

甲事件：平成19年（行ウ）第32号

次回期日 9月17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 9 準 備 書 面

平成20年9月11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

第1部 公金支出差止請求の対象

本件において、原告らが差止を求めているのは、支出であって、支出負担行為ではない。

本件における被告知事に対する公金支出差止請求の対象は、支出命令である。「支出」（意思決定と外形的行為からなる広義のもの）において、長である知事がする行為は意思決定である支出命令である（地方自治法232条の4）。支出（狭義、外形的行為として実際に支払をすること）は、会計管理者（出納長）の権限である（地方自治法232条の4）。

地方公営企業の場合は、支出は、意思決定も外形的行為も管理者の権限となっている（地方公営企業法9条11号、27条）。したがって、被告企業庁長に対する公金支出差止請求の対象は支出である。

第2部 主張の要約整理

第1章 本案前の主張

第1 住民監査請求前置（地方自治法242条の2第1項）の具備

1 (1)原告吉田政則は、平成19年5月25日に訴えを取り下げている。

(2)原告伊藤きみ外50名は、平成19年3月12日に住民監査請求を却下された原告市野和夫外115名の原告らと全く同一内容の住民監査請求を、同年3月19日、同月26日及び27日に提出し、本訴を提起した平成19年4月12日前にすでに住民監査請求を行っている。

なお、被告らは、原告富田達也に対する反論のなかで、同原告は訴え提起時に住民監査請求をしていないことをもって住民監査請求不前置を主張しており、訴え提起時に住民監査請求を行っている原告伊藤きみ外50名に対する却下の申立は取り下げざるを得ないものである。

(3)原告富田達也は、本訴提起後の平成19年5月1日に住民監査請求を行っている。

2 地方自治法242条の2第1項の定める住民監査請求前置の要件は、訴訟要件に過ぎず、事実審の口頭弁論終結時までに具備されれば足りる。その結果、原告らは全て住民監査請求前置の要件（地方自治法242条の2第1項）を具備している。

第2 異時の住民監査請求人による同一住民訴訟の共同の訴え

住民訴訟は、地方自治法 242 条の 2 第 1 項各号の規定から明らかなように、当該住民訴訟の原告がなした住民監査請求に対する監査結果の取り消し等の変更を求めるものではなく、直接的に職員等の行為等を求めるものである。そのうえ、地方自治法 242 条の 2 第 4 項は住民訴訟が係属しているときに別訴による同一の請求を禁止しており、複数の住民による同一の請求は共同訴訟として提訴する以外に方法がなく、むしろ、それを義務付けているのであって、複数の住民の提起した同一内容の住民訴訟は、民事訴訟法 40 条 1 項が規定する訴訟の目的が共同訴訟人の全員について合一にのみ確定すべき場合に該当し、類似必要的共同訴訟である（最大判平成 9 年 4 月 2 日民集 51 卷 4 号 1673 頁参照）。

したがって、同一請求内容の住民訴訟は、住民監査請求をした時期にかかわらず同時に共同して訴えを提起できる。伊藤きみ外 51 名の原告は、116 名の原告らと共同して同一内容の本訴を提起できるのである。

第 3 豊川用水の利水安全度向上に係る住民監査請求前置、請求の同一性

住民訴訟が住民監査請求を前置しなければならないことから、住民監査請求と住民訴訟の対象行為は同一であることは必要であるが、住民訴訟の対象となる行為・事実は、住民監査請求に係る行為・事実から派生し、又はこれらを前提に後続することが必然的に予想される全ての行為・事実に及ぶというべきであり、そのような観点から同一性が肯定できれば住民監査請求前置の要件は満たされているというべきである。

本件請求の趣旨には、豊川用水（豊川総合用水を含む）の利水安全度向上に係る負担の支出差止を求めている部分がある。利水安全度向上に係る容量は、設楽ダムの貯水容量のうちの利水容量中の「流水正常機能維持容量 6000 万³」に含まれているものである。本件住民監査請求では、住民監査請求書において、流水正常機能維持容量 6000 万³を 1 項の表中に明記して、3 項よって書きにおいて、設楽ダムの流水正常機能維持容量 6000 万³を含む各容量に関して発生する愛知県の建設費用負担金につき、その支出の差止を求めている。豊川用水の利水安全度向上は流水正常機能維持容量に含まれており、本件住民監査請求では流水正常機能維持容量に係る費用負担金の支出差止を求めている、豊川用水の利水安全度向上についても費用負担金の支出差止を求めているのである。

第 4 支出差止請求対象の特定

最高裁平成5年9月7日判決は、織田ヶ浜埋立工事公金支出差止請求事件において、「今治市長は、今治市が別紙図面記載の都市計画公園『東村海岸公園』の地先に計画している埋め立て免許に基づく埋め立て工事に関する一切の公金を支出してはならない」という支出差止請求対象の特定性を肯定している。

本件請求の趣旨は、被告らの特ダム法7～9条に基づく「設楽ダム建設費用負担金」についての支出の差止を求めており、上記最高裁判例から差止請求対象の特定として認められる「設楽ダムの建設に関する一切の公金の支出」よりもさらに特定したものである。したがって、特ダム法に基づく設楽ダム建設事業の費用負担金という特定がなされており、差止請求の対象行為が明らかであって、差止請求対象の特定性に欠けるところはない。

第5 本件財務会計上の行為の蓋然性

最高裁平成18年4月25日判決は、土地区画整理事業に係る公金の支出差止請求事件において、住民監査請求の時点で土地区画整理法上の事業計画の決定及び公告の前であっても、将来の公金の支出につき、住民監査請求の対象となることを肯定している。

本件では、平成18年2月18日に閣議決定された豊川水系水資源開発基本計画（豊川水系フルプラン）において、設楽ダム建設事業が明示されている。設楽ダムの基本計画の決定の前提となる環境影響評価手続が、平成16年11月の環境影響評価の方法書の縦覧開始によって始まっており、現在においては、環境影響評価書の縦覧中である。国の平成19年度の予算において、設楽ダム建設事業に19億円の予算措置が講じられている等の事実が認められる。これらの事実からすれば、設楽ダム基本計画が未だ作成されていなくても、設楽ダム建設事業の実施並びに愛知県および愛知県企業庁の設楽ダム建設費用負担金についての支出がなされることは、相当の確実性をもって予測されるということができ、財務会計行為がなされる蓋然性が認められる。

第2章 本案の主張

第1 水道用水（都市用水）

1 違法を基礎付ける事由

需要の見込みがない、また河川からの取水計画のない水源開発である。

2 差止対象

被告企業庁長の支出

3 財務会計上法規上の違法

(1) 先行する原因行為があつて財務会計上の行為がなされたとき、当該原因行為を前提としてなされる住民訴訟の対象となる当該財務会計上の行為が財務会計上負う行為規範を含む財務会計法規に違反しているときは、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違法となる（『最高裁判所判例解説民事編平成4年度』p541以下参照）。

(2) 水道水の供給を目的とする水道事業（水道水供給事業を含む）は、地方公営企業として料金収入による独立採算制によって経営しなければならず（地方財政法6条、同法施行令12条）、水源開発は、その開発水の需要があり、かつそれを河川から取水して利用する体制があつて、料金収入が得られて、投資経費が回収できるものでなければならない。

需要の見込みのない、また河川から取水する計画のない水道水に係る建設費用負担金の支出は、料金収入で回収できない投資経費を発生させる。これは、地方財政法4条1項の経費は当該目的を達成するために必要かつ最小限度を超えて支出してはならないとの規定に違反しており、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。

第2 農業用水

1 違法を基礎付ける事由

需要の見込みがない。

2 差止対象

被告知事の支出命令

3 財務会計法規上の違法

需要の見込みがなく、県の農業用水に係る建設費用負担金の支出は必要かつ最少限度を超えており、地方財政法4条1項の経費は当該目的を達成するために必要かつ最少限度を超えて支出してはならないとの規定に違反していて、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。

第3 洪水調節

1 違法を基礎付ける事由

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。設楽ダムでは、ダムによる豊川の洪水調節効果は限定的であり、豊川において他の洪水対策が不可能又は困難であり、ダムによる洪水調節が有効な方法であるのかが検討されていないし、それが明らかになっていない。

2 差止対象

被告知事の支出命令

3 財務会計法規上の違法

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で、ダムによる洪水調節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ところ、本件では、設楽ダムの洪水調節効果は限定的であり、他の代替案の検討がなされておらず、県がその建設費用負担金を支出することは、地方財政法4条1項の当該目的を達成するために必要かつ最小限度を超えての支出してはならないとの規定に違反しており、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。

第4 流水正常機能維持（豊川用水の利水安全度向上を含む）

1 違法を基礎付ける事由

(1) 流水正常機能維持

豊川の下流の河川維持流量を河川環境要素として、これを保全する目的で上流に、その予定地および周辺等の環境を悪化させるダムを建設するのは、環境対策として矛盾して誤りである。

豊川の大野頭首工より下流の水量が水涸れ等、著しく少なくなってしまったのは、大野頭首工での豊川用水の取水が河川維持流量を考慮せずになされているためであり、豊川用水、特に農業用水は浪費されており、従量制など水使用を合理化すれば、取水必要量はもっと少なくなつて、河川流量の回復は可能である。

(2) 豊川用水の利水安全度向上

豊川用水の需要量の想定を精確にすれば、近年20年で2番目の渇水年でも現在施設で供給が可能であり、豊川用水の利水安全度は必要性がない。

豊川用水の利水安全度の向上は、豊川用水自身、受益者である豊川用水利用

者の費用負担において行うべきものであって、一般会計の公費負担で行うべきものでない。

2 差止対象

(1) 流水正常機能維持

被告知事の支出命令

(2) 豊川用水の利水安全度向上

主位的

水道用水 被告企業庁長の支出

農業用水 被告知事の支出命令

予備的

被告知事の支出命令（全て流水正常機能維持に含まれるため）

3 財務会計法規上の違法

環境対策として誤っており、県が流水正常機能維持に係る建設費用負担金を支出することは地方財政法4条1項の経費は当該目的を達成するために必要かつ最小限度を超えて支出してはならないとの規定に違反しており、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。

豊川用水の近年10分の1の利水安全度は現在施設で十分に確保しうるものであり、県が豊川用水の利水安全度向上に係る建設費用負担金を支出するのは、地方財政法4条1項の経費は当該目的を達成するために必要かつ最小限度を超えて支出してはならないとの規定に違反しており、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。また、豊川用水の利水安全度向上を流水正常機能維持に含めて公費負担することは、受益者負担の原則に違反しており、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。

第5 環境

1 違法を基礎付ける事由

豊川と三河湾は水圏として一体のものであり、設楽ダムの建設は三河湾の水質に悪影響を与えることが予想されるうえ、既存の知見・情報によって三河湾は設楽ダムの環境影響を受ける範囲で環境影響評価の対象である（環境影響評価法6条、同法に基づくダム事業に係る環境影響評価の項目並びに当該項目に係る調査、予測及び評価を合理的に行うための手法を選定するための指針、環境保全の

ための措置に関する指針等を定める厚生・農林水産・通商産業・建設省令（以下「ダム事業環境影響評価指針省令」という）3条）にもかかわらず、設楽ダムの環境影響評価では、三河湾の水質に与える影響についての調査、予測および評価が全くなされなかった、設楽ダム建設予定地は生態系の頂点に立つ絶滅危惧B類のクマタカ、同類のサシバ、準絶滅危惧種のオオタカの生息地であり、絶滅危惧B類で国指定の天然記念物であるネコギギの重要な生息地であって、設楽ダムの建設はこれらの生息の場を失わせるうえ、設楽ダムの環境影響評価ではこれらについて適切に予測、評価するために必要とされる水準が確保されるよう調査を行い（ダム事業環境影響評価指針省令9～11条）、環境保全措置および代償措置を検討しなければならないが（ダム事業環境影響評価指針省令14条）、調査検討が不十分なうえ、実証されていない移し替えを代償措置として行うこととしている、その他、ダムの貯水と放流はダム貯水池と下流の水域環境に悪影響を与えるが、その予測、評価が不十分である、以上のように設楽ダムの建設は環境に悪影響を与えるうえ、環境影響評価としてなさねばならないことがされていない。

2 差止対象

被告知事の支出命令

被告企業庁長の支出

3 財務会計法規上の違法

設楽ダムの建設費用負担金支出の原因となる設楽ダムの建設は三河湾やネコギギと生態系の頂点にたつ猛禽類の生息などの自然環境に悪影響を与え、上記第1～第4の違法を基礎付ける事由で述べたこともあって著しく合理性を欠いており、その建設費用負担金を支出することは予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法がある。また、設楽ダムの環境影響評価は環境影響評価として必要なことがなされておらず、設楽ダムの建設はダム建設事業として実行できるものではなく、その建設費用負担金を支出することは地方財政法4条1項の経費は当該目的を達成するために必要かつ最小限度を超えて支出してはならないとの規定に違反しており、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。