量ないし供給実績に関する議論がなされていないこと

同部会配付資料2の現行「豊川水系における水資源開発基本計画」における水需給の状況(総括評価)部分(甲46pA-2-3)には、「(3)農業用水」の最後の段落において、「豊川総合用水事業による年間総計画水量約1

億 9 7 0 0 万 m³ に対し、昭和 6 0 年実績は約 1 億 6 7 0 0 万 m³ (約 8 5 %) であったが、平成 1 3 年度の同事業の完成に伴い、平成 1 4 年実績は約 1 億 9 2 0 0 万 m³ (約 9 7 %) となっている。」と豊川総合用水事業の完成で、供給実績が大きく増えたと説明されていることは前述の通りである。

一方、同資料(甲 4 6) p A - 2 - 4 以下の「(5) 渇水の発生状況と対策」部分では、「豊川水系における渇水の発生状況をみると、昭和 5 9 年から平成 1 7 年までの 2 2 年間のうち、昭和 5 9 年～平成 1 0 年、平成 1 2 年～平成 1 4 年、平成 1 7 年の計 1 9 ヶ年において取水制限が実施され、取水制限が行われなかった年は、僅か 3 ヶ年である。(図 7)」と記述されている。

このように甲 4 6 の説明資料では、一方で平成 1 3 年度に豊川総合用水事業が完成し、農業用水の供給実績が増えて計画供給量に近い実績が得られていることに触れながら、他方で、渇水状況の記述においては、豊川総合用水事業が完成した平成 1 4 年以降と以前を区別していない。取水制限が行われなかった 3 年のうち、2 年は平成 1 4 年以降に含まれること、さらに平成 1 7 年は東三河地域の気象観測史上最少の年降水量を記録した年であることを考慮すれば、平成 1 4 年以降は豊川水系の渇水をめぐる状況は大きく変化しており、それ以前と区別して検討することが必要なはずであるが、同部会ではこの点が議論された形跡がない。

すなわち、平成 2 0 年の現時点で、平成 1 3 年以前と平成 1 4 年以降とを区別して、取水制限が行われた年数を比較すれば平成 1 3 年以前が 1 8 年中 1 7 年で取水制限が実施されたのに対して、平成 1 4 年以降では、平成 1 4 年、1 7 年、1 8 年の計 3 年(平成 2 0 年までの 7 年中)で、しかも平成 1 4 年は総合用水完成直後で完全運用はなされておらず、平成 1 7 年は気象観測史上最少の年降水量(作手観測点)を記録した年であり、平成 1 8 年は平成 1 7 年の少雨の影響が残っている冬季の取水制限であったことを考慮すれば、大きく状況が変わったことは明らかである。しかし、事務局からはそのような説明もなく、この点について議論がされた様子もない。

(2) 降雨状況と安定供給可能量について

(1) 同資料 2 (甲 4 6) p A - 2 - 5 の最後部分では、「また、近年の降雨状

況を踏まえ、平成12年度において年間を通じて安定的な水供給が可能となるような都市用水の水量をシミュレーションにより試算してみたところ、近年の20年で2番目の規模の渇水を対象にすると地下水等を含めた供給可能量は約32%減少し、また、近年最大の渇水を対象にすると供給可能量は約36%減少することがわかる。(図8~10)」、「このように、供給可能量は降雨の状況や河川の流況に左右されるものであり、必ずしも計画当時に想定した水量が確保されているとは言えず、例えば平成6年~平成8年のような少雨の年には必要な水量が確保されない場合がある。したがって、近年の流況をもとにした供給可能量と需要とのバランスに留意しつつ、需要と供給の両面から水利用の安定性向上に資する対策を図っていくことが重要である。」と総括している。

この部分は、設楽ダム建設事業の必要性に関わる重要な論点であるので、以下気象庁の観測データを突き合わせて検証する。

- (ロ) 部会資料に示されている供給施設の安定性評価の基礎資料の一つである同資料7(甲48)pA-7-1においては、「1. 近年の少雨化傾向に伴う供給施設の安定性低下」と題して、「ダム等が計画された当時に比べ、近年では少雨の年が多く、毎年の降水量の変動が大きくなっている。また、降雨総量の年平均値が減少傾向を示している。このため、河川流量が減少してダムからの補給量が増大する渇水の年には、計画どおりの開発水量を安定的に供給することが困難となる。すなわち、供給施設の安定供給量が低下していると言える。」と記述されている。そして、同ページに示されている年降水量の推移のグラフに示された近似曲線の傾きから、40年間で年降水量が約90mmも減少するものとして、供給安定性の評価のシミュレーションが行われたことが示されている。同部会配付資料の図表編(甲47)pB-2-9に示されているH12供給量(近2/20)、(近1/20)などの値は、このような前提に基づいたものである。
- (ハ) しかしながら、気象庁のデータ(気象統計情報、日本の年降水量)では、日本の年降水量平年比の経年変化(1898~2006年)として、「国内51地点で観測された降水量から計算した2006年の年平均降水量の平年比は、111%でした。1898年の統計開始以降、年ごとの変動が大きく

なっています。長期的な変化傾向は見られませんが、1920年代半ばまでと1950年代頃に多雨期がみられます。」と記述されている(甲16-1枚目)。つまり、日本列島の年降水量に長期的変化傾向はみられないわけで、部会「資料」とは明らかに異なっている。

それでは、豊川流域において、年降水量が減少傾向にあるのだろうか。気象庁のアメダスデータから、作手観測所の年ごとの値について、表(甲49)とグラフ(別紙1)で示してみると、1978年から2007年までの30年間について、減少傾向は認められない。近似曲線を求めてみると、減少ではなく僅かではあるが、年0.5mm程度の増加傾向にある。つまり、日本全国の平均的な傾向ばかりでなく、豊川流域においても、年降水量が減少傾向にあるなどという事実はない。

- (二) 以上の気象庁の年降水量のデータを基に判断すれば、設楽ダムの建設の根拠を示すフルプランの前提とされた「近年の少雨化傾向」、したがって「供給施設の安定供給量の低下」なる根拠そのものがないことになる。

フルプランにおいて、既設の水源施設による供給可能量は平成27年の需要予測値を大きく上回っており、新規水道用水開発が必要だとする根拠は、(近2/20の)安定供給可能量が需要予測値に対して僅かに不足する可能性があることである。上に見たように、渇水年における供給可能量の低下の根拠とされる降水量の減少は根拠のない仮定に過ぎないことが明らかであり、またすでに原告第2準備書面外で示したとおり、平成27年の水道水の需要予測値そのものが過去の実績値の推移からかけ離れて高い値に設定してあることも含めて考えれば、水道水の新規開発はまったく必要がないことは明らかである。

- (3) 豊川水系における「近年の渇水状況」について

なお、同部会資料4「豊川における近年の渇水状況」(pA-4-2)の初め部分、「河川環境への影響」として、「河川流量が減少したことにより、アユの斃死が見られた」、図表編の図4(pB-4-4)に写真が掲げられ、同記述によれば河川流量減少がアユの斃死の原因であると読めるが、アユの冷水病の蔓延が見られた時期であり、原因が特定されたわけではなく、この時期には牟呂松原頭首工より上流においても多量のアユが死んでいるので、渇水によ

る河川環境の悪化が主原因であるとは言えない。

- (4) 以上に例を見たとおり、豊川水系のフルプランの見直しについては、審議会の委員構成、審議の経過、審議に使われた資料の内容等に数々の疑問が存在すること、設楽ダムの建設計画の前提となっている水需給想定において、とりわけ農業用水については、後記する既施設の供給能力である算定既開発水量において想定的前提そのものを揺るがす大きな問題が存在するのであり、被告の主張するようなフルプランの正当性は認められないのである。

3 農業用水の既開発水量（新規水源開発の必要性）について

- (1) 豊川水系フルプランでは、平成27年度における農業用水の想定需要水量（粗用水量）は199,189千m³/年であり、地区内利用可能量を21,781千m³/年とし（その差の177,408千m³/年が豊川水系依存量となる）、「既開発水量」を166,683千m³/年として、粗用水量との差10,725千m³/年を新規需要量として、これを設楽ダムにより供給するとしている（例えば甲9pB-5-13、甲33の2pC-4-3、甲50pA-5-5）。

しかし、どこにも「既開発水量」を166,683千m³/年とする根拠は示されていない。

- (2) むしろ、上述のように、同部会説明資料2（甲46pA-2-3）の「（3）農業用水」の段落の最後の部分には、「豊川総合用水事業による年間総計画水量約1億9700万m³に対し、・・・」と記載されている。平成13年度に豊川総合用水事業は100%完成しており、現在の農業用水の供給施設は、これだけの供給可能量を備えているのである。このことは資料の図表編（甲47pB-2-5）にもグラフで示されている。

また、別紙2のとおり、平成14（2002）年以降の豊川用水からの農業用水取水実績量も、平成15（2003）年、平成17（2005）年を除き1億9700万m³に匹敵する水量となっている。平成17年が東三河地域の気象観測史上最少の年降水量を記録した年であることは前述した通りである。また平成15年は取水量が1億9700万m³よりも少なかったが、取水制限はなされておらず（甲47pB-2-8）、取水制限以外の原因で取水量自体が少なかったのである。

- (3) ところで、甲51「豊川総合用水（既開発）における需要量集計表【設楽ダ

△計画基準年（S43）における需要量】」は、平成17年11月9日付東海農政局から愛知県農地計画課宛にされたフルプラン改訂作業における事務連絡資料の一部である。ここでは需要量のうちの幹線依存量合計が166,683千m³と記載されている。この「幹線」は「幹川」の誤記で、豊川のことであって、「幹川依存量」とは需要量のうち豊川に依存する水量であり、166,683千m³が需要量であることが分かる。

この166,683千m³は年間水量であり、その値は上記した「既開発水量」の166,683千m³/年と同じ値である。

結局、上記した豊川水系フルプランにおいて「既開発水量」166,683千m³/年とされる値は需要量であって、供給可能量すなわち既開発水量ではないのである。

被告も「開発水量とは水源に依存する水量であり、かんがい区域における需要水量（消費水量）から有効雨量及び地区内利用可能量を差し引いたものであることから（乙9 6 - 22頁）、一般に、開発水量は年間降水量が少ない年（注。昭和22年）の方が多量年（注・昭和43年）より大きくなるのである」（被告第6準備書面p12）と述べている。これからも、昭和43年基準によって求められたという166,683千m³/年は需要量なのである。

(4) 供給可能量である既開発水量は上記したように197,000千m³である。

現在の豊川総合用水事業の農業用水の供給施設は、昭和43年よりはるかに降水量が少ない昭和22年を基準年として197,000千m³/年の開発水量によって計画され、平成14年には施設が完成して197,000千m³/年の供給能力を有しているのである（しかも、平成14年以降の取水実績もほぼ同様であることは上記のとおりである）。それ故、豊川水系フルプラン説明資料（2）（甲6の2）では、年間水量197,100千m³を每秒平均水量に換算して、豊川総合用水1.50m³/秒、豊川用水4.75m³/秒と記載されているのである。これが既開発水量であって、豊川水系フルプランの農業用水の需要想定を前提としても、新規需要水量はなく、新たな水源は必要がないことになる。

そして、166,683千m³/年は、昭和22年よりもはるかに降水量が多い昭和43年基準に基づいて求めた需要量であって、需要量を供給可能量である既開発水量として将来の需要予測の計算に用いることは誤りである。

4 新規水需要について

(1) 受益面積の減少

(イ) 原告第8準備書面第2・1において述べているのは、同準備書面別表2によって、農林センサスの経営耕地面積の推移を示して、耕作面積、とりわけ水需要量の大きい水田の耕作面積が著しい減少傾向にあることを明らかにしているものであり、被告が述べる数字の細かな違いは、原告の主張の正当性に何ら影響しない。

(ロ) 被告は原告第8準備書面別表2に音羽町が入っているのを非難している。

しかし、音羽町が豊川用水のかんがい地区に入っていないことは事実であるが、豊川総合用水事業の当初計画では音羽町を含めている。

したがって、音羽町の経営耕地面積を加えるか除くか、いずれでもよいが、いずれにしても音羽町の農地面積は小さいので、同準備書面での原告の主張に影響を与えるものではない。

(ハ) 東三河地域における施設園芸の面積について、被告は乙31によって、平成7年の1,872haと平成17年の2,133haを比較して、増加していると反論している。

施設園芸の面積は、平成7年から平成17年の間に増減傾向が変化してきている。施設園芸の面積は、平成7年から増加していたが、平成11年～15年がピークで、平成17年には減少してきている(甲41)。単純に、期首の平成7年と期末の平成17年だけを比較しても意味がなく、それではいけないのである。施設畑面積は、豊川水系フルプランの想定では2,246haであるが、平成17年においては、平成7年からの増加が頭打ちになり減少してきて2,133haになっているのであって、想定面積が過大となっているのである。

また、甲41愛知県『農業の動き2008』p39では、施設園芸の中長期的展望として、担い手の高齢化と後継者不足、施設の老朽化、原油価格の高騰を指摘しており、いずれも施設園芸の面積を減少させる要因であって、今後、施設園芸面積が増加すると想定するのは困難である。

(2) 神野新田地区の減水深の増加について

(イ) 神野新田地区の減水深の増加は同地区の湛水防除事業が原因である。

神野新田地区の湛水防除事業は、甲39の「1(3)事業の目的」において「ア)1/20確率降雨/3日時」や「イ)1/10確率降雨/3日時」のようになり、年間を通して起こることに対してではなく、3日連続雨量が20年に1回とか10年に1回とかのまれに起こる異常な降雨時において「旧況の排水機能を回復する」ことを目的としているのであり、排水機の全面的運転は一時的なものであって、それによる減水深の増加があったとしても一時的なはずである。これだけでは、通常時において減水深が増加して消費水量(需要水量)が増加することの理由としては不十分である。

また、甲39の「2(4)事業効果」によれば、湛水時間(1/20:3日連続)は、二十間川では旧況が24時間であるのに対して実施後は15時間、五号池では旧況が19時間であるのに対して実施後は13時間と、旧況よりも湛水時間が小さくなって、旧況よりも多くの排水を行うことになっている。

神野新田地区の減水深の増加は、仮にあり得るとしても、必要以上の過剰な排水機の運転によって作り出されたものであって、排水機の運転を適正に行えば生じないものである。

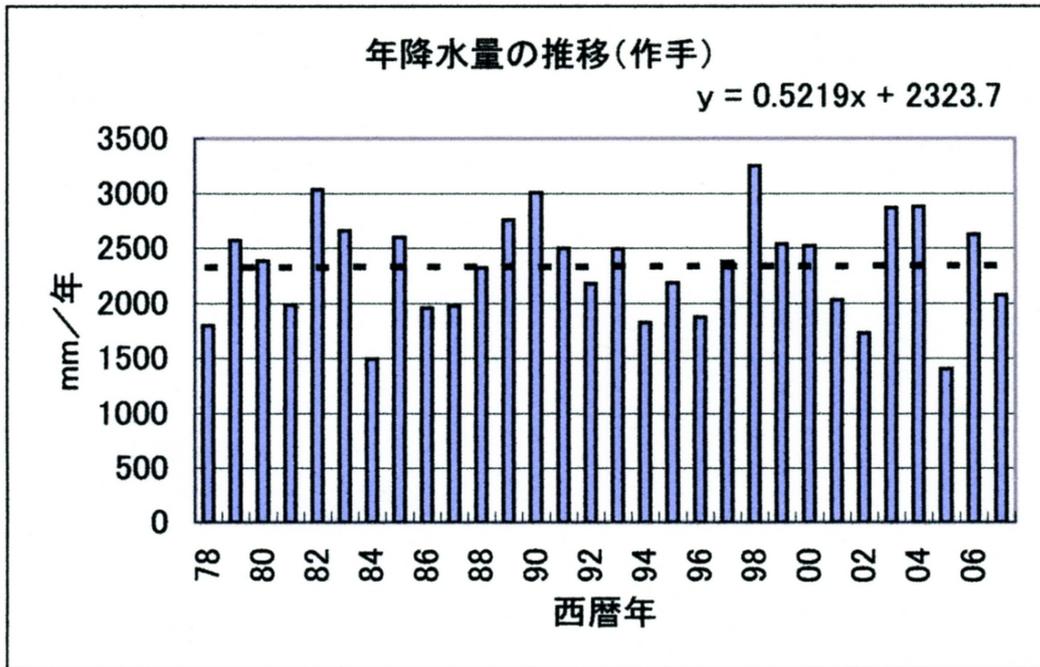
(ロ) 神野新田地区での湛水量の増加は、水田への流入水量が増加していることが根本的な原因と考えられるのであり、そうとすれば、まず水田への流入水量の増加を防止することが必要である。

(ハ) 被告の主張は、神野新田地区の減水深の増加の原因を放置して、むしろ新規水需要を敢えて創出しようとするものである。「水不足」を強調するのであれば、まず排水機の適正な運転等の節水をすることが先決である。

(3) ため池の水質悪化について

被告は、生活雑排水の流入によりため池の水質が悪化し農業用水として利用できなくなるので新たな水需要が発生すると主張している。

しかし、これについても被告がことさら「水不足」を強調するのであれば、水質悪化を防止してため池を保全することをまず急ぐべきである。「水質悪化」をそのままにして、新たな水需要を主張することは本末転倒である。



気象庁アメダスデータ、年ごとの値(作手)に基づいて作成

豊川用水取水実績(農業用水)

単位 10^6m^3 / 年

年度	大野農水	牟呂松原農水	合計
90	129.2	58.4	187.6
91	128.7	64.6	193.3
92	128.3	64.6	192.9
93	115.0	62.8	177.9
94	110.2	55.8	166.0
95	113.8	61.1	175.0
96	103.5	67.8	171.3
97	117.3	65.3	182.7
98	124.8	65.9	190.6
99	126.5	63.9	190.4
00	131.1	67.0	198.2
01	121.7	58.5	180.1
02	126.9	65.2	192.1
03	129.6	54.0	183.6
04	142.5	58.4	200.9
05	132.2	55.4	187.6
06	136.1	62.5	198.5
07	145.5	62.8	208.3

