

原告準備書面 2 の要旨

設楽ダム住民訴訟原告弁護団

1 本件支出差止請求の構造と理由（判断枠組と判断対象）等

(1) 本件支出差止請求の構造（判断枠組）

ダム使用権設定予定者がダム使用権設定申請の取下をすると費用負担義務を免れて負わなくなる。ダム使用権設定申請の取下は、ダム使用権設定予定者としての費用負担義務を負わなくする行為である。違法な費用負担義務の負担を是正して当該費用負担金の納付義務を負わないようにし、以て違法な当該費用負担金の支出の差止を求める地方自治法 242 条に基づく住民監査請求につき、監査結果に対して不服があるときにできる住民訴訟（地方自治法 242 条の 2 第 1 項）としては、同項 1 号の差止請求として、費用負担金の支出差止を求め、その請求原因において、違法な費用負担義務の負担の是正し、以て当該費用負担金の納付義務を負わないようにして当該費用負担金の支出の差止請求をすることになる。

原告らは、本件支出差止請求として、設楽ダムの水道用水のダム使用権設定予定者は愛知県（水道）であるので（甲 3）、地方公営企業である愛知県水道用水供給事業の管理者の被告企業庁長に対し、設楽ダムの水道用水のダム使用権設定申請の取下をすることによって違法な費用負担義務の負担を是正して本件費用負担金の納付義務を負わないようにして、設楽ダムの水道用水の費用負担金の支出の差止を請求するものである。

(2) 違法の理由（判断の対象）

原告らが違法な費用負担義務の負担を是正して支出差止を請求する理由は、設楽ダムからの水道用水の供給は必要がなくなったことである。

この設楽ダムからの水道用水の供給は必要がなくなったことの判断は、設楽ダムの水道用水の必要性の根拠となった 2015 年度を目標年とする愛知県需給想定調査の目標年の 2015 年度になり、同年度の需要実績値という客観的・具体的事実が存在することになり、需要実績値は愛知県需給想定調査の需要想定値を大きく下回っていること、即ち想定値は実績値と乖離していることが確認されたという事実確認に基づくものであり、将来の計画目標年に向けた水需要の将来の推計・予測が合理的なものであったかによるものではない。

この事実確認によって、設楽ダムの水道用水は、そのダム使用権設定申請を維持する根拠が失われたのであり、ダム使用権設定申請の取下を行い費用負担義務を免れて、

本件費用負担金の納付義務を負わないように、つまり国土交通大臣が納付通知を出せないようにして、費用負担金の支出ができないようにしなければならないのである。

(3) 水道事業についての基本的考え方

水道事業を行う水道事業者及び水道用水供給事業者は、水道法の目的である「清浄にして豊富低廉な水の供給」（1条）の三つの目的を偏りなく図らなければならない、事業を行うに当たっては、常に経済性を発揮することを経営の原則として（地方公営企業法3条）、適正かつ能率的な運営に努めなければならない（水道法2条の2第1項）とともに、事業計画に定める給水区域内の需要者から給水契約の申込みを受けたときは、正当な理由があるときを除いて給水契約の受諾を義務づけられ（水道法15条1項）、給水を受ける者に対し常時水を供給しなければならないとして（同条2項本文）、常時給水義務が課されている。

これらのことから、水道用水の供給においては、第一次的に、10年に1回（1/10）規模の渇水年を供給計画の計画規模年とし、その下での河川流況から取水制限がない水量を供給する施設を整備し、第二次的に、計画規模年を上回る渇水においては、河川からの取水制限があったとしても、常時給水義務を果たすことができる水量を供給するようにしている。

2 具体的な違法の理由

(1) 目標年度の実績により設楽ダム水道用水は必要がないものとなった

(ア) 愛知県需給想定調査は、豊川水系（東三河地域）の上水道の需要量（最大）は、基準年の平成15（2003）年度では取水量 $3.41\text{ m}^3/\text{s}$ （日給水量28.8万 m^3 ）であったものが、目標年の平成27（2015）年度には取水量 $4.42\text{ m}^3/\text{s}$ （日給水量33.9万 m^3 ）になると想定していた。日最大給水量が平成15年度の28.8万 m^3 から平成27年度には33.9万 m^3 と1.18倍増加する想定となった理由は、平成15年度では、日平均給水量が24.6万 m^3 、負荷率が85.5%であったものが、平成27年度には、日平均給水量が26.8万 m^3 に1.09倍増加し、負荷率が79.1%に減少すると想定していたことによることが大きい。

これに対して、供給は、「近年の少雨化傾向に伴う供給施設の安全性低下」があるとして、近年20年（昭和55年度～平成11年度）で2/20渇水年（平成8年度）では開発水量の62%であり、最大渇水年では開発水量の57%とされた。水資源開発施設は、近年2/20渇水年（平成8年度）において供給施設からの補給により年間を通じて供給可能な水量によって評価することになり（乙24の資料8）、これが安定供給可能量とされた（甲13の2P.補3-6、甲4及び乙19の「水道用水3 総括票（水需給）」）。

豊川水系の既存施設の近年2/20渇水年（平成8年度）の供給可能量は、市町村水源の自流・地下水等を平成15（2003）年度実績値によっても3.627

m³/s（日給水量は、水資源開発施設については給水事業者利用量率・実績98.8%、水資源開発施設利用量率95%に基づく、30万m³となる）であり、供給不足を生じる。近年2/20年供給可能量による供給不足を補うために、設楽ダム（開発水量0.18m³/s）からの供給が必要となった。

(イ) 目標年の2015（平成27）年度が経過し、平成29年3月に平成27年度の『愛知県の水道 水道年報』が公表され、実績事実によって上記愛知県需給想定調査の需給想定を検証ができるようになった

2015（平成27）年度の豊川水系（東三河地域）の上水道の需要は、日給水量は、平均23.2万m³、最大27.0万m³で、負荷率は85.8%であった（甲5）。

日平均給水量は、愛知県需給想定調査の想定では26.8万m³であったが、実績は23.3万m³と想定値より約3.5万m³も小さく、日最大給水量は、愛知県需給想定調査の想定では33.9万m³であったが、実績は27.0万m³と想定値よりも約7万m³も小さかった。負荷率は、愛知県需給想定調査の想定では79.1%であったが、実績は85.8%と想定値よりも6.7%も大きく、至近10ヵ年（平成18～平成27年度）の下位3ヵ年の平均は86.2%（平成27・85.8%、平成20・86.3%、平成25・86.5%）と想定値よりも7.1%も大きかった（表1-1）。給水量、負荷率のいずれにおいても、想定は実績と乖離した結果であった。

これに対して、供給は、上記のように、市町村水源の自流・地下水等の給水量を平成15年度実績に基づく近年2/20年供給可能量3.627m³/sでも、水資源開発施設については給水事業者利用量率は実績98.8%、水資源開発施設利用量率は95%に基づいて日給水量を求めると、30.0万m³（自流・地下水等についての給水量を愛知県需給想定調査の供給想定値に基づく29.4万m³）である（表2-3-1(2)a、b）。

愛知県需給想定調査の目標年度において、設楽ダムのない既存施設で需要に対して供給可能なことが確認された。設楽ダムの水道用水の供給は必要がないことが確定したのである。

(2) 付随的問題

(ア) 豊川水系の上水道水の利水安全度と近年における渇水について

豊川用水の水源となる貯水施設（ダムと調整池）は、豊川用水事業と豊川総合用水事業によって二段階で建設された。最初に豊川用水事業によって、宇連ダム（有効貯水容量2842万m³）と地区内3調整池（合計貯水容量260万m³）が建設され、その後、2011（平成13）年度に、豊川総合用水事業によって、大島ダム（有効貯水容量1130万m³）と大原調整池・蒲郡調整池・万場調整池・芦ヶ池調整池の4調整池（合計貯水容量1210万m³）が建設された（乙11）。豊川総合用水事業によって大島ダムと上記4調整池（合計貯水容量2340万m³）が建設さ

れたことによって、豊川用水の利水安全度は大きく向上した。

豊川総合用水事業が完了した後の豊川用水の上水道用水の供給可能量は、上記のように、水資源開発施設では利用率を浄送水98.8%、水路95%とすると、近年2/20年供給可能量は、自流・地下水等を愛知県需給想定調査の平成15年度実績値によれば30万 m^3 、同供給想定値によれば29.4万 m^3 となる。また、最大渇水年では、同じ利用率では、自流・地下水等を愛知県需給想定調査の平成15年度実績値によれば28.3万 m^3 、同供給想定値によれば27.7万 m^3 となる。

豊川水系の上水道用水の需要量は、日需要量（最大）では、愛知県需給想定調査の基準年の2015年度の28.8万 m^3 から減少傾向を示し、目標年である平成27年度においては27万 m^3 であった。豊川総合用水事業が完了した後の供給可能量は、近年2/20渇水年はもとより、最大渇水年でも、上記需要量を上回っている。最大渇水年の供給可能量でも、取水制限をすることなく、需要に対する供給が可能となっているのである。

豊川水系では、豊川総合用水事業が完了する平成13年度までは、毎年のように上水道用水の取水制限があった（甲18）。しかし、豊川総合用水事業完了して、その建設施設を含めた運用が開始された平成14年度からは、供給可能量が大きくなったことから、異常渇水である平成14、17、25年度は取水制限が行われたが、その他の年は上水道用水の取水制限がなくなっている。

平成14、17、25年度は取水制限が行われたが、いずれの年も、愛知県需給想定調査で供給能力の基準としている近年2/20渇水年の平成8年度に匹敵するか、これを上回る異常渇水年であった。しかし、豊川用水からの取水制限は行われたものの、上水道事業者の給水においては、配水圧の減圧調整がなされただけで、断水することなく常時給水義務が果たされていた。そして、上記のように、豊川水系の上水道用水の需要量は平成15年度から減少傾向を示していて、各年度の需要実績量は最大渇水年の供給可能量の範囲内にあり、後の年となるほど供給量の上回りが大きい。最大渇水年の供給可能量でも、取水制限をすることなく、需要に対する供給が可能となっているのである。

(イ) 将来における供給について

厚生労働省健康局『新水道ビジョン』は、「日本の人口の推移は、少子化傾向から減少の方向を辿り、2060年には8600万人程度と推計され、3割程度減るものと見込まれています。また、水需要動向も減少傾向と見込まれ、2060年には現在よりも4割程度減少すると推計されています」と、将来の大きな減少量を示したうえで、水需要は、3割の人口減少に対し、これを上回る4割の減少を推計している。そのため、「これからは給水人口や給水量の減少を前提に、老朽化施設の更新需要に対応するために様々な施策を講じなければならない」と水道事業のあり方

の根本的転換を訴えている。

したがって、今後の水道用水の需給においては、給水人口の大幅な減少による給水量（需要量）の大幅な減少が前提となる枠組であって、「リスク管理型の水の安定供給」なるものも、その枠組の下でのものである。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（平成30（2018）年推計）」によれば、東三河地域の豊橋、豊川、蒲郡、田原、新城の5市の将来人口は、2015年を100とした場合、2035年は91.0、2045年は84.4になると推計されている（甲24の1～3）。したがって、上水道用水の給水量（需要量）も減少することになり、上記の新水道ビジョンの人口と給水量の減少率比（3：4）に基づけば、2015年を100とした場合、上水道用水の給水量（需要量）は、2035年は88.0、2045年は79.2になると推計される。

東三河地域の上水道需要（日量）実績は、2015年には、平均給水量23.2万 m^3 、最大給水量27.0万 m^3 （負荷率85.8%）となっている（甲6）。これが、上記の2015年からの指数によって推移すると、平均給水量は、2035年には20.4万 m^3 、2045年には18.4万 m^3 と推計される。最大給水量は、2015年と同じ負荷率85.8%（同年の至近10ヵ年間では最小）では、2035年には23.8万 m^3 、2045年には21.4万 m^3 となると推計される。現在から約30年前のもので、2015年の至近年10ヵ年の傾向を大きく下回って離れていて、今後あり得ない愛知県需給想定調査が用いた1990年の負荷率79.1%では、最大給水量は、2035年には25.8万 m^3 、2045年には23.2万 m^3 となる。

これに対し、設楽ダムのない既存施設での供給可能量は、上記のように、最大渇水年の供給可能量は、自流・地下水等を愛知県需給想定調査の平成15年度実績値に基づくと28.3万 m^3 である。異常渇水となった最大渇水年の供給可能量でも、負荷率を無理に過小に操作しても、推計需要量を上回っている。特に、被告らが地球温暖化が進んで変動幅が大きくなると主張する将来になるほど推計需要量を大幅に上回っている。

以上のとおり、東三河地域の将来人口は大幅に減少し、それに応じて、むしろそれ以上に、給水量（需要量）も大幅に減少するので、「リスク管理型の水の安定供給」としても、設楽ダムのない既存施設で安定供給は可能であり、常時給水はさらに可能なのである。

表 1 - 1 東三河地域の上水道需要の推移(平成15年度～平成27年度)と想定

年度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	想定
平均給水量	246	250	249	248	249	246	242	243	240	240	236	233	231	268
最大給水量	288	291	281	284	287	283	275	277	276	275	273	263	270	339
負荷率 %	85.5	86.0	87.0	86.5	86.8	86.3	88.0	87.6	87.4	87.1	86.5	88.5	85.8	79.1

給水量：日量 千m³

表 2 - 3 - 1 豊川水系の上水道用水 月別の供給量と需要量

月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	平均
---	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----	----	----	----	----

(1) 取水量

変動率	0.83	0.87	0.91	0.99	1.00	0.98	0.96	0.91	0.88	0.80	0.81	0.81	0.900
取水量(開発水量)	3,472	3,639	3,807	4,141	4,183	4,099	4,016	3,807	3,681	3,346	3,388	3,388	3,765
取水量(近年2/20 H8)	2,152	2,256	2,360	2,567	2,593	2,541	2,489	2,360	2,282	2,074	2,100	2,100	2,334
取水量(最大濁水 H6)	1,979	2,074	2,169	2,360	2,384	2,336	2,289	2,169	2,098	1,907	1,931	1,931	2,146

(注)変動率は、国土審議会第6回水資源開発分科会 補足説明資料3の「愛知県の需要想定(水道用水)における利用量率設定の考え方」より

(2)a 給水量(1) 水資源開発施設利用率:浄送水98.8%、水路95% 自來・地下水等の給水量:2005年愛知県需給想定調査の平成15年度実績値

開発水量													
水資源開発施設	281,600	295,100	308,700	335,800	339,200	332,400	325,700	308,700	298,500	271,400	274,800	274,800	305,300
自來・地下水等	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300
合計	370,900	384,400	398,000	425,100	428,500	421,700	415,000	398,000	387,800	360,700	364,100	364,100	394,600
近年2/20濁水年(H8)													
水資源開発施設	174,500	182,900	191,400	208,200	210,300	206,100	201,900	191,400	185,000	168,200	170,300	170,300	189,300
自來・地下水等	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300
合計	263,800	272,200	280,700	297,500	299,600	295,400	291,200	280,700	274,300	257,500	259,600	259,600	278,600
最大濁水年(H6)													
水資源開発施設	160,500	168,200	175,900	191,400	193,300	189,500	185,600	175,900	170,100	154,700	156,600	156,600	174,000
自來・地下水等	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300	89,300
合計	249,800	257,500	265,200	280,700	282,600	278,800	274,900	265,200	259,400	244,000	245,900	245,900	263,300

(2)b 給水量(2) 水資源開発施設利用率:浄送水98.8%、水路95% 自來・地下水等の給水量:2005年愛知県需給想定調査の供給想定値

開発水量													
水資源開発施設	281,600	295,100	308,700	335,800	339,200	332,400	325,700	308,700	298,500	271,400	274,800	274,800	305,300
自來・地下水等	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800
合計	365,400	378,900	392,500	419,600	423,000	416,200	409,500	392,500	382,300	355,200	358,600	358,600	389,100
近年2/20濁水年(H8)													
水資源開発施設	174,500	182,900	191,400	208,200	210,300	206,100	201,900	191,400	185,000	168,200	170,300	170,300	189,300
自來・地下水等	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800
合計	258,300	266,700	275,200	292,000	294,100	289,900	285,700	275,200	268,800	252,000	254,100	254,100	273,100
最大濁水年(H6)													
水資源開発施設	160,500	168,200	175,900	191,400	193,300	189,500	185,600	175,900	170,100	154,700	156,600	156,600	174,000
自來・地下水等	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800	83,800
合計	244,300	252,000	259,700	275,200	277,100	273,300	269,400	259,700	253,900	238,500	240,400	240,400	257,800

(3) 需要量

	224,100	234,900	245,700	270,000	270,000	264,600	259,200	245,700	237,600	216,000	218,700	218,700	243,000
--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

(注)2017年度需要実績の最大給水量に月別変動率を乗じた(7月の変動率は1)。

単位：取水量はm³/s。給水量と需要量は、m³/日、百未満を端数処理。