

徳山ダム導水路公金支出差止住民訴訟 問題に答えず沈黙する高裁判決

「導水路はいらない！愛知の会」上告決起集会

2015.12.5 名古屋市中区東別院会館

在 間 正 史

問題に答えず沈黙する高裁判決

目次

- 1 財務会計行為が違法となる原因行為の違法
- 2 撤退通知がある場合の水道負担金支払義務
- 3 流水の正常な機能の維持のための必要性
- 4 新規利水の供給のための必要性
- 5 新規利水の供給のための必要性(ダム検証)

※ 再開された徳山ダム導水路事業の検証に係る検討を補充

1 財務会計行為が違法となる原因行為の違法 (丹後土地開発公社事件最高裁判決)

原因行為が以下の場合には財務会計行為は違法となる。

1 原因行為が無効な場合

2① 取消権、解除権等によって原因行為の違法を是正して解消することができる場合

② 原因行為が著しく合理性を欠きそのためその締結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し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該原因行為を解消することができる特殊な事情があるとき

1 財務会計行為が違法となる原因行為の違法 (控訴人住民の主張)

- ◆ 本件費用負担金は導水路事業実施計画に基づく。事業実施計画を基礎づけているのは、新規利水の供給は木曾川水系水資源開発基本計画、流水の正常な機能の維持は木曾川水系河川整備基本方針と河川整備計画。
- ◆ 水資源開発施設についての都道府県や利水者の費用負担は、公法(水機構法や河川法)に基づく負担で、公法上の法律関係。
- ◆ 河川整備基本方針や河川整備計画、水資源開発計画が裁量権の範囲の逸脱又は濫用があり違法に作成されているときは、効力がない。これに基づく事業実施計画も違法となって、やはり効力がない。
⇒ 都道府県や利水者の費用負担義務は発生しない。
- ◆ 行政事件訴訟法4条後段に基づく公法上の法律関係に関する訴訟として、費用負担義務の不存在確認請求訴訟を起こすことができる。

丹後土地開発公社最高裁判決2①に基づき、費用負担義務の不存在確認請求の公法上の法律関係訴訟により違法を是正して負担・支払義務を解消することができる。

1 財務会計行為が違法となる原因行為の違法 (高裁判決と問題点)

【高裁判決】

本件事業実施計画又は本件フルプランが、①このように裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したことにより著しく合理性を欠き、そのため予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、②客観的にみて愛知県が本件事業実施計画又は本件フルプランの上記瑕疵を是正又は解消することができる蓋然性が大きいという事情がある場合に限り、これに基づいて発せられる本件納付通知等も、同様の瑕疵を帯び、本件納付通知等を受けて本件各支出をすることが、財務会計法規上違法と評価されると解するのが相当。(丹後土地開発公社最判2②を適用)

丹後土地開発公社最高裁判決2①の「費用負担義務の不存確認請求の公法上の法律関係訴訟により違法を是正して負担・支払義務を解消することができる」との控訴人住民の主張に対して、沈黙して判断せず。

2 撤退通知がある場合の水道負担金支払義務 (控訴人住民の主張)

事業からの撤退とは、水道又は工業用水道の利水者が当該施設を利用して流水を当該用途に供しようとしなくなること(水機構法13条3項)。したがって、事業からの撤退の通知により、事業からの撤退すなわち当該施設を利用して流水を当該用途に供しようとしなくなることが決まり、当該事業は撤退部分を除いたものに縮小する。

事業からの撤退通知があったときは、事業からの撤退が決まって事業が縮小するので、従前事業の工事はできない。また、事業実施計画を変更しなければ縮小事業の工事もできない。

工事がされなければ費用負担金は発生しない。費用負担金が発生しないので具体的な負担義務つまり支払義務は生じない。

2 撤退通知がある場合の水道負担金支払義務 (高裁判決と問題点)

【高裁判決】

事業から撤退する者がその旨を通知したとしても、また、特ダム法にダム使用権設定予定者のダム使用権設定申請の取下げの制度があるとしても、さらに、事業からの撤退をした者について当該水資源開発施設の建設費用の一部を負担させることができる定めがあることをもって、事業からの撤退を通知すれば自動的に当然に事業実施計画が変更されるものでなく、変更前事業実施計画に係る負担金の支払いを免れるものでない。

「事業からの撤退通知をしても自動的に事業実施計画が変更されるものでない」というだけ。

「事業からの撤退通知があると、(自動的に)工事ができず、工事がされなければ費用負担金が発生せず、具体的な負担義務つまり支払義務は生じない。」については、全く判決に記載せず。

3 流水の正常な機能の維持のための必要性 (導水路を必要とする根拠)

【事業実施計画】【河川整備計画】

動植物の生息・生育等の河川環境を改善するため、異常渇水時〔平成6年(1994)渇水相当〕に、徳山ダムに確保された渇水対策容量53,000千 m^3 のうち40,000千 m^3 の水を一部は長良川を經由して木曾川に導水し、木曾成戸地点において40 m^3/s の流量を確保して、維持流量の一部を回復する。

【河川整備基本方針】

木曾川大堰下流(成戸地点)の維持流量を50 m^3/s と設定。動植物の生息生育のためのもの。代表種のヤマトシジミの生息のために必要な流量としてその大量斃死が起こらない最低限度の流量を設定し、それが50 m^3/s であった。

3 流水の正常な機能の維持のための必要性 (控訴人住民が主張し明らかにしたこと)

ヤマトシジミが大量斃死を起こすのは塩化物イオン濃度が30日間連続して11,600mg/L以上となる場合。

木曾川下流の塩化物イオン濃度(mg/L)は、流量だけでなく、潮汐も合わさって変動しており、月齢で2回起こる潮汐変動(大潮～小潮)によって、大潮時0～若潮時14,000の間で大きな変動があり、そのなかで日内で干満により小さな変動がある。このような塩分濃度の変動の下で、斃死率50%となる30日間連続での塩化物イオン濃度11,600以上となるかが、ヤマトシジミの生息限界の問題。

河川維持流量として設定しなければならないのは、生息限界の30日間連続での塩化物イオン濃度11,600mg/Lとなる最低限度の流量。

木曾川大堰下流で、河川流量が $50\text{m}^3/\text{s}$ を大きく下回りゼロとなったことがある平成6年渇水でも多数生息していたのは、このような塩分濃度の状態を上回っていたためである。

3 流水の正常な機能の維持のための必要性 (高裁判決と問題点)

【高裁判決】

木曾川大堰完成後約30年間にわたって、日平均50m³/sの維持流量放流を堰操作により確保し、ヤマトシジミの生息域である同堰下流の現在の汽水環境が形成されてきたという実績を考慮して河川維持流量を設定したことが重要な事実の基礎を欠くということとはできない。

ヤマトシジミの生息のために必要な流量として求めなければならないのは、当該流量での塩化物イオン濃度でヤマトシジミの生息が満足されている流量ではない。当該流量がなければヤマトシジミの大量斃死が起こらない塩化物イオン濃度を満足できない流量、すなわちヤマトシジミの大量斃死が起こらない塩化物イオン濃度(30日間連続で11,600mg/L)になる最低限度の流量である。

高裁判決は、このことについて沈黙し、全く述べていない。

4 新規利水の供給のための必要性 (導水路を必要とする根拠)

【事業実施計画】

徳山ダムに確保される愛知県の水道用水最大 $2.3\text{m}^3/\text{s}$ 、名古屋市の水道用水最大 $1\text{m}^3/\text{s}$ 及び名古屋市の工業用水最大 $0.7\text{m}^3/\text{s}$ を導水し、木曾川において取水を可能ならしめる。

【水資源開発基本計画】 【愛知県需給想定調査】

徳山ダムの水は愛知用水地域における2015年の需要に対する基準年2000年の直近年2/20の渇水規模での供給可能水源。

愛知用水地域の水道用水の需要は、1日最大給水量が、2000年の 521.0千m^3 から2015年には 616.6千m^3 に増加する。

既存水源の近年2/20供給可能量では需要増加に対応できないので、徳山ダムの愛知県水道用水を供給に追加する必要がある。

4 新規利水の供給のための必要性 (控訴人住民が明らかにした需要実績の推移)

愛知用水地域の水道用水の1日最大給水量の実績は、1992年をピークに以後は微減から横ばいであり、2012年実績は493.2千 m^3 、2013年実績は491.3千 m^3 であって、2000年実績503.5千 m^3 から微減ないし横ばい。

(数値は愛知県『愛知県の水道 水道年報』各年度版)

愛知県需給想定調査は、1日最大給水量が、2000年の521.0千 m^3 から2015年には616.6千 m^3 に、95.6千 m^3 ・18.3%、年平均で6.4千 m^3 増加すると想定するが、2013年までの実績は491.3千 m^3 であり、実績と乖離しており、2年後の2015年に想定値616.6千 m^3 にはならないことは明らか。

4 新規利水の供給のための必要性 (控訴人住民が明らかにした需給検討結果)

味噌川ダムの愛知県水道用水は、西三河暫定送水は必要がなく、全量を愛知用水地域に使用でき、同地域の水道用水の既存水源の近年2/20安定供給可能量は611.8千 m^3 /日。

これは、愛知県需給想定調査の2015年想定需要量(最大給水量)616.6千 m^3 /日と殆ど同じ。需要想定を実績事実に基づいて適正に修正すれば、安全性を考慮して平均給水量の最大値に基づき大きめにみても517.7千 m^3 /日。また、2013年の実績は491.3千 m^3 /日。

既存水源の近年2/20安定供給可能量は、需要実績を上回り、愛知県需給想定調査の想定需要量ともほぼ等しい。

愛知用水地域の水道用水は、既存水源の近年2/20安定供給可能量でも、実績需要に対しては大幅な供給過剰であり、想定需要に対しても供給可能であって、徳山ダム(本件導水路)の水は必要がない。

4 新規利水の供給のための必要性 (高裁判決と問題点)

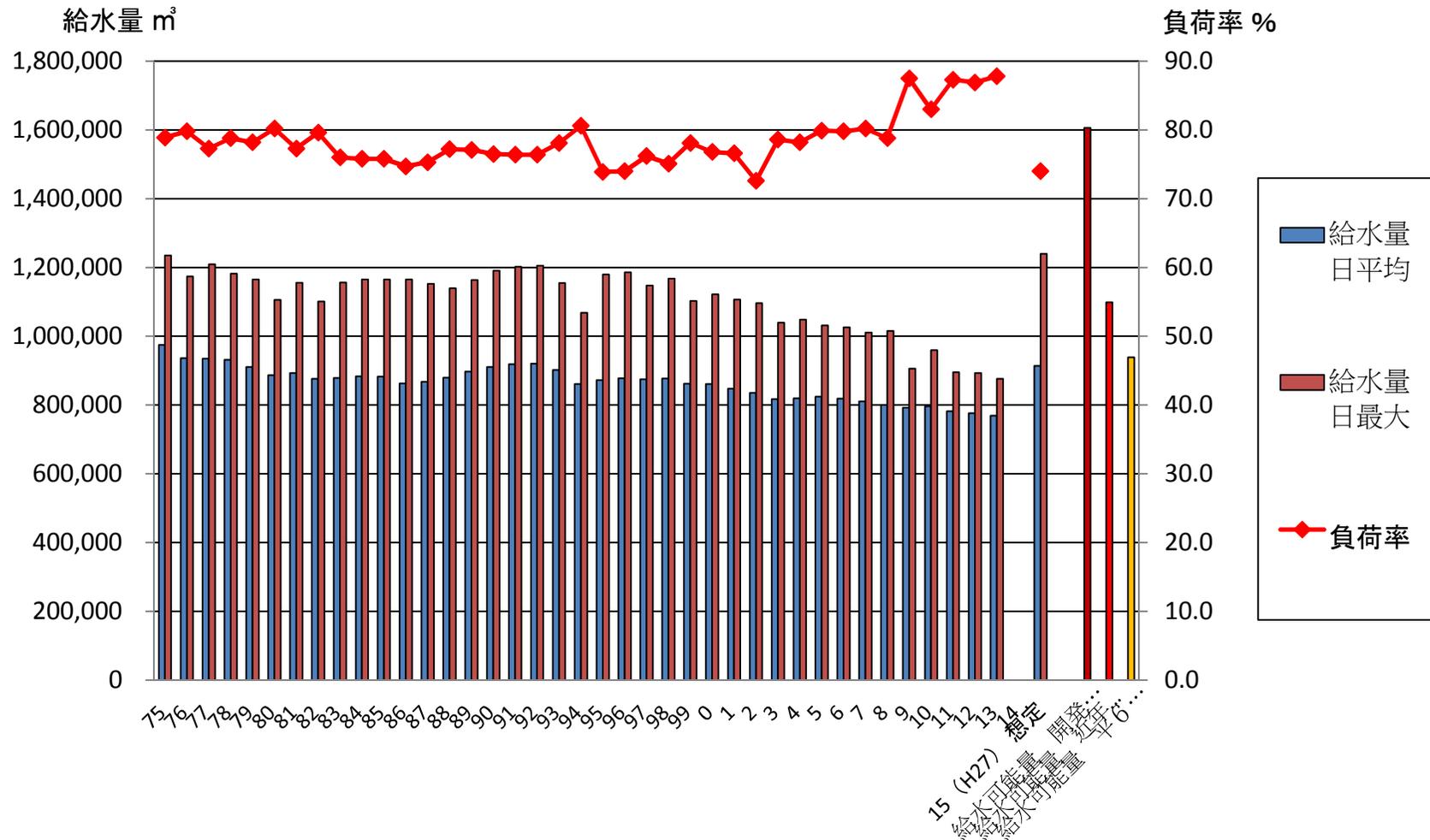
【高裁判決】

新規利水の必要性については、長期的に安定した給水を可能とする見地から、安全性を考慮して余裕を持った想定需要値を設定して判断することも許容され、需要想定値が需要実績と乖離することをもって、直ちに重要な事実の基礎を欠くということとはできない。

愛知用水地域の水道用水の既存水源の近年2/20安定供給可能量が611.8千 m^3 /日であること、これは2013年実績最大給水量491.3千 m^3 を上回り、安全性を考慮して余裕を持った需要量の設定として許容されるという愛知県需給想定調査の需要想定量616.6千 m^3 /日とほぼ等しいことの需給検討(その結果、徳山ダムの水は必要がなく、本件導水路事業は必要がないことになる)については、判決に記載せず、沈黙。

高裁判決は、無知か、不都合な事実なので意図的に沈黙したか。

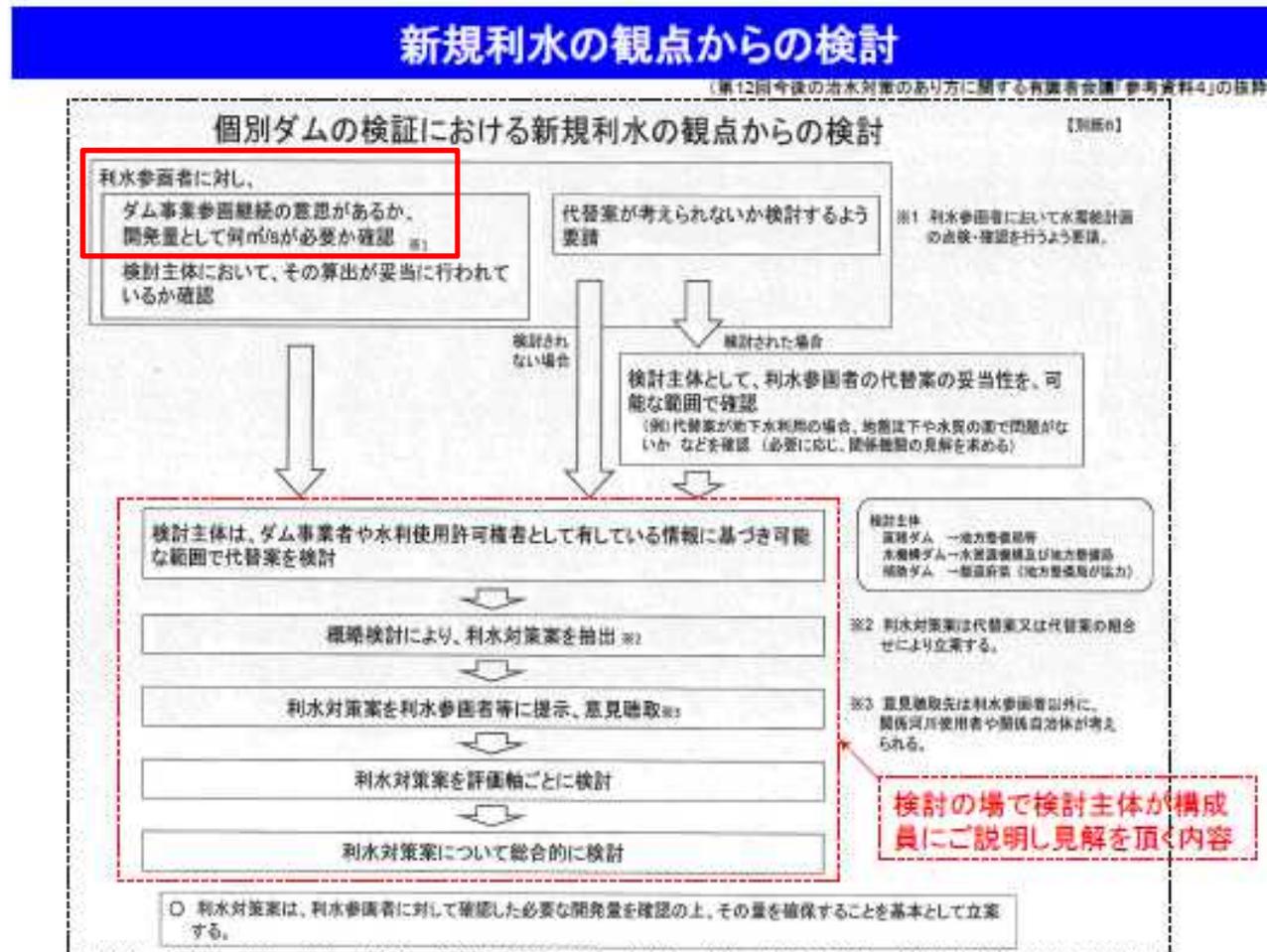
5 新規利水の供給のための必要性（ダム検証） （名古屋市水道）



名古屋市水道は既存水源で平6濁水での供給可能量でも供給余剰

5 新規利水の供給のための必要性（ダム検証）

（地方公共団体からなる検討の場（第1回幹事会）資料-2）



利水参画者の参画継続の意思があることが検討の前提

5 新規利水の供給のための必要性 (ダム検証)

(地方公共団体からなる検討の場(第1回幹事会)資料-1)

木曽川水系連絡導水路事業への利水参画継続の意思の確認等について

■名古屋市長より平成22年12月9日回答

1. 木曽川水系連絡導水路により徳山ダムの水を導水する場合、その量は徳山ダムにすでに確保している開発水量(下表のとおり)となります。

対象事業	生活用水	工業用水
	1.0 m ³ /s	0.7 m ³ /s

2. 「総合的な評価」までの「参画継続の検討を行うためには」詳細について、その内容を確認する必要がありますので、ご教示願います。
また、代替案の検討につきましては、総合的な評価が必要となるため、市として検討することが困難と考えております。
なお、検討にあたっては、「今後の治水対策のあり方について 中間とりまとめ」に記述されているように、科学的合理性、地域間の利害の公平化、透明性を確保していただきますようお願いいたします。

木曽川水系連絡導水路により徳山ダムの水を導水する場合・・・となります。

(別紙)

1. 利水の検討にあたっては、治水の必要な機軸の維持についての検討と相互に情報の共有を図りつつ実施していただきたい。
2. 事業検証を実施するにあたってはまず代替案の是非が課題となり、「ダム事業の検証に係る検討に関する内閣府実施要領(案)」中の利水代替案【13】ダム復元権等の創設【14】灌漑水利の合理化・転用【15】等については、木曽三川の水の公平な利用の観点から検討していただきたい。
また、【15】治水対策の強化【16】については、治水調整協議会の定款設置などの方策の実施に向けて検討していただきたい。

参画継続の検討を行うためには

名古屋市は「参画継続の意思あり」「何m³/s 必要」の回答はしていない。
検討の場(第2回幹事会)資料-3に記載されている「名古屋市から(の)回答で示した1.7m³/sをもとに検討を進めて欲しいという意向」(これでは不十分)、もない。
⇒ 検討を進める前提条件が欠けている。

木曽川水系フルプランの目標年(2015年)に達した。
⇒検討の前提条件が変わり、改めて参画継続意思と妥当性の確認が必要。