

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 秋田県知事外2名

(4号) 参加人 赤木信久外43名

被告 秋田県知事外2名

秋田地方裁判所民事部 御中

2011年9月13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 西野 大 輔

弁護士 山内 満

弁護士 狩野 節 子

弁護士狩野節子復代理人

弁護士 富田 大

弁護士 江野 栄

弁護士 京野 垂 日

弁護士 西島 和

準 備 書 面 (8)

目 次

第1 被告第14準備書面（治水）に対する反論	2頁
第2、被告第10準備書面（費用対効果の更新効果）に対する反論	...	7頁
第3、被告第12準備書面1項に対する反論		

一 本件4事業の費用、効果の「合算」は、土地改良法2条2項1号、8条4

項 1 号、同法施行令 1 条の 2、2 条 3 号に違反する —	……………	10 頁
第 4、被告第 12 準備書面 2 項に対する反論		
—受益者負担肩代わりの違法性の補足—	……………	13 頁
第 5、被告第 9 準備書面（成瀬ダムの安全性）に対する反論	……	15 頁

第 1 被告第 1 4 準備書面（治水）に対する反論

原告らは、本書面において、被告第 1 4 準備書面の釈明に対する回答をうけて、以下のとおり必要な限度で主張を補充し、反論を行う。

1、被告第 1 4 準備書面 3 に対する反論

原告らは、原告準備書面 7 において、事業評価監視委員会の判断が、事業者の自己評価の一環として、事業者が選任した委員により行われるという制度上の限界により、事業者の判断から独立した客観性のある判断とはいえないことを指摘したうえで、具体的な事業評価監視委員会の判断が客観性を欠いていることの例として、平成 2 2 年度に実施された事業評価監視委員会の議事録を引用した。

これに対し、被告らは、事業評価監視委員会の判断は外部諮問機関の判断であることを主張するとともに、原告らが意図的に誤った引用をしたと非難する。

しかし、外部諮問機関といっても、委員の選任は諮問者自身が行うのであるから、もともと人事的に独立した機関に対する諮問とは異なり、その判断を無批判に客観的な判断と評価できないことは明らかである。また、原告らは、原告準備書面 7 において委員長の発言部分を一部抜粋して引用したが、以下に全部引用する。委員長が「従来どおりの B/C」と言っているのは、流水の正常な機能維持便益に関する発言を受けて言っているもので、なおかつ「事業継続」を誘導していることはいっそう明らかであり、被告らの非難は委員長の発言の趣旨を誤解したものであ

る。

「先生は今までの意見はこの成瀬ダムの事業は不必要なんじゃないかというふうな雰囲気と言っているというというけれども、それは間違いです。今までの議論は我々が基本にしているB/CのBと言っているものについていろいろな考え方があるけれども、それについては考慮の余地がありますねということと言っているのであって、成瀬ダムが不必要だということの意向の発言は僕はなかったと思っていますので、それは誤解です。（「すみません、訂正して下さい」の声あり）

それから、今の先生のお話のこの事業を別な方法でやった場合どういうデメリットが出ますよということについては、先程言いましたように新たな評価のための検討をなされますよね。その検討のところではいまおっしゃったようなこの事業について別の方でやりますよとなったところでまた改めてご意見をいただいて、その別な方法でやるとこういうデメリットがあるのでそこを考慮して下さいというところで生かしてよろしいでしょうか。

だから、きょうのところについては今言われた河道掘削をするとどういデメリットがありますよということは特に取り上げないで、従来どおりのB/Cの形で議論して、この議論としては事業の継続をするというような形でまとめたいと思いますが、よろしいでしょうか。（「はい」の声あり）

それでは、この件については原案どおり事業継続とするということで、この理由を三つあげていますので、この三つの理由を理由としてこの委員会の判断とするということにさせていただいてよろしいでしょうか。（「はい」の声あり）

では、そのようにさせていただきます。」

2、被告第14準備書面4に対する反論

被告らは、第14準備書面第4項において、原告らの釈明にほとんど答えていないが、ここでの被告らの不十分な説明からですら、成瀬ダムが浸水被害の軽減に役に立たないことは明らかである。

すなわち、被告らは、成瀬ダムの観測地点における効果量計算に用いた実績洪水は「はん濫注意水位」（平成19年4月以前の呼称は「警戒水位」、以下同じ）を超え、または同水位を超える規模の洪水であったと説明し、これらの洪水はすべてダムによる浸水被害の軽減が見込まれる洪水であると主張する。

しかし、ここでいう「浸水被害」が、仮に内水被害（河川に排水できずにはん濫した水による被害）であれば、当然ながら、被害の性質上ダムによる被害軽減はありえない。

また、ここでいう「浸水被害」が、仮に外水被害であった場合も、成瀬ダムによる被害軽減はありえない。より正確に言うと、そのような被害を軽減する役割を果たすべきは、成瀬ダムではなく堤防である。

すなわち、ここでいう「浸水被害」が外水被害（河川の水が堤防をこえ、または堤防を破壊したことにより溢れて発生した水害）であるという事実の意味することは、「はん濫注意水位」を超える程度の洪水で堤防が決壊したということである。「はん濫注意水位」とは、全4段階の水位危険度のうちのレベル2（数字が大きいほど危険）であり、これを超えても、レベル3の「避難判断水位」に達しなければ、避難勧告等は発令されない（甲31・東北地整の資料）。したがって、「避難判断水位」に達しない程度の水位で堤防が決壊することは、防災に関する制度上あってはならない事態なのであって、上流にダムをつくって被害を軽減するというレベルの話ではない。秋田県が、県民の生命、財産を守るという行政の基本的な責務を果たすためになすべきことは、河川管理者に対し堤防をあたりまえに整備（補強）するよう求めることであって、成瀬ダム

による被害軽減を期待することではないことは明らかである。ここでいう「浸水被害」がダムにより軽減される旨の被告らの主張はまったくの誤りである。

3、被告第14準備書面6に対する反論

被告らは、「椿川地点における過去43年間の最大流量（毎秒3500立方メートル）は、当該地点の上流で氾濫をした後に同地点に到達した」と主張しながら、前記最大流量を発生させた昭和30年6月洪水のはん濫量については「把握していない」とする。他方で、乙第63号証を根拠に「非常に広範囲にわたる地域がはん濫した」とも主張する（被告書面14、14頁22行目以下）。

しかし、乙63をみると、昭和30年8月大雨（由利郡）の被害については、「堤防の決壊3箇所104mなどの被害がでた」との記述があるのに、昭和30年6月大雨について、「河川275箇所・・・などの被害がでた」との記述しかなく、堤防の決壊、越流などの記述はない。

そうすると、乙63からは、「河川のはん濫により」広範囲なはん濫が発生したことの確たる根拠とならず、「椿川地点における過去43年間の最大流量（毎秒3500立方メートル）は、当該地点の上流で氾濫をした後に同地点に到達した」との被告らの主張は、確たる証拠のない主張であるというほかない。

4、被告らからの回答のない求釈明事項について

(1) 以下の点については、今回、被告らからの回答が全くなく、または明確な回答がなかったが、今後、回答の追加または補充がなされる予定はあるか。

- ① 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るよう求めるとともに、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、釈明を求める。

② 被告らにおいて、成瀬ダムの治水効果の本件便益計算に不合理な点がないと主張するのであれば、少なくとも、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、それぞれ釈明されたい。

③ 東北地方整備局が、洪水流量を過大に設定することにより、成瀬ダムの便益を過大に算定しているとの原告らの主張に対し、被告らは、「椿川地点における過去43年間の最大流量(毎秒3500立方メートル)は、当該地点の上流で氾濫をした後に同地点に到達」した、と主張するが、どの地点で、どれほどの量が氾濫したのか、釈明を求める。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についても、釈明を求める。

④ 原告らは、準備書面(4)10頁において、流水の正常な機能維持に係る本件便益計算は、費用便益比が必ず1以上になる計算方法によりなされており、その計算方法は裁量を逸脱していると主張した。

この原告らの主張に対する被告らの認否は「否認」であるが、その趣旨は、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か、または、費用便益比が必ず1以上になる計算も合理性を欠くことはなく裁量を逸脱していないという趣旨か。

仮に、前者であれば、身替わり建設費を便益として計算する、流水の正常な機能維持に関する費用対効果が1未満となるのは、どのような場合か、明らかにされたい。

(2)「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ページに洪水の

確率規模ごとに成瀬ダムの効果量(成瀬ダムがある場合とない場合の計算流量)が成瀬川・真人、皆瀬川・岩崎橋等の各地点ごとに示されているので、それらの数字を算出した計算資料の一式を明らかにされたい。」との求釈明に対し、被告らからは、計算資料を保有していない旨の回答があったが、国は計算資料を保有しているのか。国が保有しているとして、被告らは、計算資料の提供を求めなかったのか。被告らは、計算資料の内容について把握はしているのか。

第2、被告第10準備書面(費用対効果の更新効果)をうけた主張

1、被告らの回答内容

原告らは、求釈明申立書(4)において、「更新効果」に関する釈明を求めた。この点に関し、被告第10準備書面において、以下のとおり回答がなされた。

(1) 国及び県は、過去10年間のポンプ揚水の実績について、把握していない。(2頁15行目)

(2) 揚水機廃止による更新効果の算定に用いられている「1800万立方メートル」は、成瀬ダムの確保容量2830万立方メートルに占める、廃用する1681台の揚水機のかんがい期間における揚水量(「揚水相当量」)を計算によって算定した数値である。(2頁18行目)

「揚水相当量」は、「成瀬ダムの確保容量から現況不足水相当量及び計画減水深増量分を除くことによって算定」された数値であり(3頁2行目)、また、成瀬ダムの確保容量に占める揚水相当量の割合63.6%を成瀬ダム確保容量2830万立方メートルに乗じて算定した数値である(3頁23行目)。なお、「成瀬ダムの確保容量に占める揚水相当量の割合」の計算過程には、3頁6行目以下において説明されている。

(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(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であるからである（4頁10行目）。

2、「揚水相当量」1800万立方メートルの根拠は不明

前記1（2）の被告らの回答によると、「揚水相当量」は、例えば、ポンプの電気料金など、事実の裏付けのある実績値をもとに推計されたものではなく、「成瀬ダムの確保容量から現況不足水相当量及び計画減水深増量分を除くことによって算定している」と説明される。しかし、この説明は、「成瀬ダムの確保容量」が「揚水相当量」「1800万立方メートル」が合理的に算定された数値であることの説明になっていない。なぜなら、「成瀬ダムの確保容量」(A)はそもそも揚水相当量(B)、現況不足水相当量(C)、計画減水深増量分(D)等、ダムによる確保が必要と思われる目的ごとに必要な水量を積み上げ、加算して「設定」された数値のはずであって、被告らの前記説明は、この足し算($A = B + C + D$)の算式を入れ替えて引き算($B = A - C - D$)の形で示しただけだからである。

また、「揚水相当量」は、「成瀬ダムの確保容量に占める揚水相当量の割合」63.6%を成瀬ダム確保容量2830万立方メートルに乗じて算定した数値であるとも説明されるが、「成瀬ダムの確保容量に占める揚水相当量の割合」についての説明内容は、「現況水収支計算・・・から成瀬ダム確保容量を設定する期間の揚水機揚水量3197.4万立方メートル」を求めたとか、「計画水収支計算・・・によって・・・新たに河川及び成瀬ダムから取水する量である特定全取水量4880万立方メートル」を求めた、という抽象的・概括的なもので、具体的な計算方法が示されていないため、「揚水相当量」が合理的に算定されたものかどうかの検証はできず、何ら正確性の保障のない数字であると言わざるを得ない。

成瀬ダムの「更新効果」は、このように根拠不明な数字をもとに計算された数値であるともいえることが、被告らの回答により明らかになった。

3、ポンプの補修・更新費用が試算されていないことの意味（1）

仮に、「揚水相当量」「1800万立方メートル」が合理的に算定されたものであるとしても、前記1（3）の被告らの回答によると、国は、成瀬ダム事業（かんがい分）計画策定において、ポンプ1681台の将来80年間に必要な補修・更新費用を試算することもないままポンプを廃止することを決定しているというのである。

仮に、ポンプの補修・更新費用の方が、ダムの新設・維持管理費用より低額なのであれば、そもそも、ポンプ揚水をダムの容量で代替する必要性がないことになる。

したがって、ポンプの補修・改修費用は、成瀬ダム事業（かんがい分）事業策定において当然考慮されなければならない重要な事項である。

ところが、成瀬ダム事業（かんがい分）の計画策定過程においては、この補修・更新費用について、全く検討、考慮されないまま、ポンプを廃止することを決定し、それを前提に計画された成瀬ダム事業（かんがい分）の計画決定過程には、考慮すべき事項を考慮していない重大な瑕疵がある。この瑕疵は、事業の必要性の判断を左右する部分にかかわる瑕疵であり、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から、秋田県の成瀬ダム事業（かんがい分）に対する公金支出は違法となる。

4、ポンプの補修・更新費用が試算されていないことの意味（2）

仮に、成瀬ダム事業（かんがい分）計画において、ポンプの補修・更新費用が試算されていないことが、前記3のような意味合いをもたないとしても、ポンプの補修・更新費用が試算されていない以上、修正更新施設事業費188億1540万6000円（求釈明申立書（4）5頁2行目参照）が「最経済的事業費」（被告第5準備書面23頁31項）であることの確証がないことになる。

そうすると、仮に本件4事業の費用対効果算定に不合理な点がなく、かつ、更新効果に関する基本通達等の内容に不合理な点がないとしても、修正更新施設費188億1540万6000円が最経済的事業費とはいえない以上、これが最経済的事業費であることを前提として算定された更新効果の年効果額10億4990万円（原告準備書面（3）13行目参照）は、成瀬ダム事業（かんがい分）の効果ないし本件4事業の効果として計上される適格性を有しない。

そして、原告準備書面（3）29行目以下で述べたとおり、更新効果の年効果額10億4990万円を減じて本件4事業の費用対効果を算定すると、その値は1を下回ることになり、成瀬ダム事業（かんがい分）の費用対効果も1を下回ると推測されるので、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3号の要件をみたさない違法があり、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り、成瀬ダム事業（かんがい分）に対する秋田県の公金支出は違法となる。

第3、被告第12準備書面1項に対する反論

一 本件4事業の費用、効果の「合算」は、土地改良法2条2項1号、8条4項1号、同法施行令1条の2、2条3号に違反する 一

- 1、 土地改良法2条2項1号は、「農業用排水施設、農業用道路その他農用地の保全又は利用上必要な施設（以下「土地改良施設」という）の新設、管理、廃止又は変更（あわせて一の土地改良事業として施行することを相当とするものとして政令で定める要件に適合する二以上の土地改良施設の新設又は変更を一体とした事業及び土地改良施設の新設又は変更（当該二以上の土地改良施設の新設又は変更を一体とした事業を含む）とこれにあわせて一の土地改良事業として施行することを相当とするものとして政令で定める要件に適合する次号の区画整理、第3号の農用地の造成その他農

用地の改良又は保全のため必要な事業とを一体とした事業を含む。）」と規定する。

- 2、 土地改良法 2 条 2 項 1 号をうけて、土地改良法施行令 1 条の 2 の第 1 項 2 号は、二以上の土地改良施設の新設又は変更をあわせて一の土地改良事業として施行することを相当とする要件の一として、「当該二以上の土地改良施設の新設又は変更のそれぞれの施行に係る地域がすべて重複する区域の面積が、当該一の土地改良事業の施行に係る地域の面積の 3 分の 2 以上であること」と規定する。

また、土地改良法施行令 1 条の 2 の第 2 項 2 号は、区画整理、農用地の造成その他の農用地の改良又は保全のため必要な事業を土地改良施設の新設又は変更とあわせて一つの土地改良事業として施行する要件として「当該区画整理、農用地の造成その他の農用地の改良又は保全のため必要な事業の施行に係る地域と当該土地改良施設の新設又は変更の施行に係る地域と重複する区域の面積が、当該一の土地改良事業の施行に係る地域の面積の 3 分の 2 以上であること」と規定する。

同じく、同法施行令 1 条の 2 の第 2 項 3 号は、区画整理、農用地の造成その他の農用地の改良又は保全のため必要な事業を土地改良施設の新設又は変更とあわせて一つの土地改良事業として施行する要件として「当該区画整理、農用地の造成その他の農用地の改良又は保全のため必要な事業のそれぞれの施行に係る地域と当該土地改良施設の新設又は変更の施行に係る地域とが重複する区域の面積が、それぞれ当該区画整理、農用地の造成その他の農用地の改良又は保全のため必要な事業のそれぞれの施行に係る地域の面積の 2 分の 1 以上であること」を要件として規定する。

- 3、 しかし、成瀬ダム建設事業（10,041ha、かんがい分）と県営かんがい排水事業（2,123ha、用水改良）、国営水利事業（10,041ha、用水改良）と県営かん

がい排水事業は、いずれも土地改良法施行令 1 条の 2 の第 1 項 2 号の「3 分の 2 以上」の要件を満たさない。

また、県営ほ場整備事業(5,713ha、区画整理)と成瀬ダム建設事業(10,041ha、かんがい分)、県営ほ場整備事業と国営水利事業(10,041ha、用水改良)は、それぞれ土地改良法施行令 1 条の 2 の第 2 項 2 号の「3 分の 2 以上」の要件を満たさない。

また、県営ほ場整備事業(5,713ha、区画整理)と県営かんがい排水事業(2,123ha、用水改良)は、土地改良法施行令 1 条の 2 の第 2 項 3 号の「2 分の 1 以上」の要件を満たさない。(いずれも甲 3 参照)

したがって、本件 4 事業を土地改良法施行令 1 条の 2 の第 2 項所定の「一の土地改良事業」として施行することはできない。

- 4、 ところで、土地改良法 8 条 4 項 1 号、同法施行令 2 条 3 号が定める土地改良事業の経済的要件は、「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」(同条 3 号)と定める。この「当該土地改良事業」は、一の土地改良事業であり、二つ以上の土地改良事業の場合は、少なくとも上記 1 項、2 項の要件を充足することが必要である。そうでなければ、土地改良法 2 条 2 項 1 号、同法施行令 1 条の 2 の第 1 項、第 2 項及び同法 8 条 4 項 1 号、同法施行令 2 条 3 号が空洞化ないし形骸化するからである。
- 5、 被告らは、この点について、被告第 1 2 準備書面第 1 において、「本件 4 事業」は、前記土地改良法 2 条 2 項 1 号括弧書に規定する「あわせて一の土地改良事業として施行」するものではない旨回答した。そして、4 事業の「経済効果に関する測定方法については、『土地改良事業における経済効果の測定方法について』の一部改正について』(乙 27) 及び『経済効果の測定における年効果額の算定方法及び算定表の様式の制定について』(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」と主張する。

すなわち、本件4事業の「当該事業費と関連事業」については、土地改良法施行令1条の2の第1項2号、第2項の2号、3号の要件が適用されず、被告の挙げる乙27、28の農水省通達により費用対効果が算定されていることが明らかになったのである。

しかし、上述のように土地改良法2条、8条等は「関連事業」の費用、効用の合算を認めていない。また、被告は乙27,28の通達を挙げるが、通達によって法令の規定を変更することは認められない。結局、被告は総事業費の合算について法律上の根拠を示すことができなかつたのである。

のみならず、乙27（乙28には関連事業の記載は見当たらない）は、「共同事業を含む場合における当該事業地区の総事業費は、共同施設建設費のうち当該事業地区の負担分を上記に加えて算定する」旨記載し（626頁）、「共同施設建設費のうち当該事業地区の負担分」のみを加えるとしており、「関連する事業全てを一体的に測定する」との被告主張を何ら裏付けるものではない。

6、以上の次第で、本件4事業の費用対効果算定は、土地改良法2条2項、同法施行令1条の2に対する脱法（違法）行為であり、かつ土地改良法施行令8条4項1号、土地改良法施行令2条3号に反する違法がある。したがって、成瀬ダム事業（かんがい分）は、土地改良法条2条2項1号、8条4項1号、同法施行令1条の2、2条3号に適合することが確認されていない瑕疵がある。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から、秋田県の成瀬ダム事業（かんがい分）に対する公金支出は違法となる。

第4、被告第12準備書面2項に対する反論

—受益者負担肩代わりの違法性の補足—

1、既に、原告らの準備書面（3）第3章（17頁以下）で詳述しており、被告秋田県知事は、法令に違反して、受益者負担金を、受益者から

徴収しないこととしており、国もこの事実を熟知していたことは、原告準備書面（3）18 頁に詳述した。この肩代わりについては、被告から反論、反証もなく確定した事実とあってよい。

2、国は被告に対し、河川法60条に基づき受益者負担金分を含めた納付通知を発しているので、被告らは、「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（却って支払をしなければ違法となる）」と主張する（被告ら第8準備書面3頁）。

しかし、受益者は特ダム法10条所定の負担金を負担しなければならず（同条1項）、これを知事が徴収すること（同条2項）は、法令上明らかであって、国も被告も無視できない。国が被告から、河川法60条により、受益者負担金分を含む河川管理費用に係る負担金を徴収するのは、被告が、法令を遵守して当該受益者負担金分を受益者から徴収することを前提としている。

国において、被告が受益者から負担金を徴収しないことを確認しながらその是正を求めることなくこれを容認し（注1）、被告に対し上記河川管理費用に係る負担金納付を求める行為は、被告と共同して特ダム法10条違反行為を行うものだから、違法というべきである。その違法性は、法令上明白且つ重大であるから、納付通知はその全体が違法無効というべきである。

（注2）この違法無効な支出は、これを差し止めることによって、その違法をもっとも適切に是正することができる。なお、このような違法行為の真の理由は、原告準備書面（3）19～20頁の第4、1,2を参照されたい。

（注1）原告準備書面（3）別紙1（国—東北農政局西奥羽土地改良調査管理事務所—作成）によれば、国が被告から聞き取り確認のうえ、農家負担を0%とする負担区分表を作成している。

（注2）原告準備書面（3）19頁の「県が肩代わりして『農家には負担を求めない』と決めて（合意して）支払うことを違法」とする主張を本項により補充する。

3、 また、納付する側の被告が、法令に違反し、負担金を受益者から徴収しない措置を前提に納付行為を行うと、受益者負担金分の納付は、直ちに県の損失となる。受益者負担金の肩代わりは特ダム法10条にもとづく前記義務に明確に（他の解釈の余地なく）違反し、前知事及び被告は、この点について故意過失の存在を否定できないので、上記肩代わりを前提とした納付は秋田県する不法行為を構成し損害賠償義務を免れない。

そうすると、既に監査対象となった支出分の内の少なくとも同法10条に伴う負担金分の損害賠償については、違法性と責任は明らかであるから、判断することが可能である。

第5、被告第9準備書面（成瀬ダムの安全性）に対する反論

1、成瀬ダムの安全性は本件の争点

(1) 被告は、成瀬ダムの安全性に関する原告主張は、「国の事務の適否を争う」「濫用の訴訟」で、住民訴訟の制度目的を逸脱するなどと主張する。

原告は、被告の公金支出の違法性を主張しその差し止めを請求している。すなわち本件各負担金の支出決定は、その先行行為（国の納付通知）が違法であり、被告が行使することのできる「当該負担金の全部又は一部を支出せず又はその返還を請求することができる」（地方財政法25条3項）権利を行使せずに行われるもので違法というべきであり（最判H20,1,18、判時1995号74頁参照）、被告が漫然と先行行為を前提として本件財務会計行為をすることが地方自治法2条14項、地方財政法4条1項などに違反することは明らかである。

したがって、被告の上記主張は原告の主張を正解しないものである。

(2) 被告は、本訴が、ダム建設事業という「政策の問題」を、選挙や事務監査請求ではなく、「住民1人でも可能な」住民訴訟の財務会計行為に無理矢理乗せようとするもので、主張自体失当などと主張する。

最高裁判例も認めるように、住民の有する住民訴訟を提起する訴権は、

地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためにではなく、専ら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものである。(最判 S53,3,30 判時 884 号 22 頁ほか多数) 被告の主張は、住民訴訟の目的を無視した独自の主張との批判を免れない。

2、成瀬ダム事業審議委員会の意見

原告が準備書面 (5) 2 頁に援用した専門委員会の「今後もダムサイト周辺のより精密な地質調査が必要」とか、丸山専門委員の、断層、褶曲、地すべり等について調査検討し「重点的にかつ早急に明らかに」するようとの意見は異例且つ重大である。こうした条件付意見を単純に「成瀬ダムの基本計画原案は妥当である」旨の意見と評価する被告主張は、貞観地震級の大地震による大津波と電源喪失の危険を指摘する意見を無視してきた東日本大震災による福島第 1 原発事故の教訓を学ばない態度である。

被告は、(1) ダムサイトの 100 数十メートル近くまで延びる成瀬川断層を認めた地質図を作成発行 (乙 47、丸山専門委員も援用) したことを国にどのように主張し、解明したのか。(2) 旧湯沢工事事務所の既存資料でもあった成瀬川断層 (原告準備書面 (5) 4 頁) がどのような経過でないことになったのか、また、(3) 前同工事事務所が上記 (2) について述べる「小規模断層」の存在が「大きな断層の枝分かれである可能性もある」という丸山専門委の指摘はどのような調査結果と見解によって否定されたのか。被告には、これらを具体的に釈明する責任がある。

なお、被告は、丸山専門委員レポートの「(現サイは) 現在の土木技術を駆使すれば可能」との意見を強調するが、費用対効果の制約を忘却した行政にあるまじき無責任な援用である。(次項参照)

3、 断層破砕帯と「土木技術の駆使」論

被告は「ダムサイトにおいて、新たな破砕帯の存在が確認される可能性」を認めるが、これは地質調査の不十分を自認したものである。しかし、これによって「事業費が大幅に増え、費用対効果が大幅に変わることはない」という。

しかし、成瀬ダム建設事業の治水単独の費用対効果（平成 18 年）は、国の計算によっても 1.03 にとどまっており（かんがい分は算定なし）、適法性が問われている四事業合算のかんがい分（1.09）をかなり下回る。ダム建設は、長期の工事間中に 2 倍、3 倍になるのが通例とされる。被告主張の「費用対効果が大幅に変わることはない」云々は何ら根拠のない空文句である。

4、成瀬川断層の存在と地震

(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。本マップは、確実に判断できた活断層に絞ったもので、「新編・日本の活断層」（乙 46）の 2 千の約 3 分の 2 に減っているが、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、ダム建設において、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、例えば新潟県中越地震（2004 年 10 月 23 日）の発生要因についても、六日町断層説、小平尾断層説、その他の未知の断層説などがあったように、現実に活動した地震断層であっても発生要因の特定は簡単ではない。成瀬川断層のように調

査が不十分な断層について、複数の見解が出ても何ら異とするに足りない。被告の主張は成瀬川断層を否定する根拠となるものではない。

- (3) 被告は、成瀬川断層については、文献調査、空中写真判読、「必要な箇所での地質調査」を行い、「空中写真判読において判読された成瀬川上流断層群周辺の線状模様のうち、确实度Ⅲ相当の線状模様については、地表踏査、一部箇所のト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。一部箇所との主張派あいまいであり、被告は、トレンチ調査の箇所を全て明らかにされたい。

しかして、被告主張の調査は、地表踏査、一部箇所のトレンチ調査と限られており、成瀬川断層について必要な調査を行ったとはいえない。

秋田県地震被害想定調査検討委員会が本年7月8日決定した秋田県周辺の新たな被害想定地震（注）によれば県内内陸12箇所、本件周辺海域3箇所の地震被害が想定され、内陸地震のうち真昼山地東縁断層帯南部は成瀬ダム周辺を包含しており、最大規模マグニチュード7.1の地震が想定されている。（甲32、参照。図面と表は被告が作成したものに基づく）これが真昼山地東縁断層帯北部、横手盆東縁断層帯北部、横手盆東縁断層帯南部と連動地震となった場合の最大規模マグニチュードは7.7の強い地震が想定され、当然成瀬ダムはその影響下に包含される。

上記検討委員会に供された横手盆東縁断層帯南部の活断層資料によれば、同断層による地震発生で、成瀬ダム付近は震度5強の揺れが予測されている。上記連動地震が発生すれば、震度6を大幅に超え震度7に及ぶ強震となる可能性を否定できず、ダムサイトから100数十メートル下流付近に達するとされる成瀬川断層が連動すれば震度7を超える強震となる危険性が高い。

(注) 本被害想定地震は、「日本の活断層」で確実度Ⅱ以上の活断層を対象としたと考えられ、確実度Ⅲの成瀬川断層は直接には考慮されていないと思われる。

- (4) 以上の検討結果に照らすと、本地域を中震帯とする区分自体が不十分であり、「中震帯地域」該当を前提とする「設計震度 0.12」(注1)の不十分は明らかである。同じく「中震帯地域」とされる新潟県中越地震では、「発電用フィルダムの堤体に比較的大きな沈下・変形が生じ」ている(ダム技術センター(注2)の「ダム技術センターの最近の成果」)。成瀬ダムでは、次に述べる大規模地すべりが同時発生すると堤体に致命的損壊の発生する危険性がある。従来 of 国の主張を鸚鵡返しした被告主張の根拠不十分は明らかであり、本ダム計画が「中震帯地域」該当として、「設計震度 0.12」としているのは明らかに不十分である。

(注1) ダムの設計震度は、設計に用いる水平方向慣性力の大きさを示すもので、設計震度 0.12 とは重力の 0.12 倍の慣性力を設計荷重に使用することを表す。

(注2) 国土交通省所管の都道府県営ダムおよび国土交通省直轄ダムの技術支援等を行う。

4、地すべり地形の存在

被告主張は、わずか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、きわめて不十分である。三途川層については、成瀬川断層の存否では無視した「秋田県総合地質図幅 稲庭」(乙 47)を援用しているのはご都合主義である。また、被告は原告の主張が「地すべり地形とダムとの実際の位置関係とは無関係に、調査の不十分」を主張していると論難するが、国立防災技術センター作成の地すべり地形分布図(甲 33)によれば、ダムサイトの東側斜面に複数の地すべり地形が認められる。

被告の反論の重大な欠陥は、前項で述べた成瀬川断層の活動による直下地震やM7.1～7.7の強い地震と連動した大規模な地すべりが発生した場合を「想定外」としていることである。2008年6月発生した岩手・宮城内陸

地震により、宮城県栗原市の荒砥沢ダム上流で国内最大規模の地すべりが発生したが、成瀬ダムは、上記 3 の地震発生と連動して同様の大地すべりが発生し、強震とあいまってダムサイト堤体の致命的損壊の発生する危険性がある。

5、結び

以上の次第で、被告の反論は根拠不十分である。成瀬ダム建設計画は、地震・地すべり等に対する安全性を欠き、また、設計震度の強化と破砕帯対策工・地すべり対策工等の追加を実施すれば、費用が大幅に嵩み、治水単独の費用対効果（平成 18 年）1.03 を維持できず、1 を割ることは避けられない。したがって、成瀬ダムは「ダムの安全性を確保すべき期間に変位を生ずる懸念がある場合」に該当し、その建設計画ならびに事業は違法というべきである。被告が、災害対策基本法 4 条の定める「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」責務を怠り、本件各負担金の支出決定を行うこともまた違法である。