

平成21年（行ウ）第3号、同第4号 公金支出差止等請求事件

(3号) 原告 奥州光吉外 340名

(4号) 参加人 赤木信久外 43名

被告 秋 田 県 知 事

秋田地方裁判所民事部 御中

2012年3月21日

原告ら及び参加人ら訴訟代理人

弁 護 士 沼 田 敏 明

弁 護 士 虻 川 高 範

弁 護 士 三 浦 広 久

弁 護 士 京 野 垂 日

弁 護 士 西 島 和

## 準 備 書 面 (10)

### 目 次

第1 住民訴訟論	1 頁
第2 環境影響評価手続の違法性	3 頁
第3 河川法60条1項(治水)に係る負担金支出の違法性	5 頁
第4 成瀬ダム事業(かんがい分)に係る負担金支出の違法性	11 頁
第5 発電所建設に係る負担金、費用支出の違法性	19 頁
第6 上水に係るダム使用権設定の不要性	21 頁
第7 安全性を欠くダム建設に係る負担金、費用支出の違法性	22 頁

本件の主な争点について、現段階で以下のとおり原告の主張を整理する。

### 第1 住民訴訟論

#### 1 適法な監査請求を経ていないとの答弁について

(1) 被告の主張（答弁書 1、2 頁、被告第 1 準備書面 1 頁）

秋田県監査委員は、原告らに対し、地方自治法における財務会計手続上の違法性、不当性を示しているとはいえないという理由で監査請求を不適法とする旨の通知をしているから、本訴請求は、住民監査請求を経ていない。

(2) 反論（訴状 28、29 頁、原告ら準備書面第 1 回 2、3 頁）

秋田県監査委員は、適法な本件監査請求を、誤って不適法と判断したものである。

2 請求の趣旨第 4 項に関する本案前の答弁

(1) 被告の主張（答弁書 3～5 頁、被告第 2 準備書面 2～5 頁被告第 3 準備書面 2、3 頁）

『ダム使用权の設定を受けるべき地位』が、地方自治法第 238 条 1 項各号の『公有財産』のいずれにも該当しないことは明らかであり、また、ダム使用权の設定申請を取り下げるか否かは、円滑な利水行政の推進を図る見地からする利水行政担当者としての行為（判断）であり、最高裁が判示する『財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為』に当たるものではないから、成瀬ダム使用权設定申請を取り下げる義務があるのにその行使を怠る事実の違法確認を求める訴えは、不適法である。

(2) 原告の反論（原告ら求釈明申立書(2)1、2 頁、原告ら準備書面第 1 回 4～9 頁）

「ダム使用权設定予定者の地位」は、物権とみなされる「ダム使用权」（同法 20 条）と実質的に同等の権利といえ、かつ、用益物権に類似した実質を伴う権利であるということができ、「ダム使用权の設定予定者の地位」は、地方自治法 238 条 1 項 4 号の「その他これに準ずる権利」として公有財産に含まれると解すべきである。また、地方自治法 238 条 1 項 7 号は、「出資による権利」を公有財産の一つとして規定するが、ダム使用权設定予定者の地位は、特ダム法 4 条の基本計画の中でダム使用权設定予定者として規定される、包括的な地位であって地方自治法 238 条 1 項 7 号の「出資による権利」にも該当するとい

える。

本件ダム使用权設定申請の取下げ行為は、今後の各負担金の負担・支払義務を免れさせ、既払い分についても、一定の条件付きで返還を受けることを可能とする。そのために不可欠な当該行為は、直接的に財務会計的效果を生じさせるという意味で、財務的処理を目的とする行為である。

## 第2 環境影響評価手続の違法性

- 1 原告らが主張する成瀬ダム建設による自然環境破壊と環境影響評価の違法・不当性については、原告準備書面（2）で詳述した。

すなわち、ダム建設工事は、大規模且つ長期にわたって環境に著しい改変を行うことから、事業者たる国土交通省（以下では旧建設省時代も含めて「国交省」と略す）は、その計画決定に当たっては、環境影響評価、すなわち、事前に環境への影響について適正に調査、予測又は評価を行い、その結果に基づき、環境の保全について適正に配慮しなければならない。このように、大規模工事の計画及び事業決定に当たり、事前に環境影響評価を行わなければならないことは、法令上も判例法上も争いが無い。

- 2 もっとも、環境影響評価法の成立、施行以前には、いわゆる閣議アセスが制度化されていたので、被告のように、「閣議決定要領に基づいて環境影響調査手続を行った」とだけ主張することで、その「環境影響調査」が、どれだけずさんで、どれだけ不適正であっても、形式的に行われさえすれば、事業計画の瑕疵に直結しないかのような主張がなされている。

しかし、環境影響評価法の成立前でも、道路拡張工事や（日光太郎杉事件の宇都宮地裁昭和44年4月9日判決、東京高裁昭和48年7月13日判決）、ダム建設計画でも（二風谷ダム事件札幌地裁平成9年3月27日判決）、代替案の調査検討や、事前の必要な調査研究等を怠ったとして、事業認定を違法とする判決例が確定している。前者の判決については、「行政上、明文規定が無い場合においても、事案に即して条理法上の行政上の環境アセスメント義務が認められることに

なる」と指摘されている(山本恒年著「自然保護の法と戦略」(第2版)366~368頁)。

したがって、形式的に環境影響評価手続が行われたとしても、それが、適正な調査、予測、評価を経ていないものであれば、環境影響評価手続を履践していないこととなり、その後の計画、事業決定等に瑕疵をもたらすものであることは、上記各判決が判示する通りである。

3 しかも、生物多様性条約が発効した1993(平成5)年12月29日以降は、同条約14条1項(締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合、生物の多様性への著しい悪影響を回避し又は最小にするため、そのような影響を及ぼすおそれのある当該締約国の事業計画案に対する環境影響評価を定める適当な手続を導入し、かつ、適当な場合には、当該手続への公衆の参加を認めること。)に基づき、事案に即した実効性ある環境影響評価義務も負うことになる。

4 また、平成9年6月に「環境影響評価法」が制定されたが、同法は段階的に施行されることとされており、平成9年12月12日には第13条等が施行され、「基本的事項」が定められ、平成10年6月12日には、第11条第1項及び第3項等が施行され、「ダム事業に係る指針」が定められた。

本件アセスは、同法の成立施行前に着手されているが、「平成9年9月には、同年7月までの現状調査結果等を環境影響評価準備書としてとりまとめ、公告・縦覧を開始した。その後、準備書の内容の一部(主として陸上植物現地確認種の種名)に誤りが認められたことから、環境影響調査の手続きを一時中断することとした。その間、準備書に記載した現状調査結果等について専門の学識者等による入念な精度及び植物については追加調査を実施」し、「環境影響調査準備書を改訂し、平成10年12月に追加公告・縦覧を開始し、成瀬ダム事業における環境影響調査の手続は、平成11年6月の環境影響調査評価書縦覧の終了をもって完了した。」(東北地方整備局の平成13年2月作成の「成瀬ダム計画技術レポート」下線は原告代理人)。

東北地方整備局の上記「一時中断」も「中断」にほかならず、「専門の学識

者等による入念な精度及び植物については追加調査」の実施は、やり直しというべきであり、上述の環境影響評価法 11 条 1 項及び 3 項等、13 条等並びにダム事業に係る指針が適用される。

5 本件アセスの調査が、どれだけずさんであり、「適正な調査」も、「適正な予測、評価」もなされず、中断してやり直すほかなかったことは、原告準備書面（2）で詳述しているのでここでは繰り返さないが、2点を指摘する。

① 秋田に生育が確認されない陸上植物 34 種が記載されるなど、前代未聞のずさんな調査が明らかとなり、追加調査等を繰り返した。

② イヌワシ、クマタカなどの猛禽類調査について、日本自然保護協会から「ただ飛んでいる種を調べるだけでは影響を探る資料に成り得ず、同省が外の地域で行っている調査よりレベルが低い」などと酷評された。

6 そうすると、本来、国交省は、生物多様性条約上及び上記環境影響評価法の「基本的事項」及び「ダムに係る指針等」に基づく環境影響評価手続を改めて行うべきであった。

ところが、上記のとおり、国交省は、単に「追加調査を実施」し、「環境影響調査準備書を改訂し、平成 10 年 12 月に追加公告・縦覧」しただけであった。これでは、上記条約及び環境影響評価法上の基準に基づく「適正な調査、予測、評価」を行なったといえないことは明らかである。

したがって、国交省は、上記条約及び環境影響法並びに条理に基づいて、改めて、「適正な調査、予測、評価」をするための環境影響評価手続を行う義務があるのに、これを行わなかった違法が認められ、その義務違反は、本件ダム建設計画及び同事業の違法をもたらすものである。

### 第 3 河川法 60 条 1 項（治水）に係る負担金支出の違法性

1 負担金支出を違法ならしめる法令について

（原告の主張）

被告が成瀬ダムについて支出する負担金は、支出に見合う治水の便益が存在

しない（対価性を著しく欠く）ので、河川法60条1項に反し、また地方自治法2条14項、地方財政法3条1項2項、地方財政法4条1項に反し、違法である。（訴状12頁、原告準備書面（4）3頁）

（被告の反論1）

河川法60条に基づく自治体の費用負担につき「県に負担に見合う利益がある」という要件を求める原告主張には、明確な法令上の根拠はない。（被告第6準備書面5頁）

（被告の反論2）

地方自治法2条14項は訓示規定であり、地方財政法3条は、予算編成の一般通則を定めたものである。地方財政法4条は、予算執行機関を名宛人とした規定であり、「必要且つ最少の限度」の判断は一義的には予算執行機関の裁量にゆだねられている（被告第14準備書面4～6頁）。

2 成瀬ダムが対価性を欠く（国交省の計算値どおりの便益が存在しない）理由

(1) 成瀬ダムの洪水調節機能について

成瀬ダムの被害防止・低減効果に関し、政策評価法に基づき費用便益計算がなされている。（この計算を以下「本件費用便益計算」という）しかし、政策評価法に基づく費用便益計算の方法については一定の制約があるところ（原告準備書面（4）5頁）、成瀬ダムについてなされた費用便益計算は裁量を逸脱した方法で行われ、成瀬ダムに洪水被害防止・低減効果を認める根拠とならない。

ア 成瀬ダムの集水面積と治水効果について

（原告の主張）

成瀬ダムの集水面積は流域面積の約1.4%にすぎないから、本件費用便益計算における「50年間で448億円」という効果額は過大であると推認される。（原告準備書面（4）5頁）

（被告の反論）

成瀬ダムは、洪水ピーク低減について、最大で約4.7%の寄与率がある。

(被告第6準備書面9頁)

(原告の求釈明)

実績流量に対し約0.1%から約4.7%の寄与率があるという成瀬ダムの治水効果を算出した計算資料の一式を明らかにされたい。また、この寄与率計算において、各実績洪水における椿川地点の水位が、成瀬ダムがある場合とない場合とで、それぞれ堤防の天端からどの程度の位置なのか明らかにされたい。

(準備書面(7)12頁)

(被告の回答)

成瀬ダムの観測地点における効果量は、雄物川水系の降雨特性を踏まえた複数の実績洪水ごとに流出解析を実施した結果に基づくものであり、この実績洪水は、「雄物川水系河川整備基本方針」において検討の対象とした流域内で時間雨量が存在する昭和16年から平成18年までの洪水のうち、椿川地点において警戒水位相当流量以上の12洪水と、平成19年以降に同地点においてはん濫注意水位を超えた1洪水を対象としている。これらの洪水は、・・・全て浸水被害が生じている洪水であり、ダムにより浸水被害の軽減が見込まれる洪水である。(被告第6準備書面8頁、被告第14準備書面11頁)

寄与率計算の資料は、乙65の2のとおりである。(被告第15準備書面10頁18行目)。各寄与率計算における水位について、国交省から「計算を実施していないため、資料を提供することができない」との回答を得た。(被告第15準備書面10頁21行目)

イ 氾らん想定被害額と実績被害額との著しいかい離

(原告の主張)

本件費用便益計算の前提としてなされた氾濫被害額計算は、過去の水害統計上の実績洪水被害額と比較して著しく過大であることから、50年間で448億円という効果額は過大であると推認される。(原告準備書面(4)5頁)。

(被告の反論)

水害統計の実被害額は、一定の想定のもとにシミュレーションされる計算上の便益とはその性格が異なる。(被告第6準備書面10頁)

(原告の求釈明)

例えば、確率規模1/10の降雨と同規模の降雨により発生した実績洪水のすべてについて、発生時期と破堤ないし溢水箇所、各実績洪水による実被害額を明らかにされたい。(準備書面(7)13頁)

(被告の回答)

「確率規模1/10の降雨と同規模の降雨」を特定することは困難である。

(被告第15準備書面11頁)

ウ 治水経済調査マニュアル(案)の著しい不合理

(原告の主張)

本件費用便益計算では、堤防について「河川の上下流でほぼ同時に危険な水位に達し、上下流の複数の地点で決壊した事例(同時多発決壊)」が起きるといふ現実にはありえない想定で氾濫計算をし、ダム便益を計算している。このような氾濫計算を規定している「治水経済効果マニュアル(案)」の内容は著しく不合理である。(原告準備書面(4)6頁、甲2・意見書18頁)

(被告の反論)

同時多発決壊の実例もある。(被告第6準備書面11頁)

(原告の求釈明)

同時多発決壊事例の件数、決壊の生じた洪水の発生日、決壊の生じた河川名及びその場所、決壊による氾濫の規模及び被害額について釈明を求める。(原告求釈明申立て5)

(被告の回答)

治水経済調査マニュアルの内容に関わることについては把握していない。(被告第12準備書面8頁)

エ 河道の流下能力を過小評価したことによる想定被害額の過大性



(原告の主張)

雄物川水系整備計画素案の計算水位は、痕跡水位より高く設定されており、本件費用便益計算においても、雄物川水系河道の流下能力を過小評価し、実際には氾濫がおこらない洪水流量で、計算上は氾濫が発生するという設定で氾濫計算がなされている。(原告準備書面(4)7頁、甲2・意見書9～11頁)

(被告の反論)

素案の計算水位と痕跡水位は対象とする流量等が異なるものである。(被告第6準備書面12頁)

(原告の反論)

原告の主張は、素案の計算水位と痕跡水位とで、対象とする流量等に差異があることをふまえ、差異を捨象するように痕跡水位から試算した水位と素案の計算水位とを比較したものである。(原告準備書面(7)14頁13行目)

(被告の再反論)

被告主張の対象とする流量の相違、河道の状態の相違、合流先の河川の水位の相違を全て考慮して、痕跡水位から水位を試算する際に差異を捨象する具体的な方法が不明であり、原告の主張の根拠は不明である。(被告第14準備書面13頁)

オ 氾濫計算において設定された洪水流量の過大性

(原告の主張)

氾濫計算の洪水流量は、過去の実績流量(例えば過去43年間の最大流量毎秒3500立方メートル、昭和30年6月洪水)と比較して過大に設定され、その結果、費用便益計算における被害額が過大になっている。(原告準備書面(4)8頁、甲2・意見書18頁、なお、甲7・国交省パンフは椿川の流下能力は約6000 $\text{m}^3/\text{S}$ とする)

(被告の反論)

上記最大流量は上流で氾濫した後に到達し観測された流量であり、かつ、43年に1度発生する洪水流量を意味するのではない(被告第6準備書面12～13

頁、被告第14準備書面14頁)。

(原告による求釈明)

「上流で氾濫した」というが、どの地点で、どれほどの量が氾濫したのか。また、氾濫を生じさせた破堤ないし溢水地点について、すでに堤防改修が行われているか。行われていない場合、堤防改修計画があるか。(原告準備書面(7)14～15頁)

(被告の回答)

乙63によれば非常に広範囲にわたる地域が氾濫しているが、氾濫量については把握していない。(被告第14準備書面14頁)乙71～73からも、広範囲な地域が氾濫したことは明らかである。なお、国交省に対し確認したところ、「湯沢河川国道事務所において調査を行った限りにおいて、椿川地点における昭和30年6月洪水時の氾濫地点と氾濫量を示す資料の存在が確認できないことから、依頼の資料を提供することはできない」との回答を得た。(被告第15準備書面11頁)

カ 計算された成瀬ダムの効果の過大性

(原告の主張)

本件費用便益計算において試算された成瀬ダムの効果は、ダム地点のダムの洪水調節効果が下流にいくほど小さくなること等を考慮せず、過大に設定されていること等から、成瀬ダムによる便益の存在を根拠づけない。(原告準備書面(4)8～10頁、甲2・意見書3～6頁)

(原告による求釈明)

東北地整の資料「平成17年度 成瀬ダム治水経済検討業務報告書」(日本建設コンサルタント(株)平成18年2月)の3～75頁に洪水の確率規模ごとに成瀬ダムの効果量を算出した計算資料の一式を明らかにされたい。(原告準備書面(7)15頁)。

(被告の回答)

国に確認したところ、「仮に電算プログラムや計算過程の出力を指すとすれば保有していない。計算結果を記載した報告書であれば、保有しており提供可能である」との回答を得た。この報告書の内容について、被告は把握していない。(被告第15準備書面12頁)

## (2) 流水の正常な機能維持について

### (原告の主張)

流水の正常な機能維持の便益789億円は、実際のダムの効果如何にかかわらず必ず費用便益比が1以上になるという明らかに不合理な方法で計算されており、成瀬ダムの効果を根拠づけるものとなりえない。(原告準備書面(4)10頁、甲2・意見書19頁) 川とその生物は、古来、流量の変動のもとおかれてきた。こうした河川環境を破壊しながら「流水の正常な機能維持の便益」など無駄な公共事業を合理化する方便である。

### (被告の反論1)

治水経済調査マニュアルに基づく費用便益比の計算方法は、必ず1以上になる手法ではない。(被告第6準備書面8頁)

### (原告の求釈明)

被告の反論が、「身替わり建設費を便益として算出する流水の正常な機能維持に係る費用便益」比が必ず1以上になるということはないという趣旨であれば、「身替わり建設費を便益として算出する流水の正常な機能維持に係る費用便益」が1未満となるのは、どのような場合か。(準備書面(7)16頁)

### (被告の反論2)

不特定容量に関する便益は、定量的評価が困難であるから、費用便益分析を行う場合は「身替わり建設費」を便益とする方法が一般的に用いられている。

(被告第6準備書面16頁、被告第14準備書面8～9頁)

## 第4 成瀬ダム事業(かんがい分)に係る負担金支出の違法性

### 1 かんがい事業は必要性の要件を欠く

### (1) 過大な減水深の設定

成瀬ダムの有効貯留量7520万 $\text{m}^3$ のうち、2830万 $\text{m}^3$  (37.6%) がかんがい用水であり、これは皆瀬頭首工におけるかんがい用水の取水を従来の最大約15 $\text{m}^3/\text{S}$ から30 $\text{m}^3/\text{S}$ へ2倍にしたことが主な理由である。その基となっている国営平鹿平野土地改良事業計画（以下、事業計画という）の必要取水量算定は、減水深（一日で水田の水位が減ずる値）が指標となっている。（原告準備書面（3）4頁の表）これによれば、大多数のタイプの田で減水深が2cm/日以上である。しかし、このような田ではそもそも除草剤使用が困難であり、実情と異なる。

すなわち、除草剤メーカーは、砂質土壌の水田及び漏水田（減水深が2cm/日以上）における使用回避を求め（甲30の1～9）、農家は雑草対策のため、入念な漏水対策と代かきにより減水深2cm/日以下を実現している。代かき期は、入水直後に畦畔際を代かきし、近年は畦マルチ法、畦塗り機の使用など漏水対策が格段に進歩している。代かき期も漏水対策、併設型用水路の完成、計画的効率的な水利用により用水不足は解決できる。

事業計画の計画減水深と、現場の漏水対策の実状との間には大きな乖離があり、成瀬ダム事業（かんがい分）は必要性がない。

### (2) 番水制の実情

「昭和51年以降の番水実施状況」（原告準備書面（3）8頁）によれば、減反の拡大に伴い渇水期における番水の実施は顕著に減少し、今後は併設型用水路の効果も期待できる。異常渇水時は、農民の知恵と経験に基く番水制によって対応可能であり、渇水期の用水不足は根拠がない。

### (3) かんがい用水の需要減少

かんがい用水の需要自体が減少しており、取水量を2倍にする需要見込は明らかに過大である。

ア 減反（転作）面積が水田面積の3分の1以上に及んでいること。

イ 集落営農や営農法人化の進展などにより、代かき、田植などの作業が土日集中型から平日分散型へ水利用の平準化が進んでいること。

ウ 大規模圃場整備事業の進展と大型圃場の保水力向上により、減水深が大幅に減少していること。

エ 急激な少子高齢化により、米消費量の減少は避けられないこと。

(4) 代替案検討の欠落

事業計画は、かんがい用水について、ダム建設事業以外の代替案（原告準備書面(3)10、11頁）を検討していない。

(5) まとめ

以上の次第で、成瀬ダム事業（かんがい分）は、土地改良法8条4項1号、同施行令2条1号の必要性を欠き、同事業に係る被告の負担金支出は違法である。

2 かんがい事業は経済性の要件を欠く

(1) 費用便益計算における複数事業の費用・便益「合算」の違法性

(争いのない事実)

成瀬ダム事業（かんがい分）は、土地改良事業としての性質を有し、土地改良法、同施行令の適用を受け、「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用を償うこと」（同施行令2条3号）という経済性の要件を充たす必要がある。

(被告第8準備書面3～4頁)

この経済性の要件に関連し、成瀬ダム事業（かんがい分）単独の費用便益比は、国においても、秋田県においても計算されていない。（調査嘱託に対する国の回答、被告第3準備書面4頁）国は、成瀬ダム事業（かんがい分）、国営平鹿平野農業水利事業、県営かんがい排水事業、県営ほ場整備事業の4事業（以下「本件4事業」という）の各費用、効果を合算して、費用便益比が1.09と算定し、被告はこれを援用して経済性の要件が充足されているとする。（被告第8準備書面4頁）

(原告の主張)

しかし、被告らの経済性の要件充足を判断する費用便益比計算は、原則とし

て、事業ごとに別々になされなければならず（土地改良施行令2条3号は「当該土地改良事業の」効用が「その」費用を償うことが必要と定めている）、合算により算出された費用便益比は、違法な方法により算出されたものといわざるを得ず、経済性の要件充足の根拠とならない。（原告準備書面（3）12～13頁）

（被告の反論1）

本件4事業の各費用、効果を合算することは、土地改良法8条4項1号、同法施行令2条3号により正当化される。（被告ら第3準備書面第6項）

（被告の反論1に対する原告の反論）

主張の規定は複数の事業の各費用、効果の合算を容認していない。

（被告の反論2）

当該土地改良事業に附帯して実施される関連事業も一体的に捉えて費用対効果の算定を行うこととしている。（被告ら第3準備書面第6項）

（被告の反論2に対する原告の反論）

このような複数の事業の各費用、効果の合算が許容される場合については、土地改良法2条2項1号、同法施行令1条の2に要件が定められており、例えば「当該区画整理・・・事業の施行に係る地域と当該土地改良施設の新設・・・の施行に係る地域とが重複する地域の面積が、当該一の土地改良事業の施行に係る地域の面積の三分の二以上であること」（土地改良法施行令1条の2第2項2号）などの要件が充たされなければ、複数の事業の各費用、効果を合算することは許されない。（原告準備書面（3）12頁下から3行目）

（被告の再反論）

本件4事業は、別々の手続により、それぞれ決定又は策定されたものであり、土地改良法2条2項1号かっこ書きに規定する、あわせて一の土地改良事業として行われているものではないから、土地改良法施行令1条の2の要件は適用されない。（被告第12準備書面4頁11行目）4事業の経済効果に関する測定方法については、乙27及び乙28に基づき関連する事業全てを一体的に測定する

こととしている。(被告第12準備書面4頁21行目)

(原告らの再反論)

被告は乙27、28の通達を合算の根拠として挙げるが、法2条、8条等は、前述のとおり複数事業の各費用、効果の合算を認めておらず、通達により法令の規定を変更することは認められない。のみならず、乙28には関連事業に関する記載はなく、乙27の記述内容も「関連する事業全てを一体的に測定する」という被告の主張を何ら裏付けるものではない。(原告準備書面(8)13頁5行目)

(2) 本件4事業の費用対効果は経済性の要件を充たさない

(原告の主張)

仮に、被告らが主張するように本件4事業の各費用、効果を合算することが適法であるとしても、成瀬ダム(かんがい分)の費用便益比を、裁量の範囲内で合理的に計算すると、費用便益比は、1を下回り、成瀬ダム事業(かんがい分)は土地改良法違反の違法があり、この瑕疵は秋田県の予算執行の適正確保の見地から看過しえない著しい瑕疵にあたる。したがって、成瀬ダム建設事業かんがい分(農林負担19.2%、293億7,600万円)の支出は違法であり、県の負担に係る公金支出(後述受益者負担分を合算して37%、108億6,912万円)は違法である。(原告準備書面(3)17頁16行目及び別紙1)

すなわち、本件4事業は、年総効果額が112億3961万円、妥当投資額が1702億8295万円と計算され、1.09という費用対効果が算出されている。(答弁書11頁)

前記年総効果額112億3961万円のうち、「更新効果」として計上されている年総効果額45億8781万円のうち10億4990万円は、成瀬ダム事業の効果として計上される適格性を有しないものであり、これを除外して本件4事業の費用対効果を計算すると、本件4事業の費用対効果は1を下回る。

(原告準備書面(3)16頁)

更新効果の年総効果額は、事業ごとに、事業により廃止または改修を行う施

設を設定して、「旧施設の機能に代替する部分についての効果」を更新効果として算定した、と説明されている。

廃止される揚水機は、合計1681台であり、これらの揚水量は1800万立方メートルとされる。これらを廃止して、更新施設として成瀬ダムを建設することにより、特かん容量2830万立方メートルに対するポンプ揚水量総量の割合を成瀬ダム事業（かんがい分）の事業費に乗じた額が、修正更新施設事業費＝（旧施設の機能に代替する部分についての）最経済的事業費＝188億1540万6000円と算出され、これにダムの耐用年数（80年）に対応した還元率（0.0558）を乗じた額が年効果額10億4990万円と計算されている。

しかし、そもそも、新規水源の開発による利益は、水利用の必要性によって根拠づけられるのであって、水利用の必要性と無関係に貯水容量そのものを利益として評価すること自体が合理性を欠くことである。（原告準備書面（3）15頁）

また、東北農政局は、成瀬ダム事業による新規水源の開発が揚水機による揚水に代替し得ることを前提として、代替し得る水量に対応する事業費を事業の効果として計上している。しかし、まず、成瀬ダム事業を実施することにより必ずしも揚水機を廃止する必要がないのであれば、揚水はそのまま利用できるから、揚水の代替を前提とした利益を成瀬ダムの効果として計上する理由はない。他方で、成瀬ダム事業の実施により、必然的に揚水機を廃止しなければならないとすると、揚水機の廃止にともなう揚水量の損失は成瀬ダム事業のマイナスの効果ということになるが、東北農政局は、揚水機廃止に伴うマイナスの効果は無視して費用便益比算定を行っており、このような計算は、事実を正確に評価・反映していないのみならず、計算方法として備えるべき最低限の公正さを欠くものといわざるを得ない。（原告準備書面（3）16頁）

（被告の反論）



本事業計画における更新効果の算定は、乙27、28及び乙29に示された算定方法に即し、成瀬ダム建設費用（かんがい負担分）のうち揚水機1681台の機能に代替する部分と廃止する揚水機との費用比較を行い、最も経済的な事業費を判定し、年効果額を10億4990万円と算定したものであり、不合理とはいえない。（被告第5準備書面24頁）

（原告の求釈明に対する被告の回答1）

国及び県は、過去10年間に農業生産に使用されたポンプ揚水の実績値について、把握していない。（被告第10準備書面2頁）

（原告の求釈明に対する被告の回答2）

揚水機廃止による更新効果の算定に用いられている「揚水量1800万立方メートル」は、計算によって算定された数値である。（被告第10準備書面2～3頁）

（原告の求釈明に対する被告の回答3）

廃止予定のポンプ1681台の将来80年間に必要な補修・更新費用については、国、県とも算定していない。（被告第10準備書面4頁1行目）その理由は、国営平鹿平野土地改良事業計画では、1681台のポンプは将来廃止する計画だからである。（被告第10準備書面4頁10行目）

（被告の回答1、2をふまえた原告の主張）

更新効果の計算の前提である「揚水相当量」1800万立方メートルの算定根拠は不明である。（原告準備書面（8）8頁）

（被告の回答3をふまえた原告の主張1）

ポンプの廃止を決定するに際しては、ポンプの補修・更新費用を考慮し、ダムの新設・維持管理費用と比較される必要があるが、被告の回答3によると、ポンプの補修・更新費用は算定されておらず、考慮されないまま廃止が決定されている。この計画策定過程の判断の瑕疵は、秋田県の予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵である。（原告準備書面（8）9頁）。

（被告の回答3をふまえた原告の主張1に対する被告の反論）

原告らが主張する、ポンプ1681台とダムの更新費用に係る経済比較については、更新効果算定の過程において、廃用施設の事業費と更新施設の事業費を算定し、それぞれの耐用年数で除して年減価額を求める形で行っている。(被告第16準備書面5頁12行目)

(被告の回答3をふまえた原告の主張2)

仮に、前記原告の主張2のようにいえないとしても、ポンプの補修・更新費用が試算されていない以上、ポンプの代替施設としてのダム建設費が「最経済的事業費」であることの確証がない。(原告準備書面(8)9頁)

(被告の回答3をふまえた原告の主張2に対する被告の反論)

更新効果の算定において、年減価額による最経済的事業費を判定しているから、廃止予定のポンプ1681台の将来80年間に必要な補修・更新費用の算定は必要ない。(被告第16準備書面5頁20行目)

### 3 受益者負担金肩代わり支出の違法性

(1) 被告は、平成13年2月、成瀬ダム貯留水をかんがいの用に供する者が、特定多目的ダム法10条、同施行令12条等によりダム建設等の完了後に負担すべき負担金(元本約30億円、以下受益者負担金という)を肩代わりし、受益者から徴収しないこととした。(原告準備書面(3)17頁以下及び別紙1)

(2) 被告は、1、を認めるが、国が被告に対し、河川法60条に基づき河川管理費用に係る負担金(受益者負担金分を含む)納付の通知を発しているのに「これに従った負担金を支払わなければならない、本件における支払は何ら違法なものではない」と反論する。(被告ら第8準備書面3頁)そして、肩代わりの法的根拠及び特ダム法10条違反の指摘について沈黙する。

(3) 受益者負担金分に係る被告の負担金支出は特ダム法10条に違反する。

ア 国が直轄の成瀬ダム建設事業において、被告から河川法60条による負担金を徴収し、被告がかんがいに係る受益者負担金を徴収するのは、いずれも受益者負担の原則に基づく。(原告準備書面(7)8頁)被告が徴収権を放棄して負担

金を肩代わりすることは、特ダム法 10 条に違反する。

イ 国が、被告による受益者負担金の肩代わり合意を知りながら是正を求めず容認（原告準備書面（3）別紙 1）しているのは、特ダム法 10 条に対する被告との共同違反行為であるから、被告の河川法 60 条の負担金のうち本件受益者負担金分の支出は違法であり、差し止めるべきである。

ウ 本問題を、将来の住民訴訟などに先送りするのは受益者との問題解決を困難にし、被告に 30 億円と利子の巨額の損失をもたらす。今肩代わり相当分の支出を差し止めることにより、違法を是正すべきである。

## 第 5 発電所建設に係る負担金、費用支出の違法性

原告は本争点について、訴状の 9～11、17、23～25 頁、原告準備書面(4)の 12 頁以下、原告準備書面(9)に詳細を述べたが、以下に要点を主張する。

1 原告の主張（地方公営企業法 3 条、17 の 2 第 2 項違反、地方財政法 3 条 1 項、2 項違反）

(1) 大幅な人口減少により電力需要の減少が予想され、他方で、ダム水力発電は高単価であるから、かかる電力を長期にわたり東北電力（株）が購入し続ける保証はなく、同発電所の収入を長期にわたり安定的に確保し建設費元本を回収する目処は立たないのであるから、支出に見合う収入が確保されない成瀬発電所への費用の支出は、地方公営企業法第 17 条の 2 第 2 項に違反する。そして、このことは成瀬ダムについて、恣意的な経費と収入の算定によって予算編成をしていることを意味するから、地方財政法 3 条 1 項及び 2 項に違反し、違法である。

(3) また、秋田県が電力不足の現状になく、将来に於いてもその恐れがない現状では、成瀬発電所を建設して売電することは、公共の福祉を増進するとは認められず、また、既存発電所の大規模改修等に宛てるべき内部留保等を不要の同発電所新設で失うことは、被告公営企業の経済性を損なうから、成瀬発電所への費用の支出は、地方公営企業法 3 条に違反する。

## 2 大幅な人口減少による電力需要の減少

国立社会保障・人口問題研究所は、2035年（平成47年）には、秋田県の人口は78万3000人まで、東北全体では743万人まで減少すると推計する。よって、今後、秋田県及び東北地方の電力需要が減少することは明白である。（甲35、36）

これに対し、被告は、企業立地の促進、オール電化住宅の普及、世帯数の増加により、人口減が、即電力需要の減少に繋がるものではないと反論するが、世帯数増加の反論には根拠がない。オール電化住宅の普及に関しては、他方で国が太陽光発電の普及促進を図っていることからすれば（甲42）、電力需要は減少すると予測するのが正しい。

## 3 ダム水力発電は高コスト

ダム水力発電の発電単価は、経済産業省が設置した「水力発電に関する研究会」が平成20年7月25日付けで発表した「中間報告」によれば、原子力発電を含めた全ての発電の中で一番高い。40年運転ベースで原子力発電の2倍以上である（甲43）。これに対し、被告は、水力発電は付加価値が高い、最適電源構成（ベストミックス）から水力発電が必要とされている等と反論しているが、「コストそのもの」についての反論はない。

## 4 建設費回収は不可能

被告は、「電気事業法に基づく卸供給事業者になることにより、総括原価方式による電力料金単価算定が行われ、支出に見合う収入が確保されるほか、純利益も確保される」と主張し、概ね40年前後で元本回収が可能であると主張する。

しかし、「成瀬発電所の開発等に関する基本協定書」（甲40）では、東北電力が成瀬発電所から受電する期間は「発電所の営業運転開始日から15年を経過した日以降の最初の3月31日まで」とされており、その後は、1年毎の契約更新とされており、上記被告の主張には根拠がない。電力需要の減少が予測さ

れる中、高コストのダム水力発電を 40 年の長期にわたり東北電力が買い取り続ける保証はどこにもない。

#### 5 成瀬発電所建設が被告公営企業（電気）の経営に与える悪影響

被告は、現時点でも秋田県内に 15 箇所の水力発電所を設置運営している。被告が平成 22 年 2 月に発表した『秋田公営企業 第Ⅱ期中期経営計画』（甲 41）によれば、平成 22～26 年までに、これら既存発電所の大規模改修及び大規模修繕の為に合計 49 億 3300 万円が必要となる。これは、成瀬発電所建設費の総事業費の約 1.5 倍にあたる巨費である。成瀬発電所新設が、大規模改修等に悪影響を与えることは必至である。これに対し、被告は、資金不足にはならないと反論する。しかし、他方で、成瀬ダム発電所建設に内部留保資金を充てる結果、平成 28 年度には「中小水力発電開発改良積立金」が底をつくと、被告自身が予測している。（甲 46 の 1、2）

### 第 6 上水に係るダム使用権設定の不要性

- 1 本件ダム事業には、水道用水として、湯沢市、横手市、大仙市に対し新たに一日最大 15、225 立方メートルの水道用水の取水を可能にするという事業目的が加えられている。事業費用の負担割合は、全体の 0.7%である。しかし、取水を必要とする水需要は存在せず、各自治体に過大な費用負担を課す計画であって、財政難が予測される今後の自治体行政を考慮するならば速やかに本計画に係るダム使用権設定申請は取下げるべきである。
- 2 全国的な人口減少の流れの中で特に秋田県においては、少子高齢化の進展が早く、人口の減少が見られ今後の人口予測においても人口減少が避けられないことについては共通認識が存在している。また、節水機器の普及に伴い、各戸における水需要も減少傾向が見られる。
- 3 したがって、現在保有する水源を活用すれば足りるのであって、そもそも新たな水需要は存在しておらず、本件ダム事業において水道用水を供給するという必要性が存在していない。

- 4 この点、現実にも、現在の各自治体が作成している水道計画においても既に保有する水源を廃止して新たに取水することを前提としており、このような対応自体が水需要のないことを端的に示している。既存の保有水源の廃止を行わなければならない必要性についてはいずれも抽象的な必要性を示すのみであって、何ら具体的説得的な根拠は示されていない。
- 5 今後の人口減少に伴う課税収入の減少や高齢化に伴う自治体財政への負担は避けられない傾向である。このような傾向からするならば、保有水源の放棄によってさらに過大な設備費用をかけるという方向ではなく、保有水源を前提に水道設備の更新をこそ図るべきであることは明らかである。
- 6 したがって、湯沢市、横手市、大仙市の上水に係るダム使用権設定申請は、その必要性を認め難く、不要不急の支出であり、成瀬ダムの必要性のないことを示している。

## 第7 安全性を欠くダム建設に係る負担金、費用支出の違法性

### 1 ダム建設の前提

旧建設省河川局開発課（現国土交通省）作成の「ダム建設における第四紀断層の調査と対応に関する指針（案）」（1984年、以下第四紀断層指針という）は、第一次（文献、空中写真調査等）、第二次（地形・地質調査、物理探査、ボーリング・トレンチ調査等）調査の結果、活断層がダムの近傍にあり、ダムの安全を確保すべき期間に変位を生じる懸念がある場合は、これを避けた位置に選定する旨定める。当然のことで条理である。同指針は活断層について「ダム敷き近傍（300m以内）」とするが、近時の震災を契機に見直し中という。M7クラスの大規模地震や後述の連動地震が起きると数キロから10数キロ以内であっても重大な損壊が生じうる。

### 2 成瀬ダム建設地と成瀬川断層（成瀬川上流断層群）

成瀬ダム建設地ないし近傍は、(1) 秋田県作成の1/50,000地質図幅「稲庭」(S56、乙47)、同表層地質図「稲庭・焼石岳」(S61、乙44)にはダムサイト直近

の下流（乙 47 で約 100m）に成瀬川断層が記載され、(2) 秋田県昭和 56 年 3 月発行「秋田県総合地質図幅 稲庭」（甲 48）は、乙 47 の成瀬川断層が「西落ち断層」で「成瀬川沿いに南北にのび」ていると記載し、(3) わが国で最も信頼されている「新編 日本の活断層」（東大出版会、H3、乙 46）は、ダムサイトの約 4.5km 下流に成瀬川上流断層群を記載し、(4) 成瀬ダム事業審議委員会の「環境・地質等調査結果報告」専門分野別意見「地質に関する事項」（H8、乙 42 の 11、12 頁）は、現サイトの上流側で小規模な断層が確認され、大きな断層の枝分かれである可能性が指摘され、(5) 秋田大学福留高明助教授は、国土交通省東北地方整備局作成の地質調査図（ダム軸地質断面図）が図面左方に断層を示しており、「成瀬川断層」主部あるいは副次的な部分がダム予定地付近まで延びてきている「公算が大きくなった」（甲 47 の 2）、とそれぞれ指摘している。専門的知見の多数見解は、成瀬川断層（成瀬川上流断層群）の存在を指摘している。

### 3 秋田県地震被害想定調査検討委員会の想定地震

秋田県地震被害想定調査検討委員会（以下県地震被害想定委という）が、東日本大震災の教訓を踏まえ 2011 年 7 月 8 日決定した本県周辺の新たな被害想定地震中、真昼山地東縁断層帯南部の単独地震では最大規模 M7.1 の地震が、真昼山地東縁断層帯及び横手盆地東縁断層帯（単独地震では最大規模 M7.3）の連動地震では最大規模 M7.7 の地震が、それぞれ想定されている。（甲 32、後者は単に連動地震という）

甲 32 によれば真昼山地東縁断層帯南部の南端は、付図の縮尺（360 分の 1 前後）、県境線の特徴点などから推計すると、建設中の成瀬ダム予定地（秋田県雄勝郡東成瀬村椿川字トクラ、同所椿川字白岩小沢）に達する。このことは、甲 52（横手盆地東縁断層帯の長期評価について）5 頁の図 3 によれば、真昼山地東縁断層帯南端は旧山内村黒沢付近であり、横手盆地東縁断層帯の南端は旧稲川町新城付近であり、後者が前者より南方に延びているが、甲 32 の付図では、「真昼山地東縁断層帯南部」の方がより南方に延び成瀬ダム建設予定地に達していることか

ら疑問の余地がない。この見解は、専門家の前記多数見解と同一であり、信用性が認められる。

#### 4 成瀬ダム建設は許されない

前2、3により、成瀬ダム建設地ないし近傍に、成瀬川断層（成瀬川上流断層群）を含む真昼山地東縁断層帯南部の存在する可能性が高く、成瀬ダムの安全を確保すべき期間に同断層の単独もしくは連動地震によるM7.1～7.7の地震によって変位を生じる懸念がある。したがって、第四紀断層指針により、成瀬ダムを本件予定地に建設することは許されない。

#### 5 成瀬ダムは耐震性に重大な疑問がある

(1) 1896 (M29) 年の明治三陸地震 (M8.2～8.5) の3ヶ月足らず後に、本県旧千畑町などを中心に陸羽地震 (M7.2) が発生し (地表地震断層は甲52の5頁参照)、死者209人、負傷者779人、山崩れ9899箇所にあつた。1995年の阪神・淡路大震災 (M7.3) は震度6～7を記録し、2008年の岩手・宮城内陸地震 (M7.2) は震度6強を記録した。県地震被害想定委のM7.7の連動地震は、阪神・淡路大震災の4倍、岩手・宮城内陸地震の4.5倍の地震エネルギーとなる。真昼山地東縁断層帯南部が成瀬ダム建設地ないし近傍に延びていることを考慮すると、連動地震により震度7クラスの激震となる可能性は高い。

(2) 東北地方整備局の「成瀬ダム計画技術レポート」(H13、2) はダム貯水池周辺に5ヶ所の地すべり地形を認めるが、甲33では、他に狐狼化山西面に地すべり地形が認められる。大雨・大雪、ダムの湛水が地すべりの有力な誘因であることは公知の事実である。また、本件ロックフィル用岩石は、狐狼化山と足倉山から採掘されるが (乙47参照)、こうした大規模な斜面の切り取りと斜面での道路工事なども降雨などにより地下水を増大させるなどして地すべりの誘因となることも公知の事実である。

ところで「地震で斜面崩壊がおこる地域は、……震度6と7の地域」であり、「概してM7の地震のときに斜面崩壊が多発する範囲は半径30km位、M8では半



径 100km 位」(松田時彦・動く大地を読む・34 頁、岩波書店)とされ、(1) の震度 7 クラスの地震が起きると大規模な地すべり、山崩れが発生し、直下の地震動と相乗して、ダムサイトの機能が損壊され、成瀬川下流域に甚大な人的・物的被害が発生する危険性がある。

- (3) ところが、成瀬ダムは、河川管理施設等構造令 (1976、10 施行政令) により「中震帯地域」「フィルダム (その他のもの)」該当として、「設計震度 0.12」とされている。しかし、(1) の M7 を超える地震エネルギーと震度 7 クラスに照らし「中震帯地域」「設計震度 0.12」の不十分は明らかである。そもそも、上記耐震設計は水平震動加速度に対応したもので、直下型の上下震動加速度とその周期を考慮していない不備がある。

## 6 被告の主張について

- (1) 被告は「活断層詳細デジタルマップ」(東大出版会 2005 年 5 月)には成瀬川断層が示されていないと強調するが、同マップは、確実に判断できた活断層に絞ったもので、乙 46 の成瀬川断層を否定したものではない。近年国内各地で発生した直下型地震 (00 年鳥取西部地震、08 年の岩手・宮城内陸地震など) は、既知の活断層以外の地域で起こっており、確実な資料のみに依拠し、他の活断層を否定することは大きな間違いである。
- (2) 被告は、「新編・日本の活断層」(乙 46)によれば成瀬川断層の主要部分が西上がりであり、「表層地質図」(乙 44)によれば西落ちと推定され、成瀬川断層の見方が異なることを挙げる。しかし、調査が十分とはいえない成瀬川断層について、複数の見解が出ても何ら異とするに足りない。
- (3) 被告は、成瀬川断層について、「確実度Ⅲ相当の線状模様については、地表踏査、一部箇所の特レンチ調査を実施し、それらが、すべて地すべり変動によるものであり活断層によるものではないことを確認」した旨主張する。しかし、特レンチも「一部箇所」にすぎず (たった一ヶ所の掘削で真昼山地東縁断層帯南部を否定するのは無理)、場所も不特定であり、地下深部の物理探査結果も不明である

から「すべて地すべり変動」などと到底判断できず、専門家の多数見解、県地震被害想定委による前記被害想定地震を否定する根拠として不十分である。

(4) 地すべりについても、僅かの箇所のみ地すべり地形の「解析」を行い、「対策工」を検討したというのみで、連動地震等の対応がなく、極めて不十分である。

(5) 以上によれば、被告の反論は、前述した真昼山地東縁断層帯南部及び連動地震による M7.1～7.7 の強い地震と大規模な地すべり発生を「想定外」とするものであり、極めて危険である。

#### 7 安全性についての主張立証責任

伊方原発事件・最高裁 H4、10、29 判決（判時 1441 号 37 頁）は、原子炉の安全性というような専門技術的判断について、行政庁側が、依拠した具的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等に不合理な点のないことを、相当の根拠と資料に基づいて主張立証する必要がある、行政庁がこのような主張立証を尽くさない場合には、不合理であることが事実上推認される旨判示する。本件は、専門的知見が成瀬川断層等の存在を指摘し、県地震被害想定委が真昼山地東縁断層帯及び横手盆地東縁断層帯の最大規模 M7.7 の連動地震等を想定しており、被告の上記主張立証は尽くされていない。

8 したがって、成瀬ダムの安全性に係る被告主張は不合理であることが事実上推認され、本件公金支出は災策対策基本法 4 条の責務に反し、地方自治法 2 条 14 項、地方財政法 3 条 1 項、4 条 1 項、25 条 3 項に違反する。

以上