平成 21 年（行ウ）第 3 号､同第 4 号　公金支出差止め等請求事件

（3 号）　原　　告　奥州光吉外 340 名

被　　告　秋　田　県　知　事

（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

2014 年 12 月 15 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

原告ら及び参加原告ら訴訟復代理人

弁　護　士　市　川　守　弘

準 備（最終）書 面（17）

目　　次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・2 頁

第 1、納付通知の違法と負担金支出の違法について―判例を中心に・・・3 頁

第 2、河川法に基づく負担金（治水負担金）支出の違法性

1、本件納付通知の違法①　河川法６０条違反・・・・・・・・・・・・ 7 頁

2、本件納付通知の違法②　雄物川水系河川整備計画の著しい瑕疵・・13 頁

第 3、成瀬ダム事業（かんがい）に係る負担金支出の違法性

1、はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・19 頁

2、受益者負担金の肩代わり差止の必要・・・・・・・・・・・・・・・・19 頁

3、番水の激減と併設型用水路の完成・・・・・・・・・・・・・・・・・20 頁
4、通達による本件 4 事業合算の費用対効果は認められない・・・・・20 頁
5、かんがいの不必要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・21 頁
第 4、特定多目的ダム法に基づく負担金（発電）支出の違法性・・・・ 22 頁
第 5、安全性を欠くダム建設負担金支出の違法性
1、これまでの主張・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・23 頁
2、成瀬川断層の存在・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・23 頁
3、成瀬ダムサイトの断層破砕帯・・・・・・・・・・・・・・・・・・・26 頁
4、県地震被害想定調査検討委員会の想定地震・・・・・・・・・・・・30 頁
5、地すべり対策の安全性は立証されていない・・・・・・・・・・・・31 頁
6、耐震設計先送り着工の違法性
― ダム建設が未確定の場合における通知の違法性・・・・・・32 頁
7、成瀬ダムの安全性からみた本件納付通知の違法、無効・・・・・・36 頁
第 6、違法な環境影響評価手続とダム建設負担金支出の違法性・・・・ 38 頁
第 7、参考とされるべき判例
1、 永徳寺第二ダム事件控訴審判決・・・・・・・・・・・・・・・・・・40 頁
2、 泡瀬干潟埋立公金支出差止等請求控訴事件判決・・・・・・・・・ 43 頁
3、 熊本県営路木ダム事業にかかる公金支出差止請求事件・・・・・ 45 頁
4、 北見道路事件判決（札幌地方裁判所平成 25 年 9 月 19 日判決）・・46 頁

はじめに

原告の主張は訴状、準備書面（1）から（16）で述べ、途中、準備書面（10）で中間整理を行った。本準備書面ではその後の証拠調べの結果と争点を踏まえ、これまでの主張を補足し、整理するものである。

なお、上水に関する主張は、別訴が継続しており、本訴では、成瀬ダムによる利水の必要性がないことの事情として述べたものである。

第 1、納付通知の違法と負担金支出の違法について―判例を中心に

１、河川法 60 条、特ダム法 7 条に基づくダム建設費負担金支出の違法

本件は、河川法 60 条、特定多目的ダム法 7 条に基づく成瀬ダム建設費用の負担金の支出に対する差止めを主な請求とする。国からのこれらの建設費用の負担金の請求は河川法施行令 38 条、特定多目的ダム法施行令第 11 条の 3 に基づき、国土交通大臣からの通知による。

問題は、この通知が違法な場合に、財務会計行為に及ぼす影響についての判断である。この点で、被告は、最高裁平成 4 年 12 月 15 日判決（一日校長事件判決）をもって、「自治体の負担金支出が違法となるのは、国土交通大臣による負担金納付通知について重大かつ明白な違法ないし瑕疵があるあるなど、当該納付通知が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正の見地から看過し得ない瑕疵があるときに限られ、さらに、違法ないし瑕疵が明白であるというためには、行為の外形上違法ないし瑕疵が一見看取できるものでなければならない」と主張する（被告準備書面（34）7 頁）ので反論したい。

2、納付通知が違法なら負担金支出も違法

河川法、特ダム法に基づく負担金納付通知をうけた地方公共団体の負担金支出がどのような場合に違法となるかについて、原告らは次のように考える。

いわゆる一日校長事件判決（最判平成４年１２月１５日・民集４６巻９号２７５３頁）が、財務会計行為の違法性を招来しうる先行行為の瑕疵とは、「著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵」であると判示するのは、先行行為の行為者と後行の財務会計行為の行為者が異なり、かつ後者が先行行為

の内容を尊重する義務があるような場合についてのものである（甲 56、人見意見書２頁９行目以下）。

本件で、被告の負担金支出の原因である納付命令について、被告は、その額に不服があるときは、内閣に意見を申し出ることができ（地方財政法１７条の２第３項）、国がその負担金を違法に使用している場合には、負担金の支出を拒み、支出済みの負担金の返還を請求することもできる（地方財政法２５条３項）。そして、当然、納付命令が違法であった場合には、自治体は、当該通知の取消訴訟ないしは支払義務の不存在確認訴訟などの当事者訴訟を提起して、当該通知の違法性を裁判上争うこともできる（人見意見書１０頁３７行目、１１頁３２頁）。したがって、自治体は、納付命令を尊重すべき義務があると一般化していうことはできず、本件では、一日校長事件判決の判断枠組みは必ずしも妥当しない。

少なくとも、住民訴訟における請求のうち、１号請求から３号請求に妥当する先行行為の違法性の審査の許否は、川崎市分限免職事件（最判昭和６０年９月１２日・判時１１７１号６２頁）等の最高裁判例に照らせば、当該行為と財務会計行為との原因・結果関係の直接性・密接性の観点から明らかにされる（人見意見書６頁２４頁）。

本件の河川法等に基づく負担金支出は、国土交通大臣の納付命令を直接の原因として、納付命令の内容にしたがってなされるから、両者には直接かつ密接な関係がある。

したがって、納付命令が違法であれば、被告の公金支出も違法となる。

3、一日校長事件最高裁判決後の判例

最高裁の１日校長事件判決は、財務会計行為の違法性を招来しうる先行行為の瑕疵とは、「著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行

の適正確保の見地から看過しえない瑕疵」であると判示したが、仮に、一日校長事件判決の判断枠組みで本件の公金支出の違法性を判断する場合、被告主張のように、「予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵」とは、当該行為の単なる違法性では足りず、無効事由に該当するような程度の違法性を意味する、という見方は妥当ではない。宮津市土地開発公社事件判決（最判平成２０年１月１８日・判時１９９５号７４頁）は、このことを明確にした（人見意見書４頁１７行目）。

また、そもそもこの判決は住民訴訟に係る地方自治法 242 条の２第１項の 4 号請求事件についての判断で、1 号の差止請求事件については対象としておらず言及もしていない。被告はこの点も無視している。最高裁の一日校長事件判決後の 1 号請求事件に係る下級審判例も、以下に述べるように「予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵」について原告主張のように理解しているものが大半である。

(1)　原因行為が埋め立て免許の場合、免許が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵がある場合には、同免許の有効性を前提とした財務会計上の措置を講ずることが違法となる。（福岡地裁平成 10 年 3 月 31 日判決・判例時報 1669 号 40 頁）

(2)　県知事が県に対してした公有水面埋立免許が違法であり、同埋立に係る県の公金支出も違法であるとして、知事に対してなされた埋立に係る公金支出差し止めについて、差止め対象となる財務会計上の行為の原因となる行政行為に違法な瑕疵があり、かつ、同財務会計上の行為の主体が同原因となる行政行為の主体に対して、同行政行為の取消等を求め得る立場にあるのにこれをせずに行う前記財務会計行為は、同行政行為の主体が当該行為の取消権を行使できないなどの特段の事情がない限り、それ自体違法性を帯びる。（佐賀

地裁平成 11 年 3 月 26 日判決・判例地方自治 191 号 60 頁）

(3)　いわゆる静岡空港事件では、静岡空港の設置許可処分が違法であり、同空港開設事業に関する公金支出も違法であるとして知事に対してされた公金支出差し止め請求について、知事は当該許可処分が無効でない限りは空港工事を完成すべき行政上の誠実義務を負っているところ、同許可処分には重大かつ明白な瑕疵があるとはいえない、とした。（東京高裁平成 14 年 4 月 16 日判決）

(4)　福岡高裁那覇支部は、いわゆる泡瀬干潟埋立てに係る公金支出差し止めについて、原因行為たる土地利用計画が根本的な見直しが行われている状況下において、「本件埋立事業等に基づく埋め立て工事を継続できるか否かは、法的には・・・本件埋立免許及び承認の変更許可を得られる見込みがあるかどうかにかかることになり、これを、より実質的に見れば、現在沖縄市において策定中の新たな土地利用計画に経済的合理性が認められるかどうかにかかることになる。そして新たな土地利用計画に経済的合理性が認められないにもかかわらず、漫然と、従前の土地利用計画に基づいて埋立工事が継続されているとすれば、これに係る公金の支出等の財務会計行為は違法と評価されることになる。（平成 21 年 10 月 15 日判決）。

(5)　次に、河川法 60 条、多目的ダム法 7 条に基づく負担金の納付通知の判決例としては、同法 9 条の負担金通知について、例えばさいたま地裁の八ツ場ダム訴訟判決があり、同地裁は、「被告埼玉県知事は、原則として負担金納付通知を尊重し、その内容に応じた措置をとることが財務会計法規上の義務というべきであるが、同被告も執行機関としてその事務を誠実に執行する義務がある以上、国土交通大臣によりなされる負担金納付通知が著しく合理性を欠いていて、予算執行の適正の見地から看過し得ない瑕疵を有している場

合に、漫然と負担金納付通知に従い河川法負担金を支出することは、財務会計法規上の義務に違反し違法となると解すべきである。」とされている。

(6)　また、国道建設に係る地方自治体の負担金については、平成25年9月19日、札幌地裁判決があり、「道路法50条1項は、国土交通大臣が発する具体的な費用負担の命令と解すべきである。したがって、被告は、本件納付通知が著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合でない限り、本件納付義務を尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置をとるべき義務」があるとしている。

(7)　以上の諸判例によれば、「看過しえない瑕疵」「違法な瑕疵」「原因行為に経済的合理性がない」などの場合に、財務会計行為も違法となると判示している判例が大半である。

第2、河川法に基づく負担金（治水負担金）支出の違法性

1、　本件納付通知の違法①　河川法６０条違反

（１）河川法６０条違反

河川法６０条は、河川整備に係る負担金納付通知の適法要件として、自治体に負担金にみあう受益のあることを求めている。

しかし、秋田県には、成瀬ダムに係る負担金にみあう受益があることが明らかではなく、成瀬ダム負担金に係る納付通知は違法である。

（２）費用便益計算において便益が過大に算出されている

成瀬ダムによる秋田県の受益の根拠となり得るものとして、行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下「政策評価法」という）に基づく事業再評価の際の費用便益計算がある。

再評価制度の目的は、「効果的かつ効率的な行政の推進」（政策評価法１条）であるから、事業再評価の際の費用便益計算は、前記目的が実現されるよう、事業の便益を不当に過大に算出する計算方法であってはならない。

成瀬ダムの費用便益計算では、費用便益比が１以上と算出されているが、その計算方法は、以下のとおり、事業の便益を不当に過大に算出するもので、政策評価法の目的にそうものではなく、政策評価法にもとづく裁量権を逸脱した瑕疵がある。

（３）治水の便益について

ア　成瀬ダムの便益が小さいことを推認させる事実の存在

成瀬ダムの集水面積は、雄物川流域面積に対し１．４％しかなく、流域の９８．６％に降った降雨に対しては洪水調節施設としての機能を全く発揮しない。

また、過去の主要な洪水に対する成瀬ダムの洪水ピーク削減効果は、ほとんどの洪水に対し０．１～２．５％であり（乙６５の２）、観測誤差程度のきわめてわずかな効果しかない。

これらの客観的な事実は、将来発生する洪水に対する成瀬ダムの便益（水害防止・低減効果）が相当小さいことを推認させる。

さらに、成瀬ダムの洪水ピーク削減効果が水位にして何ｃｍ程度かということについて、国は、約１９ｃｍという計算結果を示しつつ、「十分な精度をもった値ではありません」（乙１０９・４頁）として、「不等流計算」を行えばより大きい数字が算出される可能性を示唆している。しかし、国は、不等流計算に必要なデータを保持しながら（証人工藤３５頁）、不等流計算を行っていないという（乙１０９・４頁８行目）。国は成瀬ダムが

秋田県の水害防止・低減に役立つと主張して負担金を請求しているところ、成瀬ダムがどの程度水位を下げるのかは、成瀬ダムの水害防止・低減効果の存否・程度に直結するものである以上、有利な計算結果があればそれを提出するのが当然である。ところが､国は不等流計算をしていないとして結果を示さない。このことは、不等流計算をしても成瀬ダムの水害防止・低減効果を説得的に示せないという事実を推認させる。

イ　成瀬ダムの便益を過大に算出する要因の存在

（ア）成瀬ダムの便益計算について、被告は、治水経済調査マニュアル（案）にしたがって行われた適正な方法であると主張する。

しかし、甲５９・宮本意見書が指摘するとおり、治水経済調査マニュアル（案）には、それ自体に課題があるほか、運用が適正になされないことにより、ダムの便益が過大に算出されることがある。具体例として、特に、①無害流量を過小に評価すること、②氾濫シミュレーションにおいて、上流での氾濫による流量低減を適切に考慮しないまま、現実には稀な同時複数破堤を想定して、過大な被害額を算出すること、③洪水流量の生起確率を雨量の生起確率で代替することにより、洪水流量の生起確率を過大に評価すること、の３点を挙げる事ができる。そして、成瀬ダムの便益計算においても、前記３点の評価等がされ、ダムの便益が過大に算出されている。

（イ）無害流量が過小に評価されている

成瀬ダムの便益計算においても、無害流量が過小に評価されている（証人嶋津１７～１８頁、甲８０・１０～１１頁)。

便益計算の氾濫シミュレーションで設定された「Ｒ１８ブロ

ック」では、想定氾濫地点（皆瀬川６．６ｋｍ地点）で１５５８㎥／秒の流下能力があるのに、無害流量として成瀬川０．２ｋｍ地点の６１０㎥／秒と設定されている。皆瀬川と成瀬川では流量規模が異なるのに、成瀬川の無害流量地点の流量がそのまま皆瀬川の無害流量として用いられ、無害流量が過小に評価されている。

このような評価により、現実にも、（科学的には）想定上も発生しないはずの氾濫が発生することとされ、成瀬ダムの便益が不当に過大に算出されている。

（ウ）氾濫シミュレーションにおいて、上流の氾濫による流量低減を適切に考慮せず

治水経済調査マニュアル（案）には、氾濫シミュレーション実施にあたって「越水（溢水）氾濫が生じる場合には、下流への流量が氾濫に応じて低減する」ことを考慮すべきと明記されている（乙３４・２６頁）。しかし、成瀬ダムの便益計算における氾濫シミュレーションでは、これが考慮されていない（被告第３９準備書面）。

前記考慮事項は、従来の「要綱」が改善された点である（甲５９・宮本意見書４頁）。氾濫による下流への流量低減を考慮せずに同時破堤を想定することの問題性が国土交通省内で認識されたからこそ「要綱」の改善が行われたはずなのに、成瀬ダムの便益計算では、氾濫による流量低減を考慮せずに同時破堤を想定している。この想定により、ダムの便益が過大に算出されている。

（エ）洪水流量の生起確率を雨量の生起確率で代替している

同じ雨量でも降雨パターン（降雨の時間分布）によって洪水

流量が異なる（証人工藤１６頁１４行目）。したがって、特定の洪水流量Ｑが特定の雨量Ｒにより発生したとしても、洪水流量Ｑの生起確率は雨量Ｒの生起確率より常に小さい（甲５９・５頁以下）ので、洪水流量の生起確率を雨量の生起確率で代替されると、洪水流量Ｑの生起確率が不当に大きくなり、想定被害額が過大に算出され、ダムの便益が過大に算出される。

成瀬ダムの便益計算においても、雨量Ｒの生起確率がそのまま洪水流量Ｑの生起確率として代替されている（証人工藤１６頁２０行目）。これにより、成瀬ダムの便益が過大に算出されている。

（オ）河道改修の便益をダムの便益に計上

前記（イ）ないし（エ）のほか、成瀬ダムの便益計算では、河道改修の便益をダムの便益として計上することにより、ダムの便益を過大に算出している。

雄物川水系の治水対策として、河道改修のほか成瀬ダムを建設する案を採用するとしても、降雨の場所的分布に左右されるダムの治水効果が河道改修の効果と比較して限定的であることに加え、成瀬ダムの効果がわずかであること（乙６５の２、証人嶋津３～７頁）、成瀬ダムより椿川地点６８００㎥／秒を流下させる河川改修の方が費用便益比が大きいこと（甲９９）等を考慮すれば、成瀬ダム建設による便益は、椿川地点で６８００㎥／秒を流下させる河道の存在を前提として算定されるのが当然である。

ところが、成瀬ダムの費用便益比を１．１６とした平成２３年度事業再評価では、「成瀬ダムが完成した時点での河道の条件」（証人工藤１３頁２６行目）を前提に便益計算を行っている。

したがって、平成２５年度から５４年度までの河川改修の費用便益比を３．９と推計した平成２４年度事業再評価（甲９９）で前提とされた被害軽減額（河道改修により防止・軽減される）の一部が、成瀬ダム建設によって軽減される被害軽減額として（も）考慮されていることになる。

特に、成瀬ダムの便益計算では、「Ｒ１８ブロック」において算出されている被害軽減額が、水系全体の５２％を占めている。「Ｒ１８ブロック」について成瀬ダムなしでも氾濫しないような河道改修（その費用は１０億円足らずと推計される）（証人嶋津１８頁）が行われれば、成瀬ダムの便益は半減し、費用便益比は１を大きく下回る。

「Ｒ１８ブロック」における被害軽減額の算出は、成瀬川０．２ｋｍ前後の流下能力を低いままに放置することによって可能になっているのである。

ウ　以上のとおり、成瀬ダムの治水の便益は、政策評価法が許容しない計算方法により不当に過大に算出された数字であり、秋田県に負担金に見合う受益のあることの根拠とならない。

（４）不特定の便益について

ア　成瀬ダムの便益のうち、不特定の便益の計算方法については、①便益を身替りダム建設費で求めている点、②便益の現在価値化の方法の２点で、政策評価法の精度趣旨から許容されない計算がされており、政策評価法が許容する計算方法で計算すれば、不特定の便益は０．４２を上回らない。

イ　まず、便益を身替りダム建設費で求める計算方法は、費用便益比が必ず１を超える計算方法である（証人嶋津２１頁、甲８０・１４頁）。事業再評価手続においては、費用便益比が１を超える

かどうかで事業の継続如何が判断されるから、すべての事業が継続という結論になってしまう前記計算方法は、事業再評価手続における計算方法として不適格である。

ウ　次に、成瀬ダムの便益（不特定）の算定において、便益がダム建設開始の１９８３年からダム完成予定の２０２４年度までに発生するとして現在価値化の計算が行われている（証人嶋津２２頁、甲８０・１４頁）が、ダムの便益はダム完成後に発生するものであることは社会通念上当然であるから、それ以前に便益が発生するという想定は、ダムの便益を不当に過大に算出することになり、政策評価法の許容する計算方法とはいえない。

ダムの便益がダム完成後に発生するとして不特定の便益を算定すると、その便益は２６５億円となり、費用便益比は０．４２となる（証人嶋津２３頁、甲８０・１４～１５頁）。

（５）以上のとおり、成瀬ダムの便益は、政策評価法が許容しない計算方法で不当に過大に算出されている。特に、不特定の便益は、政策評価法の許容する計算方法によって算出すれば０．４２を上回らないことが明らかである。

秋田県には、成瀬ダムに係る負担金にみあう受益があることが明らかでなく、納付通知は河川法６０条に反し違法である。

違法な納付通知にしたがい秋田県が負担金を支出することは違法である。

2、　本件納付通知の違法②　雄物川水系河川整備計画の著しい瑕疵

（１）成瀬ダムと雄物川水系河川整備計画の関係

ア　河川整備計画の位置づけ

平成９年に河川法が改正され（以下「改正河川法」というときは平成９年の改正をいい、平成９年改正前の河川法を「旧河川法」

という)、河川法に基づく河川整備は、水系ごとの河川整備基本方針（長期計画)、河川整備計画（２０～３０年の中期計画）に基づき実施されることとなった。

河川整備計画の策定については経過規定がおかれ、改正河川法に基づく整備計画が策定されるまでは、工事実施基本計画を整備計画とみなすこととされた。

イ　雄物川水系河川整備計画の策定状況

雄物川水系については、平成２０年に基本方針が定められ、平成２１年に整備計画素案が公表され、住民等の意見を聴く手続も実施され、あとは形式的に素案をそのまま確定すれば整備計画が策定される状態となっている。しかし、改正河川法に基づく整備計画は未だに確定されていない。

したがって、雄物川水系については、旧河川法に基づく工事実施基本計画が整備計画とみなされ、成瀬ダム事業の根拠となっている（以下、この整備計画を「みなし整備計画」という)。

（２）雄物川水系河川整備計画の瑕疵

雄物川水系河川整備計画（みなし整備計画）には、次のような瑕疵がある。

ア　内容（判断過程）の瑕疵

（ア）水害発生防止の便益を適切に考慮しない瑕疵

ａ　河川整備の目的のひとつは、洪水等による災害発生の防止（以下「水害発生防止」という）である（河川法１条)。

したがって、整備計画策定に関する判断について、これを策定する国に裁量が認められるとしても、前記目的から導かれる制約がある。

河川整備計画は、将来２０～３０年の河川整備を計画するも

のであるから、時間・予算等の制約のもとで、「水害発生防止」の見地から各整備事業の便益の大きさを比較し、便益の大きい整備事業から優先的に実施されるように計画が策定されなければならない。これに対し、計画策定において、あえて便益の小さい事業が優先的に実施されるような判断は、河川法にもとづく裁量権を逸脱する。

（なお、大東水害訴訟最高裁判決は、河川整備について予算の制約があり、これが国の国賠法２条に基づく責任を限定する法理を明らかにした。この法理を前提とすれば、予算の制約のもとで最も水害防止効果の高い施策が選択されるべきであり、そのような観点からも、河川整備計画策定における国の裁量には限界がある。）

ｂ　成瀬ダムの費用便益比は、科学的に計算すれば１を大きく下回るが、国が算出した数字でも、直近の計算（平成２３年度再評価）で１．１６である。

他方で、雄物川水系の堤防整備の費用便益比は、３．９である（甲９９・平成２４年事業再評価）。

時間・予算の制約のもとで「水害発生防止」目的を実現するという見地から両者を比較すれば、整備計画の内容として、堤防整備を優先して行うという選択がなされなければならない。ところが、整備計画に成瀬ダムを含める判断は、「水害発生防止」効果のより高い堤防整備を（少なくとも一部）後回しにする判断で、河川法が国に付与する裁量権を逸脱するものといわざるを得ない。

（イ）雄物川水系の現況を適切に考慮しない瑕疵

河川整備計画により「水害発生防止」目的を実現するために

は、各水系の現況が把握され、想定される洪水により水害が発生するかどうかが考慮されなければならない。河川法も、河川管理者が整備計画を策定するにあたっては、「降雨量、地形、地質その他の事情によりしばしば洪水による災害が発生している区域につき、災害の発生を防止し、又は災害を軽減するために必要な措置を講ずるように特に配慮しなければならない」（１６条の２、２項）とし、河川法施行令は、河川整備計画の作成にあたって「災害の発生を防止すべき地域の気象、地形、地質、開発の状況等を総合的に考慮すること」（１０条１号）としている。

雄物川水系の現況は、甲８０・第３章で検討されているとおり、成瀬川、皆瀬川、雄物川中流部（７５～９６ｋｍ）では、いずれも、ほんの一部の区間だけ、多少の堤防かさ上げや河床掘削を実施すれば、成瀬ダムなしの河川整備計画流量の流下が可能である。これに対し、雄物川中下流部（河口部～７５ｋｍ）では、計画上の流下能力の不足がすさまじく、その不足を埋めるための河道改修が喫緊の課題である。

このような水系の現況を考慮すれば、今後３０年間の河川整備では、予算・資材をすべて河道改修にあてるという選択がなされなければならず、多額の予算と１１９５万立方メートルの土砂・コンクリート等膨大な資材を要する成瀬ダム事業を計画に含めるという判断はあってはならない。

ところが、雄物川水系のみなし整備計画では、成瀬ダムが計画に含まれている。この判断においては、水系の現況がまったく考慮されておらず、河川法により国に付与された裁量権を逸脱した瑕疵がある。

イ　手続（検証等）の瑕疵

（ア）２０年近くも経過規定を用いることの問題点

改正河川法の経過規定は、計画策定には一定の時間を要することに配慮したものと思われる。しかし、通常計画策定に必要な期間を大きく徒過した２０年近くを経過しても計画が策定されない事態は、経過規定が想定しない事態といえる。

具体的にみても、整備計画素案は平成２１年に策定されているのであり、その後理由なく策定手続が停止している状況は異常である。

改正河川法は、目的に河川環境の保全が加えられ（河川法１条)、また、公聴会の開催等住民意見を聞く手続が新設された(河川法１６条の２、４項)。

したがって、経過規定で旧河川法に基づく工事実施基本計画を整備計画とみなして河川整備をすすめることは、改正河川法の趣旨を潜脱するという意味でも問題である。

（イ）「ダム検証」の不合理性

みなし整備計画そのものについては、第三者機関による検証はされていないが、整備計画素案については、その内容について、「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」によるダム検証手続（以下「本件ダム検証」という）がなされており、証人工藤はこの手続を成瀬ダム事業の合理性の根拠として位置付けるようである（証人工藤３３頁)。

しかし、本件ダム検証は、原告準備書面（１５）３頁以下で述べたとおり、適正な手続とはいえず、成瀬ダム事業の合理性の根拠となり得ない。

「水害発生防止」のための対策を比較検討するにあたっては、各対策の「水害発生防止」効果の大小という基準が不可欠かつ

最も重要な基準とされなければならない。ところが、本件ダム検証においては、比較検討されたのはコストのみであり（証人工藤６頁２２行目)、「水害発生防止」効果（便益）が比較検討されていない。

このように、本件ダム検証は、「水害発生防止」対策の比較検討において不可欠かつ最も重要な基準である「水害発生防止」効果の大小という基準による判断がされていない。したがって、本件ダム検証の判断過程には重大な瑕疵がある。本件ダム検証の手続により成瀬ダムを含む対策案が最適とされたことをもって適正な手続が履践されたと判断されることは誤りである。

（ウ）事業再評価手続は不適正である

みなし整備計画の一部である成瀬ダム事業について、行政機関が行う政策の評価に関する法律に基づく事業再評価が実施されているが、この手続も、みなし整備計画が合理的であることの根拠とはならない。

a　事業再評価の際の便益計算において、治水経済調査マニュアル（案）が不適切に運用されるなどして便益が過大に算出されていることは、前記１項（２）ウ（イ）記載のとおりである。

b　被害額の想定と実績のかい離について検証されていない

成瀬ダムの便益計算における想定被害額と実績の被害額とのかい離について、嶋津証人は、実績額を示す水害統計には内水被害も含まれていることも考慮すると、成瀬ダムの便益計算における想定被害額は実績額の１２倍から１７倍にも及ぶことを指摘した（証人嶋津２０　頁、甲８０・１２頁)。

「効果的かつ効率的な行政の推進」という政策評価法の目的

からすると、想定と実績のかい離が１２倍から１７倍にも及ぶ著しいものである以上、その具体的要因を分析し、より実証的・科学的な数字に改めることが求められる。そのような検証を怠って漫然と実証性を欠く費用便益比の数字で事業を継続するならば、「効果的かつ効率的な行政の推進」は実現され得ない。

c　以上の不適正な点を改め、政策評価法にそった適正な手続で事業再評価を実施すれば、成瀬ダムの費用便益比は１を大きく下回り、事業継続が妥当との結論とはならない。

（３）以上のとおり、みなし河川整備計画は、計画策定過程において河川法が国に付与した裁量権を逸脱し、また検証等が適正手続によりなされていない等の著しい瑕疵があり、違法ないし無効である。

違法ないし無効な整備計画に基づく納付通知は違法であり、違法な納付通知に基づき秋田県が成瀬ダムに係る負担金を支出することは違法である。

第 3、成瀬ダム事業（かんがい）に係る負担金支出の違法性

1、はじめに

本主張については、訴状、準備書面（3)、同（7）第 1、同（8）第 2～第 4 に述べ、これらを同（10）第 4 で整理した。その後準備書面（13）第 3 においては、細見谷渓畔林訴訟・広島地判 H24､3､21 判決（甲 58）の判示が本件の受益者負担金の肩代わりに妥当することを主張した。

2、受益者負担金の肩代わり差止の必要

受益者負担金の肩代わりについて補足する。被告は、答弁書 14 頁 52 項において、被告が受益者負担分の「費用負担するのは、この事業

が治水のみならず、地域活性化や生活環境の向上につながるから」と主張したので（下線引用者）、肩代わりは、実質的には受益者に対する地方自治法 232 条の 2 の補助に該当する。上記広島地裁判決は、「森林の公益的機能の維持・増進」、「甘日市全体の利益」などの抽象的な理由による補助の「必要性」を退けた。したがって、被告主張の、肩代わり（負担）は「地域活性化や生活環境の向上につながる」云々は、上記判決に照らし、補助の必要性として到底認め難い（下記 3 も参照）。かかる隠れた補助は、被告と国の共同負担による特ダム法 10 条違反の共同脱法行為であるから差し止めるべきである。そうすることによって、ダムによるかんがいについて、受益者を含めた真剣な協議の途が開ける。

裁判所は、県による負担金事前納付の形式にとらわれず、違法行為の早期防止によって、このままでは将来発生する不作為の違法確認、損害賠償請求等の混乱を回避すべき責務がある。

3、番水の激減と併設型用水路の完成

代掻き期においても番水制の実施が激減していることは、原告準備書面（3）8 頁に昭和 51 年から平成 19 年の実施状況表（雄物川筋土地改良区作成）を援用したが、甲 85（同改良区回答）によれば、平成 20 年度以降は番水を実施していない。これには、減反の他、水利用の効率化と公平化を図った併設型用水路の完成が寄与している。（甲 83、原告奥州本人供述調書 9 頁）

4、通達による本件 4 事業合算の費用対効果は認められない

この論点は、原告準備書面（8）第 3（10～13 頁）で詳述し、準備書面（10）13 頁以下に要約したので繰り返さない。

しかし被告は、4 事業は別々の事業で、あわせて一つの土地改良事業としておこなったものではないとし、その根拠として乙 27、28 の通

達を挙示する。

しかし、別々の事業であれば、土地改良法施行令 2 条 3 号の原則に従って「成瀬ダム建設事業かんがい分」として単独に費用対効果を算定すべきである。この通達による合算によってはじめて費用対効果 1.09 として経済要件を満たしているのは上記法令に違反する。また、乙 27、28 の通達によって上記法令の規定を変更、脱法することが許されないことは当然の事理である。のみならず、上記通達には、被告主張の合算を認めるような記載はない。これらのことはこれまで主張してきたことであるが、被告からこれまで何らの具体的反論もないことを本書面で特に指摘しておきたい。

5、かんがいの不必要

成瀬ダムによるかんがいの不必要については、次の 2 点を付加する。第 1 は、水田畑地化の土台強化が急務とされ、秋田県が平成 26 年 7 月作成した「第 2 期ふるさと秋田農林水産ビジョン」では「米に依存した生産構造からの転換」「稲作の大規模化・効率化」と「戦略作目の拡大や 6 次産業化」を目指し（甲 90、91）、佐竹知事は本年 5 月 12 日の定例会見で「（本県の人口減少について）原因は米だ。……県内の稲作を極限まで減らす決断すら必要になるかもしれない」と発言している。（原告奥州本人供述調書 17、18 頁、下線は引用者）。千年続いた米作地帯で、しかも減反が進む中、代掻き期の水需要を主な理由にダム建設を行うこと自体、明らかに間違っているが、上記知事発言を聞くに至っては何をか言わんや、である。かんがいによる水需要の大幅減少は不可避である。くわえて、今年の米価の大幅ダウン、農家への戸別所得補償の半額化と 5 年後の廃止により、今後の米作りがどうなるのか、秋田県と我が国の農業はその岐路に立っている。不要不急のダムに 1500 億円余も費やしている時ではない。

第 4、特定多目的ダム法に基づく負担金（発電）支出等の違法性

1　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)及び同(10)の第 5 で述べた主張に以下を付加する。

2　八ッ場ダム高裁判決（乙 103）は、特ダム法 7 条 1 項による負担金支出につき、「ダム使用権の設定申請をする行為が合理性を欠く場合」には、「ダム使用権設定申請者にはダム使用権の設定申請を取り下げることによって、その負担義務を免れるよう努めるべき財務会計上の義務がある」と解する余地があり、また、その理は、「その後の事情の変更によりダム使用権設定予定者たる地位を維持することが合理性を欠くと認められる場合」においても同様である、旨を判示している（乙 103 の 29 頁以下）。

3　上記判示を本件に当てはめれば、以下のとおりである。

すなわち、秋田県が、成瀬発電所への取水のために国土交通省に対してダム使用権の設定申請をしてダム使用権設定予定者となり負担する負担金支出（特ダム法 7 条 1 項による負担金支出）については、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がなく、支出に見合う収入が確保されず、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同発電所新設で失うことになり、これにより被告公営企業の経済性を損なうことになるから地方公営企業法第 17 条の 2 第 2 項、地方財政法 3 条 1 項及び 2 項に違反すると認められる。

よって、現時点においては、ダム使用権の設定予定者たる地位を維持することは明らかに合理性を欠くと認められるのであり、被告はダム使用権の設定申請を取り下げることによって、前記負担金の負担義務を免れるよう努めるべき財務会計上の義務を負っている。

被告が同義務に違反し、前記負担金を支出する行為は違法である。

第5、安全性を欠く成瀬ダム建設に係る負担金支出の違法性

1、これまでの主張

被告が成瀬ダム建設の安全性を主張立証していないことについては原告準備書面（8）（10）（11）（14）（15）で主張した。以下証拠調の結果にもとづき従来の主張に加えて以下の通り主張する。

2、成瀬川断層の存在

（1）トレンチ調査結果

Y－N2線状模様直上流のトレンチの地質解析業務報告（平成13年、甲70の10－7）は、「基盤岩と段丘堆積物の境界面を変位させる面構造があり」「基盤岩中にも連続し、破砕状を呈し」「変位は、西上がり約3m」と解析した。

（2）表土剥ぎ結果

甲70（10－7頁）によれば、Y－N2線状模様下流端付近の表土剥ぎ結果について「基盤岩中の断層（F－2）の延長上で、段丘堆積物（LⅡ段丘）の基底」に約50cmの段差を認めた。「段差の直上には砂の薄層が連続しており、砂層自体には変位が認められない（図10.1.4、図10.1.5）」という。

しかし、「基盤岩を覆う軟弱な第四紀層中の断層は複雑に枝分かれ、変形し、断層面が不明瞭となり、……断層の一部は堆積物に覆われて変位が途切れることがある。」（甲95の108頁）図10.1.5の写真は不明瞭であるが、やや左上方に枝分かれしながら変位しているように読み取れる。平野証人も、約50cmの段差の上の「火山礫凝灰岩、横に細長い層が……幾らか変位」している事実を認めた。（平野証人調書10頁）

また不明瞭であるとしても上記文献に照らし F－2 断層を否定することはできない。甲 70 の 10－13 頁は、「トレンチ調査で確認された不連続面は、下流表土剥ぎで確認された F－2 断層の位置に連続するする可能性が高い」と評価しながら、「両者の変位量は一致しない（断層よりは地すべりの影響と考えた方が理解しやすい)。」という。括弧書きは、その前半部分とあたかも思考が分裂したかのような調査結果となっている。しかし、地震調査研究推進本部第 33 回活断層分科会資料（甲 92）によれば、活断層の平均変位速度や 1 回変位量は、場所によって異なることが予想されるのであり、また、八木勇治筑波大准教授によれば、「活断層は複数の区間に分けられることが多く、それぞれが個別に地震を起こすこともあれば、同時や時間差で動くこともある」（甲 93）ので、変位量の違いは断層否定の理由としては不十分である。

(3) ボーリング調査結果

甲 70 の 10－13 頁は、BY－1～BY－3 の 3 本のボーリング調査結果について「線状模様の両側で地層の分布にギャップは認められない。基盤岩は全体に破砕された区間が多い」と報告する。

しかし、甲 70 の 10－12 頁の図－10.1.6（乙 97 の 6）によれば、「地すべり末端部」は 80 度近い高角であり（乙 97 の 3 のトレンチスケッチも同様)、同図面に描かれた緩やかな推定「すべり面」との形状不一致、形状不自然は蔽い難い。被告は、推定「すべり面」の根拠として BY－2 について乙 97 の 7､8 のボーリングコア写真と柱状図を提出するが、上記すべり面を示す記載はない。（原告準備書面（14）の 3､4 頁（4）参照）のみならず、上記すべり面を確認するために必要なボーリングは、「想定すべり面」が浅所を通るのか深部に向かっているのかを推定できる地点であり、それはより西側の成瀬川左岸である。こ

の点について平野証人は、「文書で答えております」というのみで具体的証言をしなかったのは極めて不自然である。

しかして乙 115 の別紙の 1（3）は、上記乙 97 の 7､8 を根拠に「変位面の西側は東側に比べ破砕状になっている」ことから谷地地区の線状模様は、地すべり末端部が破砕しながら当方に移動し東側の基盤岩上に押し出されたものと主張する。しかし、乙 97 の 7､8 は BY－2 のみであり、「変位面の西側は東側に比べ破砕状になっている」と主張する東側の BY－1 と比較できない。「破砕状」の記載も、97 の 8 の柱状図によれば、7m、13m、23m、24m（破砕著しいが、38.05mから良好となり送水掘りが可能)、27m（特に破砕著しく）というように随所の深度に記載がある。したがって、原告が準備書面（14）4 頁に反論したように「破砕著しい」は、「このあたりの泥岩岩質の全体的特徴」であることを裏付けている。のみならず、乙 97 の 6（ボーリング位置断面図）では、凡例に「泥岩（破砕状)」とあるのは「変位面」の東側となっている！

以上の次第で、ボーリングに関する被告の主張も証拠も、地すべり説を裏付けるとはいえない。

（4）褶曲・地すべり原因説は間違い

平野証人は乙 97 の 5 の下図の西側地層の褶曲構造について地すべりがその成因であると述べる。同証人は、地すべりの圧縮力が地すべり地塊の中に発生することを一般的には認めながら「その応力が下の地層に伝わる場合もある」と証言する。（同人調書 8 頁）しかし、甲 96 の「地すべり―山地災害の地質学」28～41 頁によれば、地すべりにおいては､不動体にはみるべき変化がなく､地すべり変動体の地表、地中に圧縮リッジ、地すべりによる褶曲が生ずる。 東北地方整備局作成の甲 60 の 4－3 頁によれば、「ダムサイトより下流域では南北方向

に軸を持つ数条の背斜、向斜構造を形成し、成瀬川断層（推定断層）が連続するため複雑な地質構造を形成している」と分析し断層活動による褶曲を述べており、原告の上記主張を裏付けている。

（5）まとめ

以上の検討を総合すると、「谷地地区のY－N2線状模様は周辺での基盤岩および段丘堆積物の変位は、左岸側からの徐滑りブロックの滑動により形成された」（甲70の10－13頁）とは到底いえず、成瀬川断層が存在する可能性は高い。

3、成瀬ダムサイトの断層破砕帯

（1）従来の主張と証拠資料

原告らは、成瀬ダム敷の北方100m余付近まで成瀬川右岸に成瀬川断層が存在するとして、多数の書証を提出した。（原告準備書面（10）22頁以下の第7､2）一方、甲53の4－7頁ダム軸地質断面図、福留高明秋田大学助教授（当時）のインタビュー（甲47の1､2）、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」（乙42の11、12頁、サイト上流側の小規模断層が大きな断層の枝分かれである可能性を指摘）などを提出し、成瀬川左岸側に成瀬川断層又はその枝分かれ断層の可能性を主張し、国に追加トレンチ、弾性波探査の義務的必要性があることを主張した。

（2）ダムサイト並びに近傍のボーリング調査等

しかして、原告側の本年1月29日付上申により東北地方整備局作成の乙112の4～12のBL－4、13､14､16､18､19の5本のボーリングコア写真と柱状図が被告から提出され、成瀬ダムサイト左岸から概ね北西ないし北北西方向に約270mの範囲の成瀬川左岸に断層破砕帯の存在が明らかになった。その詳細は、原告準備書面（15）第2項に述べた。

（3）平成 25 年度成瀬ダム地質解析業務中間報告書（乙 121 の 2）

― その不自然と不合理

乙 112 の 4～12 の 5 本のボーリングデータ（以下単にボーリング調査時報告ともいう）は平成元年から平成 6 年に調査、作成されたが、上記中間報告書（以下単に 25 年報告ともいう）には、乙 112 では提出されなかった BL－25、32、36、37、41、42、54 の 7 本のボーリング調査結果が追加された。調査年は平成 9 年から 21 年とされている。乙 112 は東北地方整備局作成とされているが、乙 121 の 2 は民間の日本工営株式会社の民間作成である。この報告書の問題点は次のとおりである。

ア、　乙 121 の 2 の 5 頁「既往地質調査の分析」は、乙 112 の 4～12 の解析について、BL－13 は不整合とし、他は「詳細不明」としている。しかし、乙 112 の 4（BL－13）には、「61.65m　断層(50°)、粘土混り、粗礫状（幅 3cm）、61.65～64.50m 岩片は新鮮だが割れ目沿いに幅広く風化して比較的割れ目の多い岩盤、63.20～63.30m 割れ目（60°）沿いに流入粘土付着」などの具体的記述があり、「割れ目」「脆弱」といった表現は破砕帯に特有の「圧砕構造」を示している。したがって、乙 112 の 4 についての上記 25 年報告の判断は具体性に欠け信用性に乏しい。また 25 年報告は、BL－13 以外のボーリング調査時報告を否定できなかった。

イ、　同じく乙 121 の 2 の 6 頁は、BL－25、32、36、37、41、42、54 の 7 本の既往地質調査の分析において、「備考」欄にボーリング調査時の解析を記載している。すなわち境界面について「（BL－25）69.05～69.35m…半固結破砕部」、「（BL－32）17.35～25.85mを破砕帯」、「（BL－37）71.45～72.6m間を断層」、「（BL－41）57.52～58.58mを断層破砕帯」、「（BL－42）91.32～91.57mを断層破砕帯」、「（BL

－54）両層の境界は固結破砕部」と、それぞれ記載されている。（BL－36 については記載が欠けている）

乙 121 の 2 は、BL－42 を破砕部とし、BL－32 はコア採取率が低いため詳細不明とした以外は、5 本のボーリングデータから境界面を不整合としている。しかし、国の同じダム建設の地質調査で、データは全く同一であり、ボーリング調査時報告は東北地方整備局長作成であるにもかかわらず、民間作成の 25 年報告が断層破砕帯の認定から否定に 180 度転換したのは不自然であり、時期的に裁判の平野証人尋問を前にして行われたことに疑問が残る。

ウ、　ボーリング調査時報告は、全体のコア写真と全体の詳細なボーリング柱状図にもとづく詳細な解析である。一方 25 年報告は結論が先行し、不整合を示す確たる証拠と具体的記述はほとんどない。例えば BL－13、15、41、54 について「岩相境界が凸凹、密着」を指摘するが、こういう現象は破砕帯でも普通に見られる現象であり、指摘の凸凹は数ミリから 1cm 前後であり（乙 121 の 2 の 8、9 頁）、不整合の場合の凸凹というのはメートルオーダーのもっとスケールの大きな現象である。BL－41 について「基底礫岩」の記述があるが、写真で見る限りは「断層角礫」と判定されるものである（甲 95 の 93 頁は「一般には未固結で、…粗粒の破砕岩片が主体で細粒な基質が少ない」と述べる）。くわえて、ボーリング調査時報告と同様に「割れ目により接する、鏡肌」（BL－37）、「軟質部内に剪断構造、粘土薄層」」（BL－42）、「礫混じり粘土化部」（BL－25）、「粘土状脆弱部が存在」（BL－41）という破砕帯を証拠づける記述があり、中間報告書は目を覆いたくなるほど破綻している。「不整合」説についても、当該ボーリングコアの全体的観察を踏まえた直接の証拠（構造）を何ら示せていない。

エ、　乙 121 の 2 は、県図幅「稲庭」の記述を挙げるが、そもそも広域での問題と当該箇所の問題が常に一致、競合するとは言えず、解析の方法が間違っている。25 年報告 1 頁、は稲庭地質断面図の「O 断面」図によって西小沢層と虎毛山層の低角度の不整合関係を主張する。しかし、O 断面図には北ノ俣沢が 2 回（木賊沢合流前後、甲 68、乙 45 参照）表示されており、同断面はダムサイトの南方（成瀬川上流）である。WG－10、Akb が成瀬川右岸に記載されていることから（乙 47）ダムサイトより約 250～300m南方である。25 年報告は「稲庭図幅」説明書の「成瀬川上流赤川では、本部層が西小沢の黒色泥岩直上に塁重しており不整合関係にある」を引用するが、赤川の記述であり、ダムサイト左端から成瀬川左岸北方のボーリング調査とは場所が異なる。以前にも述べたように赤川と北ノ俣沢がダムサイト上流約 200mで合流して成瀬川となる。（甲 60 の 4―1 頁）

のみならず、O 断面の西小沢層と虎毛山層の被告主張の「境界面」の角度は 10 度位であるが、ダム軸断面図（甲 53 の 4－7 頁）では約 40 度であり、重大な相違がある。したがって、本件ボーリング箇所より上流の赤川の一般的叙述を以て、本件ボーリングデータの解析を左右することは認められない。

オ、　ボーリング調査時報告によれば BL－13、14、16、18、19 に断層破砕帯が認められた。25 年報告によれば、ボーリング調査時報告は、BL－25、32、37、41、42、54 についても破砕帯（BL32）、破砕部（BL25、54）、断層（BL37）、断層破砕帯（BL41、42）と解析している。25 年報告も BL－42 を破砕部と解析している。これらの破砕帯等の深度は西側の方が一層深くなり、一連の断層破砕帯である可能性が高い。BL－42、25、41 は西下がり断層破砕帯の勾配などを確かめたと

思われる。この断層破砕帯が、成瀬川右岸の断層の枝分かれか、断層群として別個に北側に延びているのか、これを判断するためには、弾性波探査とトレンチ調査などを実施する必要が一層明らかとなった。

4、県地震被害想定調査検討委員会の想定地震

（1）　被告は、真昼山地東縁、横手盆地東縁各断層帯につき縷々分かりにくい説明をされたが、結局、乙 98 の巨視的断層モデルの断層面を取り上げ、断層帯名が入れ替わった。そんなミスがあり得るのかという疑問は残るが、被告説明には依然として次の問題がある。

第 1 に、乙 93 の 3 頁（甲 32）では、訂正後の横手盆地東縁断層帯断層面の南端が、甲 68（20 万分の 1 地形図）の五郎沢山南面と円森山を結ぶ線付近まで及んでいる。ダム敷きから僅か 2ｋｍ位である。被告は訂正前の真昼山地東縁断層帯の南端は旧山内村黒沢（ダムサイトから約 25km余）と主張していたが、断層面を基準にしても M8.1 の連動地震の断層面南端がブーメランのように再びダム敷きに接近している。

くわえて第 2 に、横手盆地東縁断層帯、特に南部は「第四紀の活動性に関する資料が十分に得られていない」（政府の地震調査研究推進本部作成の甲 52 の 15 頁、下線は引用者）。したがって、甲 52 の横手盆地東縁断層帯南部の記述を以て上記の五郎沢山南面と円森山を結ぶ線より南側に断層がないとは言えない。また、秋田県による横手市谷地中地点の撓曲崖調査により、南部の「最新活動は、約 6 千～5 千年前以後」と推定され（同 12､13 頁）、南部の「1 回の変位量は 2－3ｍ程度（上下成分）」（14 頁）とされており、本件の谷地地区トレンチの前記変位量 3mに共通する。さらに県地震被害想定調査検討委員会において「横手盆地東縁断層帯南部の東部地区では 1970 年秋田県南

東部地震（M6.2；被害地震）が発生しており注意が必要」（甲 50 の 3 頁）と指摘されている。

したがって、本件のトレンチ調査結果、ダムサイト周辺のボーリング調査結果にくわえて、さらに弾性波探査、追加トレンチ調査等を行う必要性は高い。

第 3 に、県地震被害想定調査検討委員会は、隣接地域の想定地震について「気象台提供資料（図 3－1）によれば、北上低地西縁断層帯は 2008 年岩手・宮城内陸地震の息の北方延長部に位置し、地震空白域あるように見える。それゆえこれは特に注意すべきである」とし、「Ⅲ当面考慮するべきこと」に「空白域」の一つとして「隣接地域：北上低地西縁断層帯の地震」を挙げる。（甲 50 の 3 頁、下線は引用者）同断層帯は、乙 113 の 14 頁によれば、M7.8 で、東成瀬村の最大震度が 6 弱である。

5、地すべり対策の安全性は立証されていない

地すべりの誘因には降雨・融雪、地震、火山活動、人為的作用がり、斜面変動（山崩れ）は震度 5 以上の判定基準の内容に含まれていたが、現在は説明文とされている。人為的作用としては「斜面の一部、とくに、流れ盤斜面の切り取り（道路建設）」「斜面上部における構造物」「地表水の集水と地中への流入（道路の排水溝の破損など）」「ダムの湛水」があることは甲 96 に明らかである。同証の「ダムの建設場所は地盤がわるい場合が多くなっており、今後大きな関心事となろう」との指摘は地すべり地形をかかえる成瀬ダムにぴったり当てはまる。

甲 53 の 4－10 頁よればダムサイト西端を含め 5 ヶ所の地すべり地形が認められ、甲 76 の 44 頁以下の岩手・宮城内陸地震がもたらした宮城県栗原市荒砥沢ダム上流域で発生した大規模小な地すべり被害に照らし、成瀬ダムはダムサイト周辺に 3 ケ所の地すべり地形があり、

甚大な越水被害発生の危険がある。特にレベル 2 地震動を想定することによって、これらの地すべり地形に与える衝撃については、ダム構造物の耐震設計同様、全く手付かずである。

また、これらの地震による地すべり被害を防止しようと対策工に費用を投ずればダムの負担金が巨額化し、費用対効果に直接影響する。そのため、被告は、「改訂新版建設省河川砂防技術基準（案）同解説調査編」及び「貯水池周辺の地すべり調査と対策（(財）国土開発技術研究センター)」に基づき調査、解析、対策工検討を行ったと主張するのみで具体的対策工の内容を一切明らかにしていない。斜面の土質が余りに劣悪で、耐震設計同様、巨額の費用投下を先送りしている疑いが強い。

6、耐震設計先送り着工の違法性

― ダム建設が未確定の場合における通知の違法性

（1）問題点

本件は、すでに主張し、立証しているとおり、成瀬ダムの建設に際して、大規模地震に対するダム耐震性能照査指針の検討を経ておらず、したがってまた、そもそも成瀬ダムの建設ができるのか、できないのか、が未確定の時点で、ダム完成を前提とした取付道路等の関連施設が先行し、この関連施設の建設に係る費用負担金通知が適法なのかが問題の一つとなる。

また、この判断の前提として大規模地震に対するダム耐震性能照査指針（以下単に「耐震マニュアル」という）の検討を経ていないダムに関してダム建設が未確定と断定してよいのか、逆に言うと、ダム建設はこの耐震マニュアルに拘束されるのかが論点となり、さらに本件でマニュアルを満たすことが可能のか、そもそも不可能であって成瀬ダム建設は根本的に不可能に近いのか、が問題となるのである。

以下、これらの問題点について主張することとする。

(2) 耐震マニュアルによって耐震性が確保されなければならない

そもそも、甲69の1ページに記載されているように、この耐震マニュアルは、兵庫県南部地震を契機に全国のダムについて、既存も含めて照査するためのマニュアルである。これは、「幸いながら、わが国のダムではこれまで下流域に人的・物的被害をもたらすような地震被害を被っていないが、このような事情を勘案すると、各ダム地点において、土木学会の提言において示されたようなレベル２地震動を具体的に設定し、そのような非常に強い地震動に対する当該ダムの安全性について合理的に照査を行う必要がある」。つまり、今までの震度法では、今後予想される大規模地震に対応できず、そのような場合には、下流域に大災害をもたらす危険性が高いために、早急に見直しを図ろうとする耐震マニュアルである。ゆえに、当然のことながら、この耐震マニュアルは新設のダムにおいても適用され、耐震性が確保されないダムはそもそも建設してはいけないのである（平野証人調書25頁）。

では、国の裁量において、先に建設行為を先行させることが可能であろうか。つまり、耐震マニュアルに従わなくても良いのか、この耐震マニュアルは、裁量権を拘束するものか否かについて触れておく。

結論から言うと、この耐震マニュアルに反したダムの建設は、その裁量権の逸脱、濫用になるものである。同様なマニュアルである治水経済調査マニュアルに違反したダム建設がその裁量権を逸脱し、濫用に当たるとした最近の判決として、熊本地裁平成26年2月28日判決・平成21年(行ウ)第16号事件がある。（第7、3参照）

つまり、そもそも耐震性能を備えないダムは、「貯水することが危険」なのであるから、「対策を講ずる」とされており、建設当初から、何らかの対策を講じなければならないダムの建設は、意味のないダム建設と

いうことになる。当初から耐震マニュアルに沿ったダムを建設しなければならないのは当然のことで、この点では、耐震マニュアルは、ダム建設の裁量権を拘束する内容となっているものである。

また、耐震マニュアルにいうレベル２地震動というのは、「大規模地震の震源域近くで観測されるような大きな地震動」として設定されるが、それは従来行われていた確率論ではなく、「対象地点に最も影響が大きいと考えられる地震が発生した場合を想定」するもので、仮に確率が低いと判断されても、その発生を想定しなければならない、とするものである（甲73の4、土木技術資料50－1）。

このような地震の発生は、特に最近の東日本大震災などによっても裏付けられ、既存の活断層の有無に限らず、およそ直下において地震が発生した場合を想定して検討しなければならないのである（甲69、耐震マニュアル2ページ）。

以上のとおり、耐震マニュアルは、本件における成瀬ダムの建設の是非、当否を決定する重要な基準、マニュアルであるから、仮に成瀬ダムの建設が認められる場合には、この耐震マニュアルに沿った検討がなされ、その結果、予定するダム設計は、耐震マニュアル上問題がないという結論がなければならないのは、当たり前のことなのである。

したがって、本件において、依然として耐震マニュアルに沿った検討がなされず「全く手付かず」（平の証人調書 19 頁）であることが明らかとなっているのであるから、建設の是非は未確定であり、また建設するとして費用がどれ位増嵩し、果たして費用対効果の要件を充たすのか、についても不明であるから、本件成瀬ダムは、そもそも建設の是非すら確定していない、未確定のダムということになる。

(3) 本件成瀬ダムは耐震マニュアルに沿うことができるか

通常ダム建設の場合は、一応は耐震マニュアルに沿った検討をして

いるものである。しかしマニュアル策定から9年を経過しても、本件では「全く手付かず」という。おそらく、検討できない理由があるはずである。それは、本件成瀬ダムが耐震設計上、極めて危険なダムにならざるを得ないからである。

第1に、成瀬川断層の解明が不十分であること。前述したように、すでに知られている成瀬川断層が、ダム提体近くまで「絶対に伸びていない」とする保証はなく、ダムサイト左岸にも断層破砕帯が存在する可能性は高い。国自らがそのことを承知しているから耐震マニュアルの検討ができないのである。万一、ダム建設後の将来において、成瀬川断層がダム提体下部にあって、その結果断層がずれてダムが決壊し、下流域に大被害が発生した場合、国の責任は重大なものとなるからである。

第2に、知られている活断層以外の断層についても検討を必要とする。なぜならレベル2地震動というのは、そもそも大規模地震の発生履歴や地震動の特性がわからないゆえに想定されるものであるからである。ゆえに、例えば、「岩手・宮城内陸地震」や「留萌支庁南部地震」や、およそ予想されていない地震が全国で発生している事例を基に、このような地震動が発生した場合を想定するもので、未知の活断層があるかもしれないという前提で「最も大きい地震動」の発生を想定しなければならないからである。

第3に、秋田県は、すでに東成瀬村において、マグニチュード8.1震度7の横手盆地東縁、真昼山地東縁両断層帯の連動地震を想定している。（乙113の13頁）ただ秋田県は加速度応答スペクトルとして、固有周期にあわせて〇〇ガルという検討をしていない。ゆえに国は、秋田県の資料に基づいて、耐震マニュアルに従って加速度応答スペクトルの検討をしなければならない。岩手・宮城内陸地震の際に、断層

面から 20km の東成瀬村の北部で最大 2446 ガルを記録しており、県想定の連動地震では、おそらく 5000 ガルを超える可能性も否定できない。福井地裁は大飯原発の差止めを認容するに当たり、設計地震動の最大 1260 ガル超えない地震はないとはいえない、としているが、本件では、それ以上の直下型地震による地震動が十分に予想されるのである（耐震マニュアルに沿った検討がない以上反証はできない）。

第 4 に、岩手・宮城内陸地震は、周辺のダムへの損傷の程度は小さかったことを、本件成瀬ダムにおいてもたいした損傷は受けない、などと被告は主張するかもしれない。しかし、この地震によって 3000 ガル前後の地震動は観測されているのであり（甲 75、76、98）、これはたまたま固有周期の短い地震であったことが原因なのである。ダム湖やダム提体は、固有周期は長いために、この固有周期の長い地震動の観測はされなかった。これはまさに不幸中の幸いといえるもので、万一、固有周期の長い地震動であったならば、多くのダムが決壊していた可能性が高いのである。「たまたま」大被害が生じなかったことから、「そもそも」大被害は発生しない、と結論できないのは当然のことである。

以上のように、本件成瀬ダムにおいて、そもそも耐震マニュアルに沿って、安全なダムの建設は不可能に近いことが明らかである。

7、成瀬ダムの安全性からみた本件納付通知の違法、無効

以上主張したとおり、成瀬ダムの建設（計画、告示）は、

第 1 に、ダム敷き近傍の成瀬川右岸に成瀬川断層の存在する可能性があり、同じく成瀬川左岸ダム堤体左端から北方向に延びる成瀬川断層の枝分かれもしくは断層群（帯）の一つとして断層破砕帯が存在し、少なくともその可能性が高い。したがって、国は、「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）」（乙 88）に則り、ダム敷

き近傍を含む弾性波探査、トレンチ調査などの追加調査を尽くすべきであるから、これを欠いた成瀬ダムの建設（計画、告示）は、裁量権の範囲を逸脱し、濫用するものであるから、これに基づく国土交通大臣の被告に対する各種負担金の納付通知も全て違法かつ無効である。

第 2 に、成瀬ダム建設は、「大規模地震に対するダム耐震性能照査指針（案）・同解説」に沿った検討が全くなされておらず、また仮にこの検討を行ったとしても耐震マニュアル上耐震性が認められる可能性は極めて低いことが明らかである。そうすると、本件納付通知は違法ではないのかが問題となる。そもそも本件納付通知に係る事業費は、取り付け道路建設などは成瀬ダム建設を前提とし、成瀬ダム建設がなければ当該事業はその目的を失う。この目的の喪失は、単に「必要性」とか、「経済的合理性」などの検討とは関係のない、そもそもの目的である。例えば、新幹線開設の計画の全くない場所で、新幹線建設という名目で土地を買収することと同じである。繰り返すが、ダムの耐震設計がマニュアルに沿って耐震性を有しているか否かの結論がなければ、そもそもダムの建設ができないのであるから、本件では、このダム建設が未だ白紙状態同然なのである。上記指針策定から本件提訴時点で 4 年を、現時点で 9 年を経過しており、上記指針に則ったダム耐震性能照査を欠いた本件通知は裁量権を逸脱濫用するものであるから明らかに違法かつ無効である。

第 3 に、上記第 1 ないし第 2 の瑕疵は、いずれも被告にとって到底看過しえ違法な瑕疵であり、重大かつ明白な瑕疵でもある。また、第 2 の瑕疵は、今後の照査結果によっては中止となり、過去の巨額の支出が無駄となる。しからずとも、従来の 0.12 の設計震度（117 ガル対応）ではレベル 2 地震動に対応できず建設費の大幅増額に直結するものである。そうなってはこれまでの代替案の検討が水泡に帰し、また、

費用対効果の検証も根本的に異なってくる。したがって、ダム建設という原因行為に経済的合理性を認め難いといわなければない。

これらのことが不明のままダム建設と被告の公金支出を続けることは、「最少の経費で最大の効果を上げるよう」求めた地方自治法 2 条 14 項、「合理的な基準によりその経費を算定」することを求めた地方財政法 3 条 1 項、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出」することを禁じた地方財政法 4 条 1 項等に明らかに違反し、被告の財務会計行為自体の違法性もまた明らかである。

第 6、違法な環境影響評価手続とダム建設負担金支出の違法性

1、　本問題については、準備書面（2）に詳述し、準備書面（10）にその要点を整理したところであるが、以下の主張を補充する。

2、　ところで、後述第 7、4 の北見道路事件札幌地方裁判所平成 25 年 9 月 19 日判決は、生物多様性条約 8 条（注）に関して「生物多様性基本法、環境基本法、環境影響評価法、絶滅のおそれのある野生動物の種の保存に関する法律等関連する法令の解釈指針としては、本件条約が機能するものと言えるし、例えば、締約国である参加人によって、稀少生物の生息地域を何らの保全措置もとらずに破壊する等の本件条約 8 条の趣旨を著しく没却するような行為が行われた場合等には、裁量権の範囲を逸脱するものとして、そのような行為が違法と評価される可能性もあるというべきである」と判示した。

3、　成瀬ダム湛水域は、森林生体計保護地域に侵入（原告準備書面　（2）20 頁以下）したが、湛水域とその周辺一帯はイヌワシ、クマタカの採餌場所として、営巣期高利用域、非営巣期高利用域（甲 88）となっている。しかるに、成瀬ダム建設に伴う転流工、付け替え道路、工事用道

路の建設作業が行われ、前後してクマタカの落巣事件が勃発した。（甲27、34）このことは、原告準備書面（2）で糾弾した猛禽類に関する杜撰極まりない環境影響評価と表裏一体の出来事である。日本自然保護協会は、甲24の2の「成瀬ダム生物環境調査データ（ワシタカ編）について」において、調査日程、調査範囲、調査地点、調査対象、調査内容、データの処理、データの信頼性等11項目に及ぶ異例ともいえる手厳しい不備を指摘した。例えば「淡水域に出現する個体の所属や執着程度がいつまでもはっきりしないため、3年目にしてもダムと関係の深いペアを明確にし、その行動圏内部構造を知るために調査範囲を特定して行くことができていない」（1、1））、「（調査地点が少なく）個体の識別や識別のための細部の観察をしながらの追跡はまず無理である。環境影響評価のためには、繁殖活動を実行している個体を見分け、行動圏の内部構造を把握することが必要だが、この調査は未だ『何種もの猛禽類の出現状況を調べる』というレベルにとどまっている」（1、2））、「トレースのまとめも、個体別でなく、時期別でしか区切られておらず、繁殖個体と非繁殖個体が御茶混ぜになっている」（1、5））、「ダム計画地で繁殖あるいはそこに執着している個体にとって、どこが特に重要なのかが割させない」（2、冒頭）など、枚挙にいとまがない。そのため「ただ飛んでいる種を調べるだけでは影響を探る資料になり得ず、同省がほかの地域で行っている調査よりレベルが低い」（甲25）と酷評される始末である。

4、　しかして、上記落巣事件等は前記生物多様性条約8条の趣旨を著しく没却するような行為であり、また　環境庁H8、8作成の指針「猛禽類保護の進め方」の「クマタカ」（甲88）に違反するものである。したがって、少なくとも国の猛禽類の環境影響評価とその後の生態調査は裁量権の範囲を逸脱するものとして違法というべきであるから、環境影響評価をやり直すべきであり、「予算執行の適正確保の見地から看過しえな

い瑕疵」というべきであるから、本件公金支出を差止めるべきである。

5、　本年、ダム建設予定地周辺でイヌワシの 2 年連続繁殖とクマタカ繁殖（2 ヶ所）が確認されたが、この事実は、同地域がイヌワシ、クマタカの繁殖する極めて貴重な自然環境である事実を改めて立証するものである。工事の中断期間が長かったこと、昨年ブナの結実がよく、今年は餌となる動物も多かったことによる。これで、本体工事が OK などと考えるのは絶滅危惧種の希少価値を理解しないもので、むしろ、上記のとおり工事の停止、環境影響評価のやり直しの緊急性を示すものである。

（注）第八条　生息域内保全

締約国は、可能な限り、かつ、適当な場合には、次のことを行う。

（a）　保護地域又は生物の多様性を保全するために特別の措置をとる必要がある地域に関する制度を確立すること。

（b）　必要な場合には、保護地域又は生物の多様性を保全するために特別の措置をとる必要がある地域の選定、設定及び管理のための指針を作成すること。

（c）　生物の多様性の保全のために重要な生物資源の保全及び持続可能な利用を確保するため、保護地域の内外を問わず、当該生物資源について規制を行い又は管理すること。

（d）　生態系及び自然の生息地の保護並びに存続可能な種の個体群の自然の生息環境における維持を促進すること。

（e）　保護地域における保護を補強するため、保護地域に隣接する地域における開発が環境上適正かつ持続可能なものとなることを促進すること。

以下（m）まで略。

第 7、参考とされるべき判例

1　永徳寺第二ダム事件控訴審判決

（大坂高裁平成 17 年 12 月 8 日判決）

(1)　事案

滋賀県内の愛知川の下流域の八日市市ほか8町にわたる水田地域（約7500ｈａ、約9300戸）を施行地域とし、同施行地域の農業用水を確保するために、愛知川の上流に設置されたα1ダムの更に上流の同ダムから北東方向に約7キロメートルの地点に農業用排水施設としてα1第2ダム（以下「α1第2ダム」又は「第2ダム」ともいう）を新設することを主な内容とする国営の新愛知川土地改良事業（以下「本件事業」という）につき、被控訴人が平成6年1月24日付けで事業計画の決定（本件決定）をし（なお、以下、本件決定による事業計画を、「本件事業計画」又は「計画」ともいう）、これに対する異議申立てを同年7月14日付けで却下及び棄却の各決定をしたことについて、第2ダムの建設予定地の下流域に所在するα2東部地区等に居住する控訴人らが、本件決定は、建設予定地周辺の貴重な自然環境を破壊するものであり、それに至る手続には、土地改良法、同法施行令や他の関係法令等に反する違法がある上、本件決定は、令2条各号で規定されたその必要性、技術的可能性、経済性等の基本的な要件も欠き、いずれの観点からも違法であるなどと主張して、被控訴人に対し、本件決定及びこれに対する異議申立てについての各決定の取消しを求めた事案である。

なお、控訴人らは、控訴審において、本件決定には、通達等で定められたボーリング調査等の地質調査を欠くなどしたためダムの規模を誤って設計した重大な瑕疵があるなどの主張も追加している。

(2)　判決の内容

判決は、「・・・このように現場の地形及び地質等からダムの規模が本件決定の内容よりも少なくとも約10パーセント以上大きくならざるを得なくなったのは、前記のとおり、被控訴人が自らが定

めた本件設計基準で極めて重要なものとされていた測量に基づく地形図を作成せず、ボーリング調査、弾性波探査及び横杭の地下地質調査に基づく地質図を作成するなどして予定地の地形や地質を正解に把握してダムの規模と貯水容量等を設計しなかったためであって、これは、本件決定においてダムの規模を誤ったことにほかならず、本件決定の当時、本件決定の内容には、すでにこのような瑕疵があったものというべきである」、「・・・本件決定は、それまでの手続に本件設計基準によって極めて重要なものとされていた調査等をしなかったことにより、ダムの規模を誤って設計した瑕疵があるというべきで、それは、本件決定の基本的な要件である経済性の要件について、測定方法等の各通達による審査に極めて重大な影響を与えるほどのものであったといわざるを得ないのであって、この瑕疵は極めて重要であって、本件決定は取消しを免れないというべきである。このようにみてくると、本件決定には、前記のとおりダムの規模を誤って設計した瑕疵があったというべきであり、その瑕疵は、令 2 条 3 号所定の経済性の要件の審査について極めて重要な影響を与えるほどのものであって、これらの手続経過も適正手続に反するものとして違法といわざるを得ず、本件決定には取消事由となる瑕疵があるというべきである。」と判示した。

また「(土地改良) 法 8 条 2、3 項による専門的知識を有する技術者による調査報告の手続は、形式的に履践されるだけでは足りず、実質的に履践されなければならず、当該調査報告が、手続規定の要求する調査、検討、審査に基づかないとか、その判断が事実的基礎を欠くとか、事実の誤認があるとの事由がある場合には、その土地改良事業計画決定は、法 8 条 2、3 項が定める専門技術者の調査報告を経たものといえず、違法というべきである。」とし、被控訴人からの

委嘱に基づき調査を行った大学教授らが提出した調査報告書は、「近畿農政局において作成された本件事業計画書（案）、本件全体実施設計書（作成中も含む。）等の基礎資料に基づいたものであって、本件設計基準で定められた池敷についての地形図が作成されなかったことやボーリング調査等の地下地質調査が実施されない状況で把握された誤った事実を前提にしたものであり、それによりダムの規模や総事業費が相当に変わり得ること等についての検討や考察がされず、その点において、法令上要請される専門家としての必要な調査・報告を欠いたというべきである。」として、「調査報告書の作成やそのための調査も、法 87 条 2 項、8 条 2、3 項の前記のような趣旨を実質的に充たさないものであるといわざるを得ず、本件決定は、この観点からも、法の前記各規定に実質的に反するもので、違法であるというべきである。」とした。以上を理由に、判決は、本件決定に対する異議申立てについての決定の取消請求を認容したものである。

2　泡瀬干潟埋立公金支出差止等請求控訴事件判決

（福岡高裁那覇支部平成 21 年 10 月 15 日判決）

(1)　事案

被控訴人(沖縄県の住民)らが、泡瀬干潟を埋め立てマリーナ・リゾートを建設する事業に対して控訴人ら（沖縄県知事、沖縄市長）が行う財務会計行為は違法であるとして、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号及び 4 号本文に基づき、その財務会計行為の差し止め及び国家賠償を求めたところ、原審でその一部が認容されたため、控訴人らが控訴した事案。

(2)　判決の内容

原判決（那覇地裁 H20.11.19 判決）は、控訴人沖縄市長が、平成19年12月にした市長表明において、第Ⅰ区域（埋立地約187ヘクタールの内の先行施行区域 96 ヘクタール）は、工事の進捗状況からみて推進せざるを得ないが、土地利用計画は見直しが必要であり、第Ⅱ区域（96ヘクタール）は、第Ⅰ区域へのアクセス等の点についての検討は必要であるものの、計画全体の見直し（すなわち、計画の撤回）が必要であるとの方針を表明したにもかかわらず（以下、この方針表明を「本件方針表明」という。）、第Ⅰ区域及び第Ⅱ区域とも、本件方針表明を踏まえた土地利用計画等を明らかにしていないから、現時点においては、沖縄市が行う本件海浜開発事業は、経済的合理性を欠くものと解するのが相当であるとし、沖縄県の本件埋立事業は、沖縄市の本件海浜開発事業を前提とするものであるから、現時点においては、本件埋立事業についても経済的合理性を認めることができない等としていた。

控訴審判決は、「従前の土地利用計画につき根本的な見直しが行われている現段階において、本件埋立事業等に基づく埋立工事を継続することができるか否かは、法的には、第Ⅰ区域及び第Ⅱ区域について、公有水面埋立法 13 条ノ 2 に基づく本件埋立免許及び承認の変更許可を得られる見込みがあるかどうかにかかることになり、これを、より実質的にみれば、現在沖縄市において策定中の新たな土地利用計画に経済的合理性が認められるかどうかにかかることになる」、「現時点においては、第Ⅱ区域についてはもとより、第Ⅰ区域についても、経済的合理性の調査・検討がされていない以上、今後策定される予定の土地利用計画を前提として、本件埋立免許及び承認の変更許可が得られる見込みがあると判断することは困難である。」とし、「控訴人らは、裏付けとなる法律上の根拠（本

件埋立免許及び承認の変更許可）が得られる見込みが立っていないのに、本件埋立事業等を推進しようとしていると評価せざるを得ないから、本件埋立事業等に係る財務会計行為（本件各財務会計行為）は、予算執行の裁量権を逸脱するものとして、地方自治法２条１４項及び地方財政法４条１項に違反する違法なものというべきである。」と判示した。

３　熊本県営路木ダム事業にかかる公金支出差止請求事件

（熊本地裁平成 26 年 2 月 28 日判決）

(1)　事案

本件は、熊本県天草市河浦町を流れる路木川（二級河川）上流において、路木川河川整備基本方針（以下「本件基本方針」という）及び同河川整備計画（以下「本件整備計画」といい、本件基本方針と併せて「本件整備計画等」という）に基づいて建設中の多目的ダム（以下「路木ダム」という）について、同県の住民である原告らが、本件整備計画等は、治水及び利水の必要性等が認められないにもかかわらず、その必要性があるとして、路木ダム建設工事の実施等を定めたものであり、河川法 16 条の 2 第 2 項等に違反するから、路木ダムの建設事業に係る公金支出は違法であるとして、同県の執行機関である被告に対し、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号に基づき、上記公金支出等の差止めを求める等した住民訴訟である。

(2)　判決の内容

判決は、「本件整備計画等の作成及び本件計画規模（本件治水安全度）の決定の際、県知事には、最も重要な考慮要素の 1 つについて重大な事実誤認があったものというべきである。それどころか、県知事は、『路木川では昭和 57 年 7 月豪雨の際においても堤防の

決壊や路木集落における家屋の浸水被害は発生しなかった』という過去の洪水被害状況を全く考慮することなく、本件整備計画等を作成したものであって、本件整備計画等は、河川法16条2項や施行令10条1号等に違反して作成されたものといわざるを得ない」、「本件整備計画等は、重要な事実の基礎を欠くものであり、県知事の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法であるというべきである。」「本件整備計画等における各想定（代理人注：破堤想定、氾濫想定、及び、被害の想定）は合理性の欠如等が明らかであり、その結果、同計画等の内容が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くものとなっているのであり、この意味においても、本件整備計画等は、県知事の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法であるといわざるを得ない」と判示し、原告らの差し止め請求を認容した。

4　北見道路事件判決（札幌地方裁判所平成25年9月19日判決）

(1)　事案

北海道の住民である原告らが、北海道知事等を被告として、地方自治方242条の2第1項4号本文に基づき行った住民訴訟である。被告北海道知事は、国にたいし、北見市から同市までの間の約10.3㎞の北見道路（以下「本件道路」という）に係る平成22年土直轄道路事業負担金（以下「本件負担金」という）のうち少なくとも合計12億1000万円の支出負担行為（以下「本件支出」という）を行ったが、本件道路の建設は財務会計上の義務（地方財政法4条、地方自治方138条の2）に違反するものであり、本件負担金は北海道が負担してはならないものであるから、本件支出は、財務会計上の義務に違反するもので、違法である等と主張して、被告北海道知

事に対して本件支出相当額の損害賠償請求等を求めた事案である。

(2)　判決の内容

判決は、本件道路建設が生物多様性条約（以下「本件条約」という）に違反しているかどうかについて「本件条約 8 条は、締約国に対し、生物の多様性を維持するために、一定の制度を設けること等を求めているもので、『可能な限り、かつ、適当な場合には』ともあるように、本件のような個別の道路建設事業を行うにあたり、参加人に対し、直ちに一定の具体的行為を義務付けているものと解することはできない。ただし、生物多様性基本法、環境基本法、環境影響評価法、絶滅のおそれのある野生動物の種の保存に関する法律等関連する法令の解釈指針としては、本件条約が機能するものと言えるし、例えば、締約国である参加人によって、稀少生物の生息地域を何らの保全措置もとらずに破壊する等の本件条約 8 条の趣旨を著しく没却するような行為が行われた場合等には、裁量権の範囲を逸脱するものとして、そのような行為が違法と評価される可能性もあるというべきである」と判示した。

以上