

# 訴 状

秋田地方裁判所民事部 御中

2009年4月10日

原告奥州光吉外343名訴訟代理人

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 江 野 栄  
弁 護 士 京 野 垂 日  
弁 護 士 西 島 和

## 当事者の表示

原 告 別紙原告目録記載のとおり。

原告訴訟代理人 別紙原告訴訟代理人目録記載のとおり。

被 告 別紙被告目録記載のとおり。

成瀬ダム公金支出差止等請求住民訴訟事件

訴訟物の価額 金640万円

貼用印紙額 金3万6000円

## 請求の趣旨

- 1 被告秋田県知事，同秋田県産業経済労働部長，同秋田県産業経済労働部公営企業課長は，成瀬ダムに関し，次の負担金及び費用の支出をしてはならない。
    - (1) 特定多目的ダム法第7条に基づく建設費負担金
    - (2) 成瀬発電所建設工事費及び同建設のための事務費
  - 2 被告秋田県知事は，成瀬ダムに関し，同秋田県産業経済労働部長及び同秋田県産業経済労働部公営企業課長に対し，次の負担金及び費用の支出命令をさせてはならない
    - (1) 特定多目的ダム法第7条に基づく建設費負担金
    - (2) 成瀬発電所建設工事費及び同建設のための事務費
  - 3 被告秋田県知事は，成瀬ダムに関し，つぎの各負担金を支出してはならない。
    - (1) 河川法60条に基づくダム建設事業負担金
    - (2) 水源地域対策特別措置法第12条第1項第2号に基づく水源地域整備事業の経費負担金
  - 4 被告秋田県知事が国土交通大臣に対し成瀬ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実が違法であることを確認する
  - 5 被告秋田県知事は，秋田県を代表して債務者寺田典城に対し，金4億1537万5000円及びこれに対する平成21年4月1日から支払済まで年5分の割合による遅延損害金の損害賠償請求をせよ
  - 6 訴訟費用は被告らの負担とする。
- との判決を求める。

## 請求の原因

### 第1 当事者

#### 1 原告ら

原告らは、いずれも秋田県の住民である。

#### 2 被告ら

被告秋田県知事は秋田県の執行機関であって、損害賠償請求権を含む秋田県の財産を管理する一般的権限を有するものである。

また、同被告は、地方公営企業法に基づき秋田県が経営するダム発電所を含む電気事業に関し、その業務を執行し、かつ当該業務につき秋田県を代表する権限を有している。

ここで、地方公営企業法は、地方公営企業を経営する地方公共団体には、同企業の業務を執行させるため、事業ごとに「管理者」を置くとするが（7条本文）、条例でこれを置かないことができるとし（同条ただし書）、これを置かない場合、その権限（同条8条1項）は、当該地方公共団体の長が行うとする（同条2項）。秋田県は、「秋田県公営企業の設置等に関する条例」により管理者を置かないこととしている（同条例3条1項）。

なお、同条例により管理者の権限に属する事務を処理させるため秋田県に「産業経済労働部」が置かれ、その下に「公営企業課」が置かれている（同条例3条2項）。そして、秋田県財務規則は、これら補助機関の産業経済労働部長、産業経済労働部公営企業課長に対し、所定の事項、金額について専決を認めている。すなわち、同規則3条は、工事にかかる支出負担行為については、3億円以上は知事の決裁事項、2億円以上3億円未満は部長の専決事項、2億円未満は課長の専決事項とし、工事以外のものに係る支出負担行為については3000万円以上が知事の決

裁事項， 500万円以上3000万円未満が部長の専決事項， 500万円未満は課長の専決事項としている。

## 第2 本件訴訟の背景と提訴に至る経緯

### 1 地形と自然利用の現状

北東北の地形を眺めると，南北へ延び続く脊梁山脈を中心に，その外帯にこれも南北に伸びる標高200～300mほどの山地が沿うように併行し，その間を縫って流下する何本もの河川，北上川・最上川・雄物川などを認める。一級河川雄物川は玉川・役内川・皆瀬川・成瀬川などの支流を集めて北へ流れ，強い斜度の山地から南北方向へ流下する主流域に比較的大きな扇状地を形成する。その主たる地形が横手盆地であり，そこにやや広い耕作地が，人の活動の歴史と共に発達した。雄物川は仙北地方強首地区から大きく屈折して外帯山地を削り日本海へと流出していく。この川の南北方向への進行が東西に屈折されることにより，その一帯はかつて洪水常襲地帯とされ，先人たちは遊水地として自然の恵みを楽しむ生活を営んできた。

### 2 雄物川中流域の洪水と河川構築物建設の経緯

秋田県南部地域河川では，これまでも太平洋戦争直後の洪水災害を引用するダム計画の必要性が繰り返し強調されてきた。当時は川を包む堰堤部分も自然堤防部分がほとんどあったが，戦後から少しずつ改築，修復，改変が積み重ねら今日に至っている。一方，雄物川をめぐるの大小30ほどのダム群の多くは太平洋戦争後に構築，とくに巨大ダムはすべて新設されたものである。

### 3 脆弱な地質条件

脊梁山脈をなす奥羽山系一帯の基盤岩は浅海性の海底火山活動の噴出物であり，いわゆる羽越地向斜によるもろい岩質の緑色凝灰岩層である。

その形成からすでに6000万年という時を経て、地殻運動による構造破壊がかなり進んでおり、その弱線に沿って下部マントル層よりの噴出物が寒風山・鳥海山(外帯山地)、和賀山塊や焼石岳・栗駒岳(脊梁部)のピークを形成する。これらは火山噴出物とその破砕物により構成される。

#### 4 横手盆地における農業用水需要の変遷

雄物川が形成する扇状地は、奥羽山系の僅かな隆起にともなって西面へ向けて傾く。この地形構造ゆえに扇状地の奥羽山系寄りの地域では扇底部の水は滞りがちである。そうした地域の水需要を安定的に供給すること等が、需要者側の要請であった。

計画された成瀬ダムの建設予定地選定は反対運動に次々と阻まれ、成瀬川上流部草の台地区は常習的地すべり地帯で断念、紆余曲折を経て現存の多目的ダム皆瀬ダムが1963年竣工する。

#### 5 農業環境の変化と農業用水需要の減少

1971年国による減反政策発足。水稻栽培技術の変化により、最大の水需要期は一ヶ月前倒しとなり、多雪地帯である奥羽山系の融雪期へと重なった。1981年皆瀬ダムに係る農業用水路が完工すると当地の水不足は急速に解消される。農水省所管の水稻災害統計からは、被害の少ない旱魃という項目はすでに消えていた。

#### 6 外圧によるダム計画の発足

1985年プラザ合意、日本経済も低成長期へと推移していく。世界的な不況の進展、とくに停滞のつづくアメリカ側からは、内需拡大の要請が90年代は続いていた。(日米構造協議) 1996年、クリントン政権発足によりその激しさはさらに増し、「協議」は「干渉」に近いものとなっていく。内需拡大という要請で本成瀬ダム建設計画も発足の日程を迎える。一方時代は環境への志向が次第に高まり、白神の生態系保護運動に呼応して、栗駒山柵ヶ森山周辺森林生態系保護地域設定(※1)へ

と進むが、それはダム計画の線引きと拮抗した。区域指定に際して保護地域設定の会議記録も残さないという、正に不祥事そのものの疑いを残した。かくして推進側ばかりの成瀬ダム建設にかかわる審議会が建設省東北地方建設局主催で1996年4月発足した。翌年住民のNGO組織「みどりと清流を守る会」(東成瀬村)「成瀬の水とダムを考える会」(下流住民)、さらには「秋田県南水と緑の環境フォーラム」が発足、一般住民の目には突然の事業計画が晴天の霹靂と映った。

ダム建設による環境影響評価は新アセス法施行直前に滑り込み、おざなりで間違いだらけの報告書は再調査を経て、2001年国直轄特定多目的ダム成瀬ダム建設計画は告示された。目的は需要無視、事業ありきでしかなかった。

※1 成瀬ダム事業直轄移行1991年、生態系保護審議会第1回1993年。

### 第3 本件住民訴訟の対象となる財務会計行為および怠る事実

#### 1 成瀬ダム建設事業の概要

(1) 成瀬ダムは国(国土交通省)を事業主体として、雄物川水系成瀬川に設置される多目的ダムであり、その概要は以下のとおりである。

ア 位置 雄物川水系成瀬川  
右岸 秋田県雄勝郡東成瀬村椿川字トクラ  
左岸 秋田県雄勝郡東成瀬村椿川字白岩小沢

イ 規模  
堤高113.5m  
堤長690m  
総貯留量7870万<sup>3</sup>m  
有効貯留量7520万<sup>3</sup>m

ウ 型式 ロックフィルダム

エ 工期 1983（昭和58年）度から2017（平成29）年  
度までの予定

(2) 成瀬ダム建設事業の目的

ア 洪水調節

成瀬ダムの建設される地点における計画高水流量毎秒470 m<sup>3</sup>のうち、毎秒370 m<sup>3</sup>の洪水調節を行う。

イ 流水の正常な機能の維持

成瀬ダム下流において、既得用水の補給等流水の正常な機能の維持と増進を図る。

ウ かんがい

皆瀬川、成瀬川及び雄物川沿岸の約1万0050ヘクタールの農地に対するかんがい用水の補給を行う。

エ 水道

湯沢市、増田町（現横手市）、平鹿町（同左）、十文字町（同左）、西仙北町（現大仙市）及び南外村（同左）に対して、新たに1日最大1万5225 m<sup>3</sup>の水道用水の取水を可能ならしめる。

オ 発電

秋田県は、成瀬ダム放流水を利用する水力発電所「成瀬発電所」を新設する予定であり、最大出力3900キロワットの発電を行う。

(3) ダム使用権の設定予定者

前記(2)エ及びオの利水予定者である地方公共団体が、ダム使用権の設定予定者である。

(4) 建設に要する費用

本件ダムの建設事業費は、国土交通省が作成した「成瀬ダムの建設に関する基本計画」に計上されている費用だけで約1530億円に達する。なお、これら費用の調達はほとんど起債（国債及び地方債）に

よるので、その利息が加算されることになる。

- (5) 本件ダムの洪水調節量は1900万 $\text{m}^3$ とされている。
- (6) 本件ダムの貯留量のうち2650万 $\text{m}^3$ は「流水の正常な機能の維持と増進」にあてられるとされている。
- (7) 本件ダムにより開発される利水権は次のとおりである（但し、洪水調節及び流水の正常な機能維持に支障を与えない範囲に限る）。

ア かんがい 最大2830万 $\text{m}^3$

イ 水道

湯沢市 新たに1日最大4390 $\text{m}^3$

増田町 新たに1日最大2120 $\text{m}^3$

平鹿町 新たに1日最大3180 $\text{m}^3$

十文字 新たに1日最大2540 $\text{m}^3$

西仙北町 新たに1日最大1500 $\text{m}^3$

南外村 新たに1日最大1495 $\text{m}^3$

ウ 発電

成瀬発電所の取水量は、毎秒4.8 $\text{m}^3$ 以内（但し、洪水調節、流水の正常な機能維持、かんがい、水道に支障を与えない範囲に限る）。

## 2 本件ダムに秋田県が支出する費用 その1

－河川法に基づく治水関係負担金－

- (1) 河川法59条は、一級河川の管理に要する費用は国の負担とする原則を定めるが、その例外として、同法60条1項は、都道府県に対し、「その区域内における一級河川の管理に要する費用」、すなわち区域内の河川管理施設の建設費用等について政令で定める一定割合を負担すべきものと定める。
- (2) 本件ダムの建設に要する費用の概算額は約1530億円とされる。そのうち、河川法59条、60条1項に基づく国及び秋田県の負担額



総額は1000分の990（1514億7000万円）とされ、このうちかんがいに係る負担額は1000分の192（293億7600万円）、治水に係る分は1000分の798（1220億9400万円）である。このかんがいに係る負担額のうち10分の1である29億3760万円は、特定多目的ダム法10条1項に基づき受益者の負担とされる。なお、国及び秋田県の負担総額のうち秋田県の負担割合は、17.17165%（約260億円）と定められたが、後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律により毎年若干の変動を示している。

(3) 以上のとおり秋田県は、本件ダムが建設される区域を管轄するものとして、河川法60条に基づき河川管理施設の建設費用等を負担すべき地位にあるものとされ、その負担額は総額約260億円に及ぶとされる。

(4) 上記負担金のうち、平成12（2000）年度から平成20（2008）年度までの9年間における秋田県の支出済分（かんがいに係る上記負担額を含む）は27億9169万5000円に達する。このうち2008（平成20）年2月12日から2009（平成21）年2月11日までの間に支出された金額（平成20年度の支出金）は金3億9547万5000円である。

### 3 本件ダムに秋田県が支出する費用 その2

－特ダム法に基づく利水関係負担金及び成瀬発電所工事費等－

(1) 特定多目的ダム法（以下「特ダム法」）第7条により、ダム使用権の設定予定者（ダム使用権の設定を申請し、基本計画において設定予定者と定められた者）は、当該多目的ダムの建設に要する費用のうち同法施行令所定の方法で算出される額の費用を負担すべきものとされている。

- (2) 基本計画によれば、ダム使用権設定予定者としての秋田県が、特ダム法7条1項により負担すべき金額は4億5900万円（総事業費1530億円の1000分の3）である。
- (3) 上記利水負担金のうち、基本計画策定の翌年である2002（平成14）年度から2008（平成20）年度までの7年間に、すでに合計6382万3000円が支出されている（負担金は秋田県公営企業会計から、国の治水特別会計へ支出される）。このうち、2008（平成20）年2月12日から2009（平成21）年2月11日までの間に支出された金額（平成20年度の支出金）は820万円である。
- (4) なお、ダム使用権の設定予定者は、設定申請を取り下げることができる。この場合、既に国に納付済の負担金は還付される（ただし、国は基本計画が廃止されるか、あらたにダム使用権の設定予定者が定められるまでは、その還付を停止することができる、特ダム法第12条）。
- (5) また、設定申請の取り下げという行為を特に経由しなくても、ダム使用権設定予定者が単に負担金の納付をしないだけで、設定申請は当然に却下され（特ダム法第16条2項）、この場合も、設定申請が取り下げられた場合と同一の条件で、納付済みの負担金は還付される（同法第12条）。
- (6) 上記負担金に加え、上記秋田県知事らは、上記と同じ期間に成瀬発電所建設のための事務費として合計2298万1000円を支出した。このほか、2010（平成22）年度以降、発電所工事費、建設中利息が支出される予定であり（以下では、これら事務費、工事費及び建設中利息を、まとめて「成瀬発電所工事費等」という）、上記負担金以外の成瀬発電所建設工事費用のトータルは28億6636万2000円に及ぶ。このうち、2008（平成20）年2月12日から2009（平成21）年2月11日までの間に支出された金額は1170万

円である。

- (7) これらの支出金は、支出金額等に応じ、秋田県知事、秋田県産業経済労働部長、同部公営企業課長によって支出され、今後も同様である。

#### 4 本件ダムに秋田県が支出する費用 その3

－水源地域対策特別措置法に基づく利水・治水関係負担金－

- (1) ダム建設固有の費用とは別に、ダムの建設によって水没その他生活条件等の著しく変化する地域の生活環境、産業基盤等を整備する必要が生じうる。これに対処する事業が水源地域対策特別措置法（以下「水特法」）に基づく水源地域整備事業であるが、同事業の費用の一部は利水予定者や、治水効果を楽しむ地域を含む地方公共団体に負担させることができるものとされている（水特法12条）。
- (2) 本件ダムは2002（平成14）年4月に水特法の対象ダムに指定されており、今後、水源地域整備計画が策定され、被告の上記負担金が発生する。

#### 5 小括

- (1) 本件住民訴訟の対象となる「財務会計行為」は、(1) 上記費用その1及びその3で述べた治水分（かんがいに係る分を含む）に関する秋田県の各支出並びに負担金、および、(2) 費用その2で述べた特ダム法7条に基づく利水関係負担金及び成瀬発電所工事費等に関する秋田県の各支出並びに負担金である。
- (2) なお、後述のように、特ダム法7条に基づく利水関係負担金の前提となる、ダム使用权の設定予定者たる地位は秋田県の財産であるが、負担を免れるために設定申請を取り下げるという「財産管理を怠る事実」の違法確認を、本件においては、あわせて請求している。

### 第4 財務会計行為及び財産管理をなすにあたり遵守すべき法規範の内容

1 地方財政法3条1項及び2項

地方財政法3条1項は、「地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない」と規定し、同法3条2項は、「地方公共団体は、あらゆる資料に基づいて正確にその財源を捕捉し、且つ、経済の現実に即応して、その収入を算定し、これを予算に計上しなければならない」と規定している。

被告らが、本件ダムに関連する支出と収入を予算に計上するについて地方財政法第3条1項及び2項の適用を受けることは当然である。

2 地方財政法第4条，地方自治法2条14項

(1) 「地方自治行政の基本原則」等を定めた地方自治法第2条14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定している。

(2) この「最少の経費による最大の効果」の原則を予算執行の立場から表現した規定が地方財政法4条であり、その第1項は、「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少の限度を超えて、これを支出してはならない。」と規定している。

(3) 地方公共団体の執行機関が公金を支出するに際して上記事項を遵守すべきことは当然である。ちなみに地方自治法は第2条16項において、「地方公共団体は法例に違反してその事務を処理してはならない」と規定し、第138条の1において、「普通地方公共団体の執行機関は（中略）法例，規則その他の規定に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」と規定している。

(4) 従って、被告らが前述の負担金等を支出するについて、地方財政法

第4条の適用を受けることは当然である。

### 3 地方財政法第8条

- (1) 地方財政法第8条は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない。」と規定しており、前述のとおりこの規定は地方公営企業にも適用される。
- (2) ダム使用権は物権であるから（特ダム法第20条）、ダムの完成を停止条件としてその設定を受けるべき地位、すなわちダム使用権の設定予定者の地位は、水道事業、工業用水道事業、電気事業の用に供する資産（地方公営企業法第9条第7号）であり、従って地方公共団体の財産である（地方自治法第237条）。
- (3) 権利が義務と表裏一体の関係にある場合には、権利を放棄する事によって義務を免れることが客観的に最も効率的な財産管理となる場合もあり得る。

地方公営企業管理者の職務を行う被告秋田県知事は、電気（発電）事業に属する資産を管理するに際して、地方財政法第8条の適用を受け、権利放棄（申請の取り下げ）という選択肢を含めて最も効率的な財産管理を行う責任を、秋田県に対して負っている。

### 4 地方公営企業も上記法令を遵守すべき事

発電事業管理者を含む地方公営企業管理者は、当該地方公営企業の業務につき執行権、代表権を有するが、秋田県では前述のように地方公営企業管理者は置かれず、被告秋田県知事がその職務を行っている。地方公営企業法は、地方自治・地方財政の特例を定めた法律である（同法第6条）から、地方自治、地方財政法の上記各規定は（地方公営企業法上、その特例を定める規定がない以上）、地方公営企業の遵守すべき法規範である。

## 第5 本件各財務会計行為及び財産管理を怠る事実の違法性

### 1 本件ダムによる利水の不要

#### (1) かんがい用水

ア 成瀬ダムの有効貯留量のうち、2830万立方メートルがかんがい用水目的となっており、目的別では最大である。その根拠となっているのが、国営平鹿平野土地改良事業計画（以下、事業計画という）であり、対象となる約1万ヘクタールで「安定的な農業用水の確保が困難になっている」として河川からの大幅な取水増量を求めている。具体的には、皆瀬頭首工においてこれまでの最大毎秒約15立方メートルから30立方メートルへ2倍の取水を計画している。

イ 皆瀬ダム完成後、圃場整備と相まって平鹿平野の水供給は大いに改善された。平野の大部分では皆瀬ダムの水に依存しながらも、一部の地域では最初から湧水や地下水揚水機による水供給を当てにし、渇水期には番水制をとるなど、「大切な水」を有効に使い、米作りを進めてきた。こうしたなかで、いつの間にか農林水産統計からは干害の項目が消えることとなった。渇水年であっても「日照りに不作なし」で、水不足は大きな問題とはならなかった。圃場整備は省力化に貢献したが、一方では多くの林地を伐採するなど扇状地の地下水脈を破壊し、地下水位の低下や湧水の減少を招いた。また、コメ余りは減反政策を産み落とし、米だけでは食えない農家経済を作り出し、米作意欲の低下と多くの兼業農家を生み出すこととなった。「近代的」圃場は、兼業農家が朝水を田に引き入れそのまま勤めに出ると、あふれた水は排水路に流れ落ち、活用されないまま川まで流れ下るという、「水の無駄遣い」構造を露呈し始めた。現実には、皆瀬頭首工においては、2004（平成16）年まで最大許可取水量が毎秒14.88立方メート

ルで、平鹿平野の一部（特に旧大雄村の下流域）に水が届かない所があり、揚水機による代掻き、田植え用水の確保が行われてきた経緯があったが、その背景には、平野上流部での水の無駄遣いと「近代的」圃場の構造的問題があったと言える。2005（平成17）年から皆瀬頭首工では、成瀬ダム事業に先立って最大許可取水量が代掻き・田植え期にそれまでの毎秒14.88立方メートルから30.26立方メートルに引き上げられた。このことにより、2005（平成17）年から2008（平成20）年にかけては最大取水量を毎秒18～19立方メートルにすることで、平野内のほとんどの地域で揚水機を使用することなく用水をまかなうことができている。成瀬ダム事業の根拠となっている最大取水量毎秒30立方メートルの6割程度に収まっているのである。さらに、2009（平成21）年からは皆瀬2、3号幹線水路等において、下流域への水供給を優先的に保障する併設型水路が運用開始になることから、水の平等的利用が約束され、結果的に水需要の抑制が期待できるのである。

ウ 事業計画は、過大に水需要を強調するが、むしろ以下の点によりかんがい用水の水需要は減少していると言える。

- ① 減反面積が水田面積の3分の1以上に及び、そのほとんどで用水は使われていないこと。
- ② 集落営農や営農法人化などにより、作業（代掻きや田植えなど）が土日に集中する形態から平日分散型へ水利用の平準化が進んでいること。
- ③ 圃場整備の進展によって、完成した大型圃場の保水力が向上したこと。

「減反が3分の1以上にまで及んでいるのに、2倍もの水が必要なのか？」という流域住民や農民の素朴な疑問に答えないまま、事業計

画は水田（水稻）かんがいに加えて、減反水田の畑利用として「うね間かんがい」を持ち出している。うね間に水をかんがいで何を栽培しようというのか？この地域の栽培体系を無視した計画で水需要の水増しは許されない。また、この事業全体の費用対効果について、換算総事業費1555億3500万円に対し、妥当投資額1702億8300万円と計算し、投資効率は1.09としている。しかし、上記投資効率は、現地の実情、農民の実感と全くかけ離れたものであり、その詳しい根拠も示されておらず、費用対効果が1に満たない疑いがある。

## (2) 水道水

成瀬ダムの建設に関する基本計画のなかでは、水道水源を成瀬ダムに求める自治体として、湯沢市、旧増田町、旧平鹿町、旧十文字町、旧西仙北町及び旧南外村があげられている。しかし、旧西仙北町や旧南外村は玉川ダムで予定していた工業用水の未使用分のいくばくかを転用するのが最も効率的で妥当である。旧平鹿町では、すでに成瀬ダムを水源とする水道事業からの撤退を表明している。成瀬ダムの水源に名乗りを上げた自治体では、いずれも深刻な人口減の予測を直視することなく、逆に過大な水需要をはじき出しダム水に依存するしかないと結論付けている。たとえば、湯沢市では、当該地域の人口予測を合併協議会側では「こんなに人口が減りますから合併しかありません」と主張したかと思えば、水道事業者側は「それほど人口は減りません」と同じ市でありながら逆の人口予測を出していたのには呆れる。ほかの自治体、地域でも今後の大幅な人口減による水需要の減少を考えれば、事業の見直しが妥当である。現在利用している地下水の継続的な運用に向けて通年の地下水涵養等を行えば、はるかに少ないコストで水道事業を維持できるのである。したがって、成瀬ダムによる上水供



給の必要はない。なお、住民側では、水道水にかかる関係市の負担金等について、住民監査請求及び住民訴訟を予定している。

### (3) 発電用水

秋田県を含む東北地方の電力供給は株式会社東北電力により行われているが、同社が、自治体発電に依存しなければならないほどの供給電力の不足に陥っている事実はない。

また、同地域の人口は著しい減少傾向にあり、電力需要の減少は明白である。秋田県の人口は、基本計画が作成された前年である2000（平成12）年には118万9000人であったが、2009（平成21）年には110万5000人に減少している。東北全体でみると、2000（平成12）年には983万6000人であったが、2007（平成19）年には963万5000人に減少している。国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、2035（平成47）年には秋田県が78万3000人、東北全体では743万人にまで減少する。つまり、今後2000年と比較して東北では約25パーセント、秋田では約35パーセントの深刻な人口減少が国の機関により予測されているのである。したがって、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。

よって、成瀬発電所建設の必要性・緊急性がないことは明白である。

## 2 本件ダムによる治水の不要性

### (1) 本件ダムによる治水の必要はない

#### ア 本件ダムによる「治水効果」はほとんど無いに等しい

本件ダムは、有効貯水容量7520万立方メートルのうち1900万立方メートルを洪水調節容量としている。国交省は計画高水流量470立方メートル／秒のうち、370立方メートル／秒を調節し、下流の増水を抑制すると主張するが、その中身をみれば、本件

ダムによる洪水の抑制の度合いが僅少であることが、国交省の資料からうかがえる。1981年（昭和56）8月に発生した洪水の場合、国交省は成瀬ダムによる流量低下を、以下のように説明する（成瀬ダムがあれば少なくともできた流量）。（単位：立法メートル／秒）

安養寺（成瀬川）・・・・・・224

岩崎橋（皆瀬川）・・・・・・207

雄物川橋（雄物川）・・・・200

椿川（雄物川）・・・・・・50

同じく水位低下を、以下のように説明する（成瀬ダムがあれば少なくともできた水位）。（単位：センチメートル）

安養寺（成瀬川）・・・・・・50

岩崎橋（皆瀬川）・・・・・・20

雄物川橋（雄物川）・・・・16

椿川（雄物川）・・・・・・7

大人口を擁する秋田市が背後に控える椿川基準点の治水効果が7センチとは、効果と呼べる数値ではなく、本件ダムによる治水の必要性は認め難い。後に述べる、本件ダム建設地は秋田が全国に誇る自然の只中であり、希少な動植物の宝庫である。その場所を水底にし、どれだけ洪水が抑え込めるかという点、わずか子ども用のゴム長靴半分程度では、話にならぬとしか言いようがない。在っても無くとも変わらない程度の効果ならば、現地の自然には手をつけず、森林の保水力を保持し、要所々々に堤防を構築するか、大仙市強首地区に見られる輪中堤の整備など、ダムを造らない代替案を採用すべきものである。

#### イ 堤防の整備を急ぐべきである

さらに国交省は1994年（平成6）9月の洪水時における東成

瀬村手倉地区の本件ダム効果を、水量低減330立方メートル/秒と算出し、水位低減90センチメートルと弾き出した。ダムに近いほど効果は高いが、それでも水位低下は1メートルに届かないことを国交省は認めている。住民の不安を解消するなら、完成に10年近くを要し、完成しても治水効果が希薄な本件ダムに期待するより、直ちに堤防を築くなど現実的かつ迅速な対応こそ急がれるのではない。

ウ 「代替案は高額」の根拠があいまいである

国交省は本件ダムに替わる案も検討したというが、堤防間を広げる案、堤防を高くする案、河道を深くする案、河道の幅を広げる案など、いずれの代替案も本件ダム建設より高額となる根拠もきわめて曖昧である。(なお、成瀬川の全区間にわたる堤防嵩上げ等を代替案としている疑いがある)

エ 「ダムによる治水」は時代に逆行している

2000年(平成12),旧建設省の諮問機関である河川審議会は、降った雨はできるだけ早く海へ流すという従来の治水をあらため、川はあふれるという前提に立った「洪水と共存」をうたった答申を建設省におこなった。ダムはもとより、堤防のあり方までも再考をうながす答申に、本件ダムは明らかに逆行するものである。

(2) 河川法59条, 60条の趣旨に反する

河川法59条が一級河川の管理に要する費用を国の負担とする原則を定め、同法60条が都道府県による「その区域内における一級河川の管理に要する費用」の一部負担を例外的に定めたのは、当該区域の都道府県が国の河川管理による利益を受けるからである。河川法63条が、その区域外の都道府県の負担について「著しく利益を受ける場合」に限定しているのは、こうした法60条の立法趣旨を裏付ける。

しかるに、上述のとおり、本件ダム建設は、治水上の必要性を欠き、公共事業のための公共事業というほかなく、そもそも河川法60条が県の一部負担を想定した事業とは異質なものであり、秋田県の一部負担は河川法60条の趣旨に反する。

### (3) 河川維持用水

今日、全国多くの河川では、「ダム水」によって河川が汚染され、流域の生態系の破壊が懸念されている。皆瀬川の下流においても、雨の後、濁り水が永く続くという事態が続いている。水質の問題を無視して、ただ「河川流量の維持」という議論は、本末転倒である。また、水生生物も、もともと流量の変動のなかで生きており、むしろ、森林の維持・整備等によって水量・水質の安定化を図るべきである。流域住民が求めているのは、「清流あってこそ」の自然の川に他ならない。

「河川流量の維持」は本件ダム建設の単なる口実にすぎない。

## 3 本件ダムは安全性を欠く欠陥構造物である

### (1) ダムサイトの危険性

成瀬ダム建設予定地は、成瀬川に沿って、「成瀬川断層」の存在が指摘され、成瀬川流路は上記断層による破砕帯によって位置づけられていると考えられる。さらに、同ダムサイト予定地付近にも、破砕帯存在の可能性が専門家から指摘されている。したがって、本件ダムサイトの基礎岩盤は安全性がきわめて不十分であり、今後、事業費の大幅増額が避け難い。

### (2) 地すべりの危険性

本件ダムサイト予定地付近には、地すべり地形が顕著に認められ、湛水による地下水の上昇が地すべりの誘因となる危険性がある。また、1984（昭和59）年長野県西部地震に見られたように、ダム湖への湛水によって地震が誘発される危険性も否定できない。国は、地す

べり地形について、調査、検討の継続を云々するが、必要な本格的ボーリング調査などを怠っており、本件ダム建設の安全性並びに経済的合理性に重大な支障と齟齬が主ずるおそれがある。

- (3) したがって、成瀬ダムは、二重、三重の意味で要注意の場所をあえて選定したものであり、安全性と経済的合理性に重大な欠陥をかかえるものといわなければならない、立地上のミスが明らかである。

#### 4 県財政危機下における巨額の財政負担の無謀

秋田県財政は深刻な危機を迎えている。昨年来の世界的な経済危機はそれに一層の拍車をかけることになる。2009（平成21）年度秋田県予算を診てみると、歳入面では、県税収入が大幅に減っている（200億円減）のに対し、それを補うように県債を約400億円増やした。

秋田県の借金総額は今や1兆2600億円を超え、県民一人あたりで言えば110万円に相当する。その原因は、無責任な公共投資にあったことは明白である。大王製紙進出で使うことになっていた玉川ダムの水は今も活用されることなく日本海に垂れ流されている。

ダム事業について言えば、現在秋田県では、国直轄の多目的ダムが調査中も含めて3件も進行中である。これらの秋田県の負担は年間20～30億円に及ぶ。聖域なき行政改革と言いながら、これらの事業については国の言いなりのまま、秋田県の財政をずるずると困窮に追い込んでいることは由々しき事態である。成瀬ダムの秋田県の負担金は260億円にのぼり、今後の大幅増額も不可避である。一刻も早くこれらの負担金の支出を中止し、財政の健全化へ一歩を踏み出すことこそが、財政法地方3条1項の求める「合理的な基準」並びに同法4条1項の「目的を達成するための必要且つ最少の限度」を守るものというべきである。

- 5 本件各負担金等の負担および支出は地方財政法第3条1項及び2項、第4条1項及び2項、地方自治法第2条14項に違反する。

(1) 本件各負担金の負担および支出はいずれも地方財政法第4条1項，  
地方自治法第2条14項に違反する

ア 上述のとおり，秋田県は本件ダムによる水利権を開発して，かんがい用水を確保する必要を全く有していないし，ことさら新たにダム水力発電所を建設する必要性もない。また，治水上も本件ダムによる利益を全く受けることがない。このように地方公共団体の存立目的を達成する上での必要性を欠く公金の支出は，地方財政法第4条1項，地方自治法2条14項に違反する。

イ また，かんがい用水に係る負担金については，特ダム法10条1項が「専用の施設を新設し，又は拡張して，新築される多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水をかんがいの用に供する者は，多目的ダムの建設に要する費用につき当該用途について第7条第1項に規定する方法と同一の方法により算出した額のうち10分の1以内で政令で定める割合の額及びその額に対応する建設期間中の利息の額を合算した額の負担金を負担しなければならない」と定める。この負担金は，都道府県知事が徴収するものとされ，「徴収を受ける者の範囲及び徴収の方法」については都道府県の条例で定める。(同法10条2項，3項，9条2項)

しかし，受益者負担額は29億円余に及ぶにもかかわらず，上記条例は未だ制定されておらず，受益者にも明確にされていない。かんがい用水道の建設費負担等とあいまって受益者の負担が高額となることが予想され，負担について農業者らの理解を得られるか甚だ疑問である。また，こうした高額負担の範囲，徴収方法などが事後法の条例によって賦課されることは，憲法31条の保障が及ぶ行政の適正手続に違背するといわざるをえない。

のみならず，こうした事情があるため，秋田県では，いまだ条例の

制定もなく、またかんがいについての受益者負担金を従来のダムにおいても徴収しておらず、本件受益者負担金についても徴収しない考え方にたっていることが明らかである。しかし、特ダム法10条1項は「第7条第1項に規定する方法と同一の方法により算出した額のうち10分の1以内で政令で定める割合の額及びその額に対応する建設期間中の利息の額を合算した額の負担金を負担しなければならない」と明記しており、秋田県が、かんがいに係る負担金について、県費をもって受益者負担金を肩代わりすることは、特ダム法10条、地方財政法4条1項、地方自治法2条14項、16項に違反する。

- (2) 本件各負担金等の負担および支出は地方財政法第3条1項及び2項、同法第4条2項に違反する

上述のとおり、成瀬ダム及び成瀬発電所は、不要である。被告は、これに260億円を超える巨額の支出をしようとし、既にその一部を支出している。これは、経済的合理性を全く欠いており、結局、被告は、不合理且つ恣意的な予算編成をおこなっていると言わざるをえない。これは、歳出予算編成にあたり合理的な基準による経費算定を命じる地方財政法3条1項に違反する。

また、上記のとおり、被告は、かんがいに係る受益者負担を特ダム法10条に違反して肩代わりし、受益者らに対し賦課徴収しない方針である。これが、地方自治法第2条16項に違反し、ひいては歳入予算編成にあたり適正な財源捕捉と収入算定を命じる地方財政法3条2項及び、予算執行にあたり適実且つ厳正に収入を確保すべしと命じる地方財政法4条2項に違反することはいうまでもない。

加えて、地方公営企業の経費は、極めて限定的な例外を除いて、当該「企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない」(地方公営企業法第17条の2、第2項)とされているから、支出に見合う収入が

確保されなければならないのは、当然であるところ、前述のとおり、秋田県及び東北全体の電力需要は人口の大幅減少により減少することが明白である。よって、電力会社への売電等による収入を長期にわたって確保することは難しく、その収入算定は困難である。従って、被告らが特ダム法7条の負担金及び成瀬発電所工事費等を負担・支出する行為は、地方財政法第3条2項に違反する。

- (3) なお、特ダム法第7条、河川法第60条に基づく負担金は、国土交通大臣の納付通知によって納付義務が発生するものであるが、本件ダムが利水上、治水上の効用を有しない事実は、客観的に明白であるから、関係する納付通知は無効であり、被告らはその拘束を受けない。

6 被告が国土交通大臣に対し、ダム使用权設定申請を取り下げないことは、地方財政法8条に違反する

- (1) ダム使用权設定予定者の地位が、物権としてのダム使用权の設定を受けるべき権利、すなわち地方公営企業の用に供する資産であって、その財産管理について地方財政法8条の規律を受けることは前述したとおりである。

- (2) 本件ダム使用权を確保しても、秋田県の発電事業はこれに見合った収入を得ることはできない。秋田県の広報宣伝によれば、東北電力への電力販売により年間2000万円の利益が見込まれるという。しかし、玉川ダム・秋田第二工業用水の売却問題（大王製紙誘致）にみるように、経済情勢、人口減少や電力の需給動向などによって長期間の売電については不確定要素が余りにも多い。アメリカ発の金融危機に発する現在の世界同時不況にみられるように、数年先の経済予測も困難な時代であり、東北電力も昨年に続き、2009（平成21）年度も電力販売の減少が確実となっている。秋田は八郎潟干拓、秋田湾開発、玉川ダム工業用水開発など大規模開発に失敗を重ねてきたにもか



かわらず、その教訓を学んでいない。

- (3) 因みに、東北電力への電力販売を前提しても、本件負担金を含め総額33億2500万円の建設費の元本回収には供給開始後約166年を要する。今から166年さかのぼれば江戸時代であり、166年先の予測は神に委ねるしかない。ダム建設につきものの今後の建設費の大幅高騰と電力需要動向の上記不確定要素を考慮すると、秋田県の発電事業について、これに見合った収入を見込むことは、明らかに不合理である。
- (4) これに対し、本件ダム使用权設定申請を取り下げることにより、上述のように今後の負担金の負担・施設建設費の支払義務を免れるのはもとより、既払い分の負担金についても、一定の条件付きで返還を受けられることができる。(特ダム法第12条)
- (5) 従って、秋田県の発電事業に属する財産を管理する上で、本件ダム使用权設定申請を取り下げることにより秋田県の利益を実現することが、県知事の秋田県に対する忠実義務を全うする所以である。逆に言えば、このような財務会計上の権限の行使を怠ることは、地方財政法第8条に違反することになる。そして、このような財産の管理権の行使は、国土交通大臣の協力を全く必要とせず、申請者側の一方的な選択として行うことができるのである。

## 7 本件ダムは周囲の河川環境を破壊し、河川法第1条に違反する

### (1) 「真の源流」に致命傷

本件ダムは、成瀬川の源流である赤川と北ノ俣沢との合流直下、名称が成瀬川となる地点に建造され、北ノ俣沢の全部と、赤川・木賊沢(とくさざわ)・合ノ俣沢の一部が水没を余儀なくされる。この4河川は、栗駒山・栃ヶ森山周辺森林生態系保護地域を源流とし、わけても北ノ俣沢・木賊沢・合ノ俣沢の3河川は、水質が強酸性で生物の棲ま

ない赤川と違い、ほぼ全域が手付かずの自然を源とし、成瀬川へ水を供給してきた真の源流というべきものである。

(2) 自然を軽視

急峻な地形と脆弱な地質により、戦前戦後の原生林伐採から免れ、太古と変わらぬ姿を今に残す北ノ俣沢周辺は、生態系の頂点をなすイヌワシ・クマタカの高密度な生息域であることは、ほかならぬ国交省の環境アセスメントで明らかになり、一帯が豊かな自然の宝庫であることの裏付けとなった。林野庁は1994年（平成6）に一帯を森林生態系保護地域に指定したものの、渓谷を流れる沢筋にそって、いびつな形状で指定地を線引きしたのは、建設省がダム予定地に使っていたことへの配慮にほかならない。本件ダム建設が一帯の自然にとって致命的であることを、国交省も林野庁も軽視している。

(3) 流域全体を見るべき

さらに無視できないのは下流域への影響である。成瀬川源流を分断する本件ダムにより、下流に不規則な濁りが発生し、肥沃な土砂を供給していた増水サイクルも狂わされることで、成瀬川全域はもとより、皆瀬川・雄物川、ひいては日本海沿岸など、下流域にいかなる影響が及ぶかについて、国交省は調査・説明を尽くしていない。

(4) 本件ダムについては、「環境影響評価」がなされているが、代替案の検討が不十分なほか、調査項目が限定されており、また杜撰な調査（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）のため、追加調査等を繰り返した。また、イヌワシ、クマタカなどの猛禽類調査について、日本自然保護協会は、「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」などと酷評している。したがって、適法な環境影響評価手続が行われたとはいえ、国土交通省は、環境影響評価法を適用した

法律上の手続を再実施すべきである。

- (5) 以上のとおり、本件ダム建設は、成瀬川とその周辺の貴重な河川環境を破壊するものであり、また、適法な環境影響評価を欠き、河川法第1条に違反する。

## 第6 損害賠償の代位請求

- 1 秋田県知事である寺田典城氏は、成瀬ダムに関し、2000（平成12）年度（秋田県議会が成瀬ダムの議案を可決した年度）以降現在に至るまで、河川法59、60条に基づく負担金（かんがいに係る負担金を含む）として、合計金26億7192万9000円を支出した。これは、上述した理由により、河川法1条、特ダム法10条、地方財政法8条に違反し、また河川法59条、60条の趣旨に違反するものであって、地方財政法3条1項、2項、4条1項、地方自治法2条14項、16項に違反する。

同氏は、成瀬ダムが不要であり秋田県に莫大な損害を招来することを十分予見しながらこの支出を行ったものであり、少なくとも平成20年度の支出金3億9547万5000円を秋田県に賠償すべきである。

- 2 秋田県知事である寺田典城氏は、成瀬ダムに関し、2002（平成14）年度以降現在に至るまで、特定多目的ダム法第7条に基づく負担金として、合計金6382万3000円を支出した。また、成瀬発電所建設のための事務費として合計2298万1000円を支出した。これは、上記1と同様に河川法1条、地方財政法8条に違反し、地方財政法3条1項、2項、4条1項、地方自治法2条14項、16項、などに違反する。

同氏は、成瀬ダム及び成瀬発電所が不要であり秋田県に莫大な損害を招来することを十分予見しながらこの支出を行ったものであり、少なく

とも平成20年度の支出金合計1990万円を秋田県に賠償すべきである。

## 第7 住民監査請求の経由

1 原告のうち別紙原告目録番号1～315記載の原告らは、いずれも本年2月13日で、原告目録番号316～344記載の原告らは、いずれも本年3月19日付で、それぞれ秋田県監査委員に対し、秋田県知事らを名宛人として、本件請求と同様の措置を講ずべきことを求めて、住民監査請求を行った。

しかし、秋田県監査委員は、原告番号1～315記載の原告らについては本年3月13日付で、原告番号316～344記載の原告らについては本年3月30日付で、それぞれ原告らの請求をいずれも不受理とする旨の監査結果を通知し、同通知は、前者の原告らについては同月14日、後者の原告らについて3月31日到達した。

2 本件住民監査請求は、原告らを含む総勢2270名（第1次請求分1736名、第2次請求分534名）によって行われたが、秋田県監査委員は、2270名中163名は、住所等の請求人として資格を充たさないとした。その余の2107人の請求について、①本件ダム建設という行政施策に対する請求人の見解を述べたにとどまり、違法性・不当性の具体的・客観的指摘に欠け、また、②請求人の指示する地方自治法、地方財政法の前記諸規定は訓示規定にすぎず、③ダム使用权設定予定者の地位も地方自治法238条1項4号又は7号の財産には該当しないので、財産管理を怠る事実があるとの主張は前提を欠き、④「本件監査請求は法242条第1項に定める要件を満たしておらず、不適法」であるから「不受理」とするというのである。

3 しかし、原告らは、住民監査請求において本件ダムによる治水・利水

利益の不存在，安全性の欠如，環境アセスメント手続の違法と重大な自然破壊，財政危機下における巨額の財政負担の危険性など地方自治法 2 条，地方財政法 3 条， 4 条違反の理由を具体的に指摘している。また，地方自治法，地方財政法の諸規定並びにダム使用権設定予定者の地位をめぐる地方自治法 2 3 8 条 1 項 4 号又は 7 号の規定の趣旨，解釈などは，県監査委員が自らの解釈を述べて原告らの請求を排斥しており，「不受理」は自己撞着というべきである。したがって，県監査委員の原告らに対する本不受理決定は，実質的な棄却決定というべきである。仮にこれが却下決定であると解しても，県監査委員の決定は，適法な監査請求を却下したものであるから「適法な住民監査請求を経たものとして，直ちに住民訴訟を提起することができる」のである（最判 H 1 0 . 1 2 . 1 8 ，判時 1 6 6 3 号 8 7 頁）。

## 第 8 結論

以上の次第で原告らは，地方自治法第 2 4 2 条の 2 第 1 項第 1 号に基づき，被告らに対し，本件ダムに関する利水及び 治水上の各負担金等，水源地域整備事業の経費負担金の支出の差止めを求め（請求の趣旨第 1 ， 2 ， 3 項），また，同条同項第 3 号に基づき，被告秋田県知事が財産（ダム使用権の設定を受けるべき地位）の管理を怠る事実の違法確認を求める（同第 4 項）とともに，同条同項第 4 号に基づき秋田県知事の地位にあった個人に対し然るべき損害賠償請求がなされることを求めて（同第 5 項）本訴に及んだものである。

## 証拠方法

1, 甲第 1 号証（監査結果通知書） 各 1 通

以上のほか，口頭弁論期日において，必要に応じて提出する。

## 添付書類

- |   |         |    |
|---|---------|----|
| 1 | 訴状副本    | 2通 |
| 2 | 甲第1号証写し | 1通 |
| 3 | 訴訟委任状   | 通  |