

徳山ダム導水路公金支出差止上告受理申立事件

上告受理申立理由の要旨

【事案の概要】

本件導水路は水機構法12条1号イにより水機構が建設する水資源開発施設で同法2条4項の特定施設であり、本件事業実施計画によれば、事業の目的は、①流水の正常な機能の維持（異常渇水時の緊急水の補給）として、木曾川水系の異常渇水時において、徳山ダムに確保される流水の正常な機能の維持（異常渇水時の緊急水の補給）を図るための容量5300万 m^3 のうちの4000万 m^3 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（24.1km地点）において河川環境の改善のための流量を確保し、②新規利水の供給として、徳山ダムに確保される愛知県の水道用水最大2.3 m^3/s 、名古屋市の水道用水最大1 m^3/s 及び名古屋市の工業用水最大0.7 m^3/s を導水し、木曾川において取水を可能ならしめるとなっている。本件導水路事業の事業進行の現段階は、建設工事に着手もしていない調査中の段階である。

本件事業実施計画によれば、本件導水路事業の事業費は約890億円であり、そのうち、流水の正常な機能の維持に係る費用の割合は、1,000分の655で、国が水機構法21条1項に基づいて交付し（治水関係用途交付金）、その30%を水機構法21条3項および4項に基づく水機構法施行令22条1、2項により愛知県、岐阜県、三重県が負担し、愛知県はそのうちの1,000分の755を負担する。愛知県の負担額は約132億円である。また、新規利水の供給に係る費用の割合は、1,000分の345で、水機構法25条1項および水機構法施行令30条1項により流水を水道および工業用水道の用に供する者が負担し（水道等負担金）、愛知県は、事業費の1,000分の209の水道等負担金を負担し、負担額は約186億円である。

本件導水路事業の本件費用負担金は、新規利水の供給も水機構法施行令31条1項に基づき毎年度払いとなっており、施設の完成に至るまでの毎年度、流水の正常な機能の維持についての都道府県負担金は国土交通大臣から愛知県に、新規利水の供給についての水道等負担金は水機構から愛知県（企業庁）に、各納付通

知があり、これに対する納付によって支払が行われている。

本件では、本件流水の正常な機能の維持負担金については、本件事業実施計画の基礎となっている本件河川整備基本方針が河川維持流量設定の基礎とすべき重要な事実とその根拠事実が認められず事実の基礎を欠いていて裁量の逸脱または濫用があつて、違法で無効であり、少なくとも効力を有せず、そのため、本件事業実施計画も違法で無効であり、少なくとも効力を有しないためその費用負担義務不存在確認に公法上の法律関係訴訟ができること等から、漫然と本件納付通知に対して納付のための支出をすることは財務会計法規上の義務に違反して違法となるので、申立人は相手方知事に対しその支出の差止を求めている。また、新規利水の供給に係る本件水道負担金については、本件事業実施計画の基礎となっている本件フルプランの基礎となった愛知県需給想定調査が、新規供給の必要性の基礎とすべき重要な事実につきそれを根拠づける事実を維持できず欠くことなるため裁量の逸脱または濫用があつて、違法で無効であり、少なくとも効力を有せず、そのため、本件事業実施計画も違法で無効となり、少なくとも効力を有しないためその費用負担義務不存在確認に公法上の法律関係訴訟ができるし、また、愛知県が本件導水路事業からの撤退（本件導水路利用して流水を水道の用に供しようとしなくなることを）をする意思表示の通知をすれば本件水道負担金の支払義務が発生しなくなるので、漫然と本件納付通知に対して納付のための支出をすることは財務会計法規上の義務に違反して違法となるので、申立人は相手方企業庁長に対しその支出の差止を求めている。

原判決には、最高裁判所の判例違反および法令の解釈に関する重要な事項についての誤りがある。

【理由の要旨】

1 第1点（原因行為に違法がある場合の財務会計行為の違法の判断枠組）

原因行為に違法がある場合の財務会計行為の違法の判断枠組（判断枠組1）について、愛知県や利水者の愛知県（企業庁）の本件費用負担は公法上の法律関係であり、愛知県や愛知県（企業庁）は原因行為の本件事業実施計画が効力を有しないことによる費用負担および納付義務の不存在確認の公法上の法律関係訴訟を

起こすことができるので、丹後土地開発公社事件・最高裁判所第二小法廷平成20年1月18日判決（民集62巻1号1頁）【判決要旨】イ前段の場合である。

原判決は、「当裁判所の判断」でこれについての判断を記載しておらず、同最高裁判決に違反している。

2 第2点（事業からの撤退通知がなされたときの水道等負担金支払義務）

当該施設を利用して流水を水道又は工業用水道の用に供しようとする者（利水者）から事業からの撤退（水機構法13条3項括弧書き参照）の通知がなされた場合の撤退通知者の水機構法25条1項の水資源開発施設の建設工事費用についての利水者の水道等負担金支払義務について、原判決は、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（代理人注・特定多目的ダム法。以下同じ）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も、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、という。

しかし、事業からの撤退通知により撤退通知者の事業からの撤退が決まり事業が縮小するのである。その結果、撤退通知者は利水者でなくなって利水者の負担すべき水道等負担金の負担義務がなくなるのである。そうでないと、同じ水資源開発施設について、特ダム法との間で二重基準（ダブルスタンダード）を設定することになり、不合理である。さらに、工事ができないので水道等負担金が発生せず具体的な負担義務つまり支払義務が生じないし、また、事業実施計画が変更されれば納付した水道等負担金は返還されるので返還されることが分かっている水道等負担金は支払う義務が最早ないのであり、撤退通知者には水道等負担金の支払義務がないのである。

原判決は、事業からの撤退通知者は水道等負担金を支払わなければならないかについて、具体的な負担義務つまり支払義務については判断さえせず、水機構法25条1項の解釈を誤っている。

また、原判決は、丹後土地開発公社事件・最高裁第二小法廷平成20年1月18日判決【判決要旨】イ後段に基づいて判断しているが、事業からの撤退通知をすることによって水道負担金の支払義務をなくすることができるのであり、同判決

【判決要旨】 イ前段の場合である。原判決は同最高裁判決に違反している。

3 第3点第1(流水の正常な機能の維持のための必要性)

本件流水の正常な機能の維持負担金の支出の原因である本件事業実施計画を基礎づけているのは、本件河川整備基本方針が木曾川大堰下流(成戸地点)の河川維持流量は動植物の生息生育のための流量で代表種であるヤマトシジミの大量斃死を引き起こさない最低限度の流量として $50\text{ m}^3/\text{s}$ を設定したことである。

原判決は、木曾川大堰完成後約30年間にわたって、日平均 $50\text{ m}^3/\text{s}$ 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というだけである。

申立人が明らかにした「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 $11,600\text{ mg/L}$ 以上となる場合である。河川下流の塩分濃度は、流量だけでなく、潮汐も合わさって変動しており、木曾川下流部の塩化物イオン濃度(mg/L)は、月内に月齢により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をしている。塩分濃度は、同じ濃度が継続し続けるというものではなく、一時的に塩化物イオン濃度 $11,600\text{ mg/L}$ 以上となっても数日のうちにはゼロになるのを含めて低下していくのである。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 $11,600\text{ mg/L}$ 以上となるかが、ヤマトシジミの生息限界の問題なのである。河川維持流量として設定しなければならないのは、このような30日間連続での塩化物イオン濃度 $11,600\text{ mg/L}$ となる最低限の流量である。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。」ということは、ヤマトシジミの大量斃死を引き起こさない最低限度の流量の根拠において最も重要な事実である。この事実根拠づけられないどころか反している本件河川整備基本方針は、小田急高架化事件・最高裁判所第一小法廷平成18年1月18日判決(民集60巻9号3249頁)の示した裁量行為が基礎となる重要な事実について根拠事実が認められず重要な事実の基礎を欠いていて裁量権の逸脱または濫用があり違法となる場合に該当し、違法である。原判決は、これに対す

る判断をせず、この最低限度の流量についての判断をすることなく重要な事実の基礎を欠くことはできないと述べており、同最高裁判決に違反している。

4 第3点第2（新規利水の供給のための必要性）

新規利水の供給に係る本件水道負担金の支出の原因である本件事業実施計画を基礎づけているのは、本件フルプランとその基礎となった愛知県需給想定調査が本件導水路によって導水する徳山ダムの愛知県水道用水が愛知用水地域の2015年需要に対する近年2/20安定供給水源にしていることである。

申立人は、愛知用水地域の水道用水の徳山ダム等の安定供給水源を除いた近年2/20安定供給可能量は611.8千 m^3 /日であり、これに対して需要は、愛知県需給想定調査の2015年需要想定量（最大給水量）は616.6千 m^3 /日であり、2013年の実績最大給水量は491.3千 m^3 であって想定と乖離しており、供給過剰であり、本件導水路事業は必要性がないことを明らかにした。

この具体的な需給検討結果は新規利水の供給の必要性が根拠づけられるかの最も重要な事実であり、愛知県需給想定調査は、小田急高架化事件・最高裁第一小法廷平成18年1月18日判決の示した裁量行為が基礎となる重要な事実について根拠事実が認められず事実の基礎を欠いていて裁量権の逸脱または濫用があり違法となる場合に該当し、違法である。にもかかわらず、原判決は、愛知県需給想定調査の需要想定量は安全性を考慮して余裕を持った需要設定の設定として許容されるというだけで、愛知用水地域の水道用水の徳山ダム等の安定供給水源を除いた近年2/20安定供給可能量が611.8千 m^3 /日であることと需要実績および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 /日との需給検討（検討により、徳山ダムの愛知県水道用水は必要がなく、本件導水路事業は必要がないことになる）を、「当裁判所の判断」に記載せず、判断していない。その他木曾川水系の渇水発生頻度や平成6年の異常渇水として述べていることは、本件導水路による新規利水の供給の必要性の根拠事実としての的外れで関係がない。原判決は、本件導水路による新規利水の供給の必要性について根拠事実が認められず重要な事実の基礎を欠いており、同最高裁判決に違反している。また、原判決は、いかなる場合にも水道事業者は豊富な水を供給する責務があると言っており、低廉な水を供給する責務を無視して、水道事業者の責務に関する水道法の解釈に誤りがある。