

訴 状

秋田地方裁判所民事部 御中

2011年1月18日

奥州光吉外8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 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

弁 護 士 富 田 大

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 4 8 0 万円

貼用印紙額 金 2 万 9 0 0 0 円

請求の趣旨

- 1 被告横手市長は、成瀬ダムに関し、特定多目的ダム法第7条に基づく建設費負担金の支出をしてはならない。
 - 2 被告横手市長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。
 - 3 被告横手市長は、横手市を代表して債務者五十嵐忠悦に対し、金808万9000円及びこれに対する平成22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。
 - 4 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、いずれも横手市の住民である。

2 被告

- (1) 被告横手市長は横手市の執行機関であって、損害賠償請求権を含む横手市の財産を管理する一般的権限を有する者である。
- (2) また、同被告は、地方公営企業法に基づき、横手市が運営する上水道事業に関し、その業務を執行し、かつ、当該業務につき横手市を代表する権限を有している。
- (3) 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）。

横手市は、「横手市水道事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横手市に「上下水道部」が置かれている。

第2 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 m^3
有効貯留量7520万 m^3
- 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^3 のうち、毎秒370 m^3 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^3 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) ダム使用权の設定予定者

前記(2)エ及びオの利水予定者である地方公共団体が，ダム使用权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 m^3 とされている。

(6) 本件ダムの貯留量のうち2650万 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 m^3

イ 水道 湯沢市 新たに1日最大4390 m^3

増田町	新たに1日最大2120 m ³
平鹿町	新たに1日最大3180 m ³
十文字	新たに1日最大2540 m ³
西仙北町	新たに1日最大1500 m ³
南外村	新たに1日最大1495 m ³

ウ 発電

成瀬発電所の取水量は、毎秒4.8 m³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 本件ダムに横手市が支出する費用（特ダム法に基づく負担金）

- (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旧増田町、旧平鹿町及び旧十文字町（2005（平成17）年10月1日横手市に合併）が、特ダム法7条1項により負担すべき金額は5億5080万円（総事業費1530億円の1000分の3.6）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2009（平成21）年度までの8年間に、すでに合計8200万円が支出されている。このうち、2009（平成21）年度に支出された金額は808万9000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）。

3 小括

本件住民訴訟の対象となる「財務会計行為」は、特ダム法7条に基づく負担金の支出である。

なお、後述のように、特ダム法7条に基づく負担金の前提となる、ダム使用権の設定予定者たる地位は横手市の財産であるが、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3 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 地方自治法2条14項、地方財政法第4条

- (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 地方公営企業も上記法令を遵守すべき事

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、横手市では前述のように地方公営企業管理者は置かれず、被告横手市長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。

4 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) ダム使用权は物権であるから（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、すなわちダム使用权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横手市長は、上水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、横手市に対して負っている。

第4 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 本件ダムによる水道水の不要

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、横手市（旧増田町、旧平鹿町、旧十文字町）、大仙市（旧西仙北町及び旧南外村）があげられているが、これら自治体では、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（なお、旧平鹿町では、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た）。

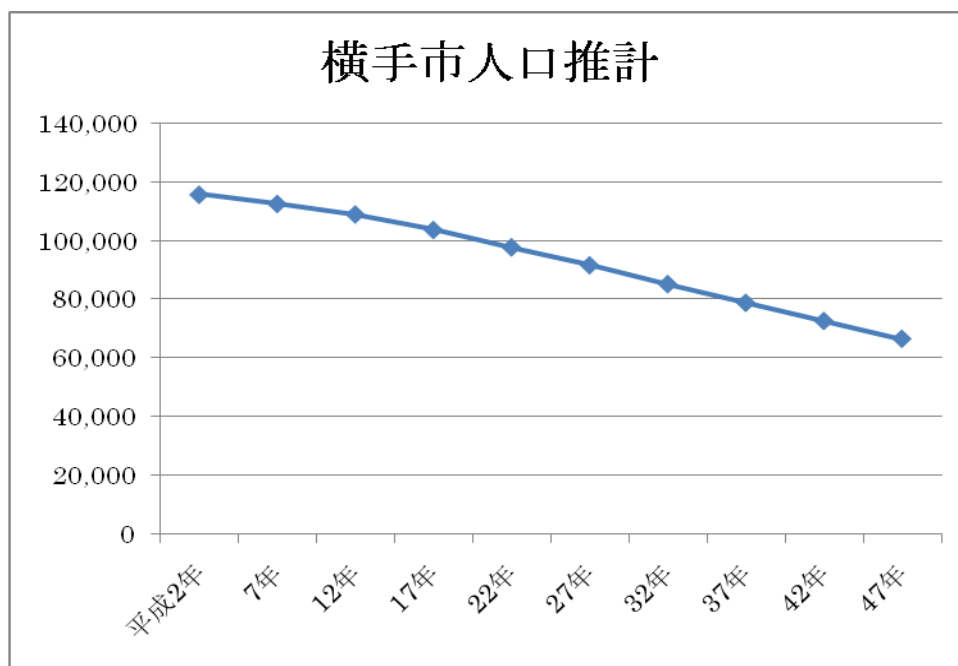
2 横手市には本件ダムによる上水は不要である

(1) 人口の減少傾向について

横手市の人口予測は下図グラフのとおりである。当然、大幅な人口

減により水需要も減少することが合理的に予測される。訴状別紙の横手市の上下水道部のデータによっても、これまでの実績及び今後の予測において水需要の減少が続くことは明らかである。

■横手市の人口推計（秋田県の統計資料から）



(2) 市民一人当たりの給水実績の減少について

横手市における上水道について、上水道給水人口と上水道事業有収水量の実績とを比較すると、2005（平成17）年度の一人一日あたりの「平均有収水量」は、281リットルとなっている（平成19年度横手市水道ビジョンより算定）。2007（平成19）年度横手市水道ビジョンにおいては、「近年の少子高齢化及び節水機器の普及による給水収益の減少は、今後の水道経営に大きく影響すると思われる」と指摘されている（同28頁）。

そもそも、節水型給水装置などの普及によって、一人当たりの給水実績が横ばいか減少傾向にあるのである。水需要の予測には、人口減少による部分に加え、節水等による一人当たりの給水量の減少も加味

する必要があり、横手市における水需要は、減少することが合理的に予想される。

(3) 十分な水源を保有していること

横手市においては、横手川及び雄物川からの水利権水量が、横手地区2万2159立方メートル／日、大森地区2268立方メートル／日、大雄地区2480立方メートル／日の合計2万6907立方メートルが既に確保されている。その他に、地下水、湧水等が存在する。

2007（平成19）年度横手市水道ビジョンでは、「地下水や湧水等の場合は、限界揚水量を把握することにより、余剰水量が存在する水源にあつては、他地区や未普及区域への給水が可能となります。成瀬ダム水からの受水が実際に必要なのか、もしくは、代替案がないのか等を含め再検討する必要があります」と記載されている（同18頁）。

現実にも、成瀬ダム水による取水計画では、ダム水の活用のために現在ある水源（吉野水源、湯野沢水源、平真水源、三重水源、腕越水源、中央団地水源）を廃止した上で成瀬ダム受水に変更する計画である（同35頁）。

したがって、そもそも水源は足りているのであって、利水上の必要性は存在していない。

(4) にもかかわらず、横手市においては、成瀬ダム計画参画によって新たに得られる水利権を「消費」するために、過大で無理な計画が設定されている。2009（平成21）年度からの上水道事業の統合（いわゆる「簡水統合」）によって全体の水量の「不足」が生じているが、統合計画の事業拡大は、現実の高齢化や人口減少に矛盾するものであり、膨大なコストと労力増を引き起こし、水道事業経営の悪化へと悪循環を招くことになり、結局は、市財政のさらなる困窮と市

民負担（水道料金の大幅値上げ等）の増加となることは必至であって不合理極まりない。

(5) 有収率の向上や水道施設の更新，耐震化こそ急ぐべき

横手市上水道の有収率は80%前後に低迷しており，その原因を究明し早急に改善する必要がある。また，老朽管や石綿セメント管の更新など直ちに改修しなければならない。送配水管の耐震化についても各区間の利用効率（ m^3/m ）に対応して堅実に進める必要がある。水処理送排水施設等の新設改築あるいは増設等の立案施工についても，国からの補助金設定があるからとその期限を目指してだけ進めていけば，今後10年の推移から市民の明白な負担増となる結果を招くことが予想される。

3 本件負担金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

上述のとおり，横手市は本件ダムによる水利権を開発して，上水を確保する必要を全く有していない。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。

(2) 本件負担金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

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。

本件負担金の負担及び支出は，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。

加えて、被告は、上水事業の料金徴収について、現実の人口減少及び一人当たりの給水実績を無視した不合理な予測を立てているのであるから、これは地方自治法第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。

4 被告が国土交通大臣に対し、ダム使用権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) ダム使用権設定予定者の地位が、物権としてのダム使用権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) 本件ダム使用権を確保しても、横手市の上水事業はこれに見合った収入を得ることはできない。

これに対し、本件ダム使用権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ることができる。(特ダム法第12条)

(5) 従って、横手市の上水事業に属する財産を管理する上で、本件ダム使用権設定申請を取り下げることにより横手市の利益を実現することが、横手市長の横手市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。

第5 損害賠償の代位請求

横手市長である五十嵐忠悦氏は、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8200万円を支出した。

これは、地方財政法3条1項及び2項、4条1項、8条、地方自治法2条14項、16項、などに違反する。

同氏は、成瀬ダムによる上水が不要であり横手市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2009（平成21）年度の支出金合計808万9000円を横手市に賠償すべきである。

第6 住民監査請求の経由

1 原告のうち別紙原告目録番号1～9記載の原告らは、いずれも2010（平成22）年11月25日付け、横手市監査委員に対し、横手市長らを名宛人として、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、横手市監査委員は、同年12月20日付で、原告らの請求をいずれも却下する旨の監査結果を通知し、同通知は、同月20日に原告らに到達した。

2 横手市監査委員は、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、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「却下」とするといふのである。

しかし、原告らは、住民監査請求において、人口や水需要の減少について数値を示して指摘し本件ダムによる利水利益の不存在を指摘し、地方自治法2条及び4条違反の理由を具体的に指摘している

また、住民監査請求が認められるには、当該財務会計上の行為が違法または不当である必要があるが、住民は、監査請求の段階において、特定の法令を挙げて、その違法事由を厳格に特定して主張する必要はない。この点、園部逸夫編『最新地方自治法講座4 住民訴訟』27頁以下は、地方自治法242条の2第1項の「違法」「不当」の意義について、「違法というものは、当該事件に適用されるべき法に違反していることを意味するが、個別の実定法に形式的に違反している場合はもとより、当該実定法の目的に反したり、当該行為の程度が法の予定する程度を超えている場合も含むものである。また、当該事件に適用されるべき実定法がないときは条理が判断基準となり、一般人の健全な良識に照らして違法性の有無が判断されることになる。また、不当というものは、・・・法の趣旨や目的に適合した解釈、運用、適用という面からみて、適当又は妥当であると認めることができない場合を意味するものと考えられる。」としている。

かかる見解からしても、本件監査請求は、監査対象である行為の違法及び不当を十分に示していると認められる。

よって、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り、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H10.12.18、判時1663号87頁）。

第7 結論

以上の次第で原告らは、地方自治法第242条の2第1項第1号に基づき、被告に対し、本件ダムに関する利水負担金の支出の差止めを求めまた、同条同項第3号に基づき、被告横手市長が財産（ダム使用权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号に基づき横手市長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 | 1通 |
| 2 甲第1号証写し | 1通 |
| 3 訴訟委任状 | 9通 |