

平成14年(行ウ)第2号 公金支出差止請求事件

原告 伊勢昭一 外3名  
被告 盛岡市長 外3名

2002年12月21日

上記原告ら訴訟代理人

弁護士 佐々木良博  
弁護士 小笠原基也

盛岡地方裁判所民事部 御 中

## 第 1 準 備 書 面

原告らは、平成14年10月25日付答弁書における被告らの答弁(主張)に対し、次のとおり認否反論する。

### 第1 答弁書第2、1項について

概ね認める。但し、被告らは、正確には「目標年次(平成28年度)の給水人口385,640人」と述べているが、正しくは、「目標年次(平成28年度)の行政区域内人口386,650人、給水人口385,640人」である。

### 第2 答弁書第2、2項(「盛岡市の水需給計画の見直しによる水需要の不存在」に対する被告らの主張)について

#### 1 被告らの主張を要約すると、以下の理由から、築川ダムからの取水が必要だというものである。

平成11年6月の「水需要の見直し」は、水道事業(国の認可)上の水需要計画の見直しを行ったものではない。

平成28年度以降も水需要は増加する。

今後の街づくりの進捗状況によっては築川ダムを水源とする浄水場の稼働時期が早まることも考えられる。

5箇所の浄水場が、同時期に施設稼働率100%となることはなく、16万9,150m<sup>3</sup>は数字上の最大値である。

築川ダムからの取水は、長期的な街づくり等に伴う水需要への対応の

ため必要である。

近隣町村の水源状況や広域行政推進の流れの中で確保しておくべき水源とも考えている。

取水の安定性の向上、リスクへの対応の要素がある。

市水道事業経営審議会で、事業継続という意見にまとめられている。議会においても、取水事業の継続費について議決されている。

以下、上記 ~ の主張について、順に反論する。

- 2 の主張「平成11年6月の『水需要の見直し』は、水道事業（国の認可）上の水需要計画の見直しを行ったものではない」について
- (1) 地方自治法第1条の2第1項は、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本とし、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」と定め、同条第2項で、国は「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、（中略）地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と規定している。この条文は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる「地方分権一括法」）に基づく地方自治法改正によって新たに加えられたものであり、地方公共団体がその事務を処理するに当たって、自主性と自立性を尊重すべき、との趣旨を示すものである。その趣旨を具体化するため、地方自治法第2条第2項は、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」と定めた上で、第8項において、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものを「自治事務」と規定している。そして、「関与の基本原則」を定めた同法第245条の3第1項で、「国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。」と述べ、特に、自治事務に関しては、同条第4項、第5項及び第6項で、「第245条第1号に規定する国又は都道府県の関与を要することのないようにしなければなら

ない。」と定めている。

(2)ところで、本件水道事業は、法定受託事務ではなく、自治事務に区分される地方公共団体の事務である。また、水道法第2条の2第1項は、「地方公共団体は、当該地域の自然的社会的諸条件に応じて、水道の計画的整備に関する施策を策定し、及びこれを実施する」と定め、同法第6条第2項で、「水道事業は、原則として市町村が経営する」と規定している。

したがって、盛岡市の行政区域における水道事業は、盛岡市の自治事務であり、盛岡市が、自主的かつ自立的に、水道の計画的整備に関する施策を策定し、かつ実施する責務を負っている。

被告らの主張にいう「水道事業(国の認可)」とは、水道法第10条第1項の「水道事業者は、給水区域を拡張し、給水人口若しくは給水量を増加させ、又は水源の種別、取水地若しくは浄水方法を変更しようとするときは、厚生労働大臣の認可を受けなければならない。」という規定に基づいてなされた、盛岡市水道事業第7次拡張計画変更認可を指しているものと解される。しかし、水道事業(国の認可)上の水需要計画の見直しを行っていないことをもってして、水需要がなくなっていないことの論拠とすることはできない。盛岡市が平成11年6月に行った水需要の見直しは、「短期的な水需要の検討を行ったもの」である旨被告らは主張するが、当該見直しは、平成43年度までの人口予測と、平成52年度までの生活用水原単位予測を行い、平成30年度までの水需要推計を求めたものである。その結果、実際にも御所浄水場の稼働時期を平成23年度に延期することを決定した(甲第10号証 盛岡市建設課「水需要計画の見直しについて」参照)。ところで、被告らが見直しを行っていないと主張する第7次拡張計画変更認可では、平成10年度に御所浄水場の稼働、平成19年度から築川ダムより取水開始となっていた。築川ダムからの取水以前に稼働する予定になっている御所浄水場すら、平成23年度稼働に変更したのだから、その時点で第7次拡張計画変更認可における水需要計画が、実態から大きく乖離していたことは明らかであり、被告らもその事実を充分認識できたはずである。したがって、むしろ第7次拡張計画変更認可の水需要計画に反映させようとしなかった被告らの不作為こそ、責任が問われるべきである。

(3) 国による事業認可は、国の地方公共団体に対する関与として水道法で認められているが、水道事業は盛岡市の自治事務であり、施策を策定し、実施する責務は盛岡市にある。また、水道法が厚生労働大臣の認可を求めているのは、給水量を増加させる場合であり、築川ダムからの取水を取りやめることは、盛岡市自身が自主的に判断できるものと解される。

(4) 以上述べたように、「水道事業(国の認可)上の水需要計画の見直しを行ったものではない」ことをもって被告らの責任を回避できるものではないことは明らかである。

### 3 原告の主張「平成28年度以降も水需要は増加する」について

(1) まず、被告らは、「原告は平成28年度時点での需給バランスで結論付けている」と主張するが、これは、原告の主張を曲解したものである。原告の主張は、「第7次拡張計画変更認可の目標年度である平成28年度においても、大きな需給アンバランス(供給超過)があり、築川ダムからの取水を含まない給水能力でも約35,250m<sup>3</sup>の余裕が生じること、したがってその後の水需要の増加を見込んだとしても、少なくとも相当長期にわたって将来の水需要に対応できることを認識できたはずである」ということを述べたものである。ちなみに、盛岡市の築川ダムからの取水量は31,000m<sup>3</sup>であり、築川ダム1個分以上の余裕があることになる。

(2) 問題は、この大量の余裕給水量が、将来の水需要増加によって不足に転じる可能性があるのか、あるとすればそれは一体いつ頃のことなのか、という点である。これに対して、被告らは、何ら具体的根拠を示すことができず、「平成28年度以降も増加し、16万9,150m<sup>3</sup>に近づき、それを上回った時点で築川ダムからの取水による新たな浄水場からの供給が必要となる」と述べるのみである。被告らは「平成28年度以降の増加」はどの程度であるとし、また、「新たな浄水場からの供給が必要となる」のはいつのことと考えているのであろうか。

被告盛岡市長の盛岡市議会における答弁によれば、築川ダムからの取水開始は御所浄水場の稼働(平成23年度予定)後おおむね40年から50年後、すなわち平成63年度から平成73年度と考えていたことは明らかである(甲第11号証「盛岡市議会議事録」p.79)。つまり、盛岡市は、少な

くともそれまで相当期間にわたり築川ダムからの取水が不要であると自ら表明していたわけである。また、平成14年9月6日に開催された岩手県公共事業評価委員会県土整備部会に提出された、平成14年8月30日付盛岡市文書「現時点における取水計画と実績の取水量並びに今後の見通しについて」によれば、築川ダムからの取水は平成74年度となっている（甲第13号証 p.5）。

しかも、この市長答弁及び上記盛岡市文書は、盛岡市が平成11年6月に行った水需要の見直し結果を延長して得られたものである。しかし、この見直し推計自体が過大な水需要予測となっている可能性が高い。なぜなら、その根拠となっている人口予測が過大と考えられるからである。盛岡市の人口予測は、過去10年間の実績値(平成元年度～平成10年度)をもとに、ロジスティック曲線式(最小自乗法)に基づいて将来人口を予測し、次いで、これに、今後想定される新規開発人口(盛岡市以外からの流入人口分として新規開発人口の20%を想定)を加算することによって求めている。しかしこれは、次の2点から過大になっていると考えられる。

第1に、新規開発人口を加算した点についてであるが、過去10年間の実績の中には、その間の新規開発人口が既に含まれている。実際、この期間中に、盛岡市内では、サントウン松園団地、小鳥沢団地といった大型住宅団地が開発されている。したがって、ロジスティック曲線式による予測値の中には、新規開発人口がすでに算入されており、さらに加算する根拠は乏しい。盛岡市の予測によれば、新規開発人口を加えない予測では、平成30年度の人口は306,340人、新規開発人口を加えた予測では同じく318,750人となっており、12,410人上乗せされている。仮に、新規開発人口の加算を行わず、ロジスティック式のみで人口予測すると、2233年度(平成245年度)の人口が385,620人となり、この時点でようやく、盛岡市の主張する第7次拡張計画変更認可の目標人口385,640人にほぼ到達することになるのである。

第2に、このロジスティック式による予測でも、過去の延長で年々人口が増加を続けることを前提にしている。しかし、将来人口の減少が一般に予測されている現状に照らし合わせれば、これは全くの虚構でしかない。

国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成14年1月

推計)」(甲第14号証)によれば、日本の総人口は、2000年(平成12年)の126,926千人(国勢調査)から、2050年(平成62年)には、低位、中位、高位推計で、それぞれ92,031千人(27.5%減)、100,593千人(20.7%減)、108,246千人(14.7%減)に減少すると推計されている。同じく、同研究所「都道府県の将来推計人口(平成14年3月推計)」(甲第15号証)によれば、岩手県の総人口は、2000年(平成12年)の1,416千人(国勢調査)から、2030年(平成42年)の1,232千人(13.0%減)に減少すると推計されている。また、同研究所がホームページ([http://www1.ipss.go.jp/tohkei/Shou/S\\_Jouken.asp](http://www1.ipss.go.jp/tohkei/Shou/S_Jouken.asp))で提供している小地域簡易将来人口推計システムを用いて、盛岡市の将来人口を推計したところ、2050年の合計特殊出生率が1995年と同じ1.4065と仮定した場合、2050年の総人口は209,267人になると推計された(甲第17号証)。2050年の合計特殊出生率を1.63(同研究所「日本の将来推計人口」の高位推計で用いた値)と仮定した場合でも、2050年の推計人口は218,292人であった。

また、岩手県総合計画(甲第16号証)でも、岩手県の総人口は、2000年の1,416,180人(国勢調査)から、2025年(平成37年)の1,230~1,310千人に減少すると推計している。したがって、2000年現在で288,843人(国勢調査)の盛岡市の人口が、被告らが主張するように38万人を超えるまで増加を続けるというのは、ほとんどありえないことである。

(3)したがって、被告らが言う「街づくりの進捗に伴う水需要は平成28年度以降も増加し、16万9,150m<sup>3</sup>に近づき、それを上回った時点で築川ダムからの取水による新たな浄水場からの供給が必要となる」との主張は根拠がないものと言わざるを得ない。

4 の主張「今後の街づくりの進捗状況によっては築川ダムを水源とする浄水場の稼働時期が早まることも考えられる」について

被告らは、「この水需要の見直しは平成元年度から平成10年度までの10ヶ年の実績に基づいて推計したものであり、今後の街づくりの進捗状況によっては築川ダムを水源とする浄水場の稼働時期が早まることも考えられる。」と主張するが、この主張自体が誤りである。「 の主張について」で既

に述べたとおり、盛岡市が行った水需要見直しは、過去の実績に基づいた推計に、新規開発人口なるものを加算した結果の需要量であり、「今後の街づくりの進捗」も既に十分に織り込み済みである。

5 の主張「5箇所の浄水場が、同時期に施設稼働率100%となることはなく、16万9,150m<sup>3</sup>は数字上の最大値である」について

(1) 被告らは、「5箇所の浄水場は、対応配水区域が決められているため、5箇所の浄水場が、同時期に施設稼働率100%となることはなく、16万9,150m<sup>3</sup>は数字上の最大値である」と主張する。しかし、対応配水区域の設定は、盛岡市内部における便宜上の措置に過ぎず、水道事業計画自体は、給水区域全体の計画一日最大給水量をもとにして整備計画の内容が決定されるべきものである。

(2) 水道法第2条の2第1項は、「水道事業及び水道用水供給事業を営むに当たっては、その適正かつ能率的な運営に努めなければならない。」と定めており、単一の水道事業者の給水区域内における配水区域の硬直的な設定によって、全体として過剰な施設整備が行われ、いたずらに能率性を損なうことは認められない。

また、「水道施設の技術的基準を定める省令（厚生省令第15号）」は、第1条において「水道施設は、次に掲げる要件を備えるものでなければならない」として、同条第3号ロで「取水施設、貯水施設、導水施設、浄水施設、送水施設及び配水施設が分散して配置されていること」、第3号ハで「水道施設自体又は当該施設が属する系統としての多重性を有していること」を定めている。これが意味するところは、個々の配水区域が孤立的に運営されるのではなく、各取水施設、浄水施設が連結され、それらの中で融通されるシステムを作ることによって、給水の確実性を向上させることを求めたものである。

この省令に基づいて、実際の施設整備の具体的指針をまとめた、日本水道協会『水道施設設計指針2000』も、「水源の安定性を向上させるためには、水源の多系統化、複数化を図り、相互運用が可能となるように施設整備を行っておくことが望ましい。」（甲第18号証p.15）と述べている。さらに、「整備内容の決定にあたっては、各施設間の容量、能力等のバランスが

とれていて、施設全体からみて能力的に無駄がないこと、拡張計画の場合は、目標年次までの需要の推移に応じて過不足なく供給できることなどに配慮する。」と効率性の観点からも施設全体の能力に無駄がないよう注意を与えている。

実際、盛岡市水道事業においても、被告らが認めているように、「浄水場間の連絡管は整備されている」ので、5箇所の浄水場を一体として運用することは可能である。

(1) 被告らは「基本的には災害時の応援を目的としている」と言うが、それは誤りである。

水道水の緊急応援を定めた水道法第40条は、第1項において次のとおり規定している。

「都道府県知事は、災害その他非常の場合において、緊急に水道用水を補給することが公共の利益を保護するために必要であり、かつ、適切であると認めるときは、水道事業者又は水道用水供給事業者に対して、期間、水量及び方法を定めて、水道施設内に取り入れた水を他の水道事業者又は水道用水供給事業者に供給すべきことを命ずることができる。」

すなわち、災害時の応援とは、緊急時に他の水道事業者に対して水を供給することを指しているのであり、同一水道事業者内で、浄水場間の水の融通を行うことは、緊急でも応援でもなく、事業計画の段階から想定しておくべき事柄に他ならない。

6 の主張「築川ダムからの取水は、長期的な街づくり等に伴う水需要への対応のため必要である」について

(1) 被告らは、「長期的な街づくりに伴う将来の水需要に対応する水源として築川ダムからの取水を計画している」旨主張する。しかし、水道事業計画策定に当たって求められる水需要は、そのような根拠不明確で曖昧かつ漠然とした主観的見込みではない。

(2) 水道法は、事業認可の申請について、第7条第4項において「事業計画書には、次に掲げる事項を記載しなければならない」として、給水区域、給水人口及び給水量、給水人口及び給水量の算出根拠等を列挙している。さらに、水道法施行規則第1条の2第4号は、同法第7条第1項に規定する厚生労働

省令で定める書類として「取水が確実かどうかの事情を明らかにする書類」を指示している。また、同条第5項では、「工事計画書には、次に掲げる事項を記載しなければならない」として、1日最大給水量及び1日平均給水量等を列挙している。将来の水需要に対応するために新たな水源を確保する拡張事業を行うというのであれば、具体的に根拠を明示して給水量の必要性を明らかにしなければならないのである。

しかるに、被告らは何らの根拠も説明していない。「将来の水需要」を主張することは、その具体的説明ができない限り、自ら「具体的な水需要」はないことを吐露しているに他ならないのである。

- (3)ところで、先にも述べたとおり、平成11年6月の水需要見直しの結果、平成5年度の第7次拡張変更認可に当たって提出していた、給水人口及び給水量、給水人口及び給水量の算出根拠、並びに1日最大給水量及び1日平均給水量は大きく変わり、取水開始が半世紀以上も先に延びることになった。そうである以上、水道法第2条の2第1項が「水道事業及び水道用水供給事業を営むに当たっては、その適正かつ能率的な運営に努めなければならない」と規定し、かつ、同法第8条第1項で「水道事業経営の認可は、その申請が次の各号に適合していると認められるときでなければ、与えてはならない。」とした上で、第1号において「当該事業の開始が一般の需要に適合すること」、第2号において「当該事業の計画が確実かつ合理的であること。」と定めていることに照らせば、被告らには事業計画の見直しを行うべき責務があったと言わざるを得ない。

7 の主張「近隣町村の水源状況や広域行政推進の流れの中で確保しておくべき水源とも考えている」について

- (1)被告らは、水道事業の広域化の方向に伴い、近隣町村の水源状況や広域行政推進の流れの中で確保しておくべき水源である旨主張する。
- (2)もし、被告らの主張のとおり、築川ダムからの取水事業が、近隣町村の水需要に対応するためのものであるとすれば、それ自体が違法である。蓋し、地方自治法第2条第2項は「市町村は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」とし、同条第3項は「市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5

項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。」とし、同条第6項は「都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。」と定めているところであり、盛岡市が近隣町村の水需要に対応するために築川ダムからの取水事業を行うというのであれば、それは上記各規定に違反し、当該市町村が処理すべき事務の範囲を逸脱しているからである。

- (3) また、その結果として、被告らが支出しあるいは支出しようとしている行為は、地方自治法第2条第14項(「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。」、地方財政法第4条第1項(「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こえて、これを支出してはならない。」、水道法第2条の2第1項(「水道事業及び水道用水供給事業を営むに当たっては、その適正かつ能率的な運営に努めなければならない。」)の各規定に違反しているものというべきである。
- (4) さらに、水道事業の広域的实施について、水道法第5条の2第1項は「水道事業の広域的な整備を図る必要があると認めるときは、関係地方公共団体と共同して、水道の広域的な整備に関する基本計画を定めるべきことを都道府県知事に要請することができる。」と定め、同法第10条第1項は「給水区域の拡張により新たに他の市町村の区域が給水区域に含まれることとなるときは、当該他の市町村の同意を得なければ、当該認可を受けることができない。」と規定している。

被告らは、水道法第5条の2第1項に規定する要請を行っていないし、同法第10条第1項に規定する他の当該市町村の同意も得ていない。盛岡市に隣接する矢巾町は、別途すでに築川ダム建設事業に事業参加しているし、滝沢村は、そもそも自らの判断で築川ダム建設事業への参加を取りやめ、独自に水道事業を実施している。

被告らが、第7次拡張計画変更認可のための申請を、水道法に違反して行ったのではないとすれば、事業計画は、広域的事業として認可されたのではなく、あくまでも盛岡市の区域を対象とする事業として認可されたものであ

る。したがって、水需要はあくまで盛岡市の区域を給水区域として適正か否かを判断すべきものである。なお、仮に将来において水道事業の広域化が行われることがあっても、現に矢巾町、滝沢村がともに独自の水道事業を営し、かつ独自の将来計画に基づいて施策を実施しているのだから、盛岡市が、これら町村の需要まで見込んで築川ダムからの取水を計画すれば、当該分が重複し、過剰な給水計画となることは明らかである。

8 の主張「取水の安定性の向上、リスクへの対応の要素がある」について

(1) 被告らは、「取水の安定性の向上、リスクへの対応（水源汚染、濁水等）の要素があり、これらを満足するため、築川ダムに利水参加した」旨主張するが、これもおよそ理由にならないものと言うほかはない。

(2) 取水の安定性向上について

濁水等と同様の問題であり、この点についての反論は(4)述べることにする。

(3) 水源汚染について

築川には既存の沢田浄水場があり、築川ダムは、沢田浄水場の取水地点から約5 km上流に建設が予定されている。したがって、同一水系の近傍にもう1箇所取水地点を追加しても、水源汚染のリスクを低減させる効果はほとんど期待できない。リスク低減効果が期待できるのは、わずか5 kmちょっとの区間に相当する分だけである。リスク低減という観点からは、他の水系とのバランスのとれた取水の方が効果は大きい。築川ダムからの取水を加えると、盛岡市の1日最大取水量 $210,960\text{m}^3$ のうち、 $61,400\text{m}^3$ （沢田浄水場 $30,400\text{m}^3$  + 築川ダム $31,000\text{m}^3$ ）、約30%を築川水系に依存することになり、確率的なリスクはむしろ高まるのである。

(4) 濁水等について

築川の流量は、小屋野測水所（築川ダム予定地と沢田浄水場の中間地点）において、1970年から1989年まで継続的に計測していた（資料出所：岩手県『築川ダム建設事業全体計画書』平成9年3月）。そのデータによれば、各年の平均流量は $2.95\text{m}^3/\text{s} \sim 4.97\text{m}^3/\text{s}$ （平均 $3.62\text{m}^3/\text{s}$ ）、濁水流量は $0.59\text{m}^3/\text{s} \sim 1.51\text{m}^3/\text{s}$ （平均 $1.06\text{m}^3/\text{s}$ ）だった。沢田浄水場

の取水量は、平均  $0.375\text{m}^3/\text{s}$ 、盛岡市水道以外の利水者を加えた、代かき期の最大取水時で  $0.517\text{m}^3/\text{s}$  である。『水道施設設計指針 2000』は、「貯水池の新規開発水量は、計画対象の渇水規模を 10 年に 1 回程度として決定することが多い。」(p.15) と述べている。

沢田浄水場は、河川の表流水を取水している水源であるが、上記データに照らせば、沢田浄水場単独で考えても、適正な渇水リスクに対する対応が可能と考えられる。さらに、他の水源として綱取ダム、御所ダムからの取水が確保されるので、渇水リスクに対する対策は、築川ダムがなくても問題ないといえる。もちろん取水規模が大きければ大きいほど安全度は高くなるが、負担との関係で適正な水準を選択すべきものである。そこで、新規開発する場合は、10 年に 1 回程度の渇水に対応できるような整備内容としているのが通例である。

9 の主張「市水道事業経営審議会で、事業継続という意見にまとめられている。議会においても、取水事業の継続費について議決されている」について

(1) 被告らは、「取水事業における再評価を市水道事業経営審議会に諮り、事業継続という意見にまとめられている」旨主張するが、これも水需要に関する適正な資料に基づいた審議が行われておらず、この意見を理由として、水需要の不存在を否定する根拠とはならない(盛岡市水道部「水道施設整備事業(築川ダム取水事業)の再評価」平成12年2月15日及び、盛岡市「平成11年度第2回盛岡市水道事業経営審議会の開催について(議事録)」参照)

(2) 被告らが言う再評価は、平成11年3月に厚生省から通達があり、再評価を実施したものである。経営審議会は、平成11年度末ぎりぎりの平成12年2月15日に開催し、かつ、「今年度中に再評価を実施しなければ、補助金の保留が行われる可能性がある」(「水道施設整備事業(築川ダム取水事業)の再評価」(甲第19号証 p.2)との、強迫観念を抱かせる文面を書き入れた資料を経営審議会委員に配付した上で、ただ1回の審議で事業継続を決定した。審議会に提出された築川ダム取水事業に関する資料は、事業再評価調書と称する、A4 用紙 6 ページのごく簡単なもので、盛岡市水道部の総合

評価は事業継続と付して提案された。そこでは、「盛岡市の配分人口が39万人と位置づけされていることから、これに対応する必要水量を賄うことを目的とし、築川ダムに利水参加しているものです。」と事業目的を述べている。しかし、この時には、すでに水需要計画の見直しを行い、人口予測も下方修正していた。にもかかわらず、この見直しに関する資料は審議会に提出せず、口頭での報告もいっさいなされなかった。

審議の中でも、委員から、「評価調書が載せられまして、(中略)これについて理解するためには、いろいろなデータとか必要な数値とか、そういうものがなければ判断できません。(中略)後期実施計画の見直しもしなければならぬ事態になっているのに、この資料を見ますと微増だとなっているわけですから。」(甲第20号証、p.19)という意見も出されたが、水道事業管理者は、「一定の資料の提示」というご意見を頂きましたが、資料等は内部的にはまだそこまでは準備しておりません。」(甲第20号証、p.22)と答えて、資料の提出はせず、「将来の水需要を考慮した場合には、事業継続という認識のもとでまとめたものでございます。(同じく水道事業管理者)と、水需要予測見直しの事実を隠蔽した。

また、事業継続に関する決定権は、盛岡市長及び水道事業管理者にあるのであって、審議会が事業継続の意見をまとめたからといって、被告らの責任は免れるものではない。

(3) 被告らは「議会においても、取水事業の継続費について議決されている」旨主張するが、予算提案権は、一般会計については市長、水道事業会計については水道事業管理者のみが有するものであり、水需要の不存在によって盛岡市及び盛岡市水道事業会計に損害を与えた、被告らの責任は免れない。

第3 答弁書第4(「築川ダム建設負担金の支出の違法性について」)について

1 「被告盛岡市長及び被告水道事業管理者は、水需要の不存在から、給水収益が見込まれないことが予想できるにもかかわらず、給水収益を正確に算定しないまま多額の築川ダム建設負担金を支出し、また支出しようとしている。このことは、地財法2条、3条、4条に違反し違法である」旨の原告らの主張に対し、被告らは縷々反論しているが、被告らの主張は、被告ら答弁書第2、2項の主張の繰り返しであり、これらに対する反論は本書面第2に

において既に述べたとおりである。

2 「築川ダムの築川ダム建設負担金の支出が盛岡市の財政に甚大な被害を与える」旨の原告らの主張に対する被告らの反論について

(1)原告らは、岩手県が算定した残存価値の現在価値額を投資額と比較して、多額の損害を与えるものである旨主張した。これに対し、被告らは、岩手県の残存現在価値額は経理上のものであって、実際の資産価値は少なくとも支出金額以上のものであると主張する。しかし、これは全くの誤解に基づく誤りである。

イ 被告らは、地方公営企業法施行規則に基づいて、耐用年数を55年とした旨主張しているが、これは誤りである。岩手県の算定は、建設省河川局「治水経済調査マニュアル(案)」(平成12年5月)(甲第21号証、以下「マニュアル」と言う)に準拠して行ったものである。マニュアルは、「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」(旧大蔵省令第35号)に基づいて、ダムの耐用年数80年としている。岩手県の算定でも、耐用年数80年を採用しており、地方公営企業法施行規則とは何ら関係がない(岩手県築川ダム建設事務所・株式会社ニュージェック「平成11年度～12年度築川ダム治水経済調査検討その2 報告書」平成13年3月、甲第22号証 pp.3-174～175 参照)。

なお、マニュアルは、費用便益分析を行う際の評価期間を完成から50年としているが、これは、治水施設の耐用年数は物理的な側面と社会的な側面があるが、社会的な側面はその時代の価値観や社会的な要請が反映され、そのものの効用が変質するためあまり長い期間の予測は妥当ではないこと、現在価値化をすると50年以降の費用と便益は、大きな影響をもたないこと、税制上の法定耐用年数があり、堤防は50年、ダムは80年とされていること、をその理由としている(マニュアル、p.13)。したがってダムについては、評価対象期間である完成後50年が経過した後も30年の耐用年数が残ることになる。そこで、マニュアルは、「費用は、建設費と維持管理費を現在価値化して加えたものから評価対象期間(整備期間+50年)終了時点の施設の残存価値を現在価値化したものを除いたものとする。なお、現在価値化に用いる割引率は、4%とする(『社会基本整備に係る費用対効果分析に

関する統一運用指針』建設省平成11年3月」(マニュアル、p.77)と指示しているのである。

そして、具体的には、ダムに残存価値は次の式により求めるよう指示している(マニュアル、p.78)。

$$\text{残存価値 } D_{S+50} = 0.9 \left(1 - \frac{50}{80}\right) \times \frac{\sum_{t=0}^{S-1} d_t}{(1+0.04)^{S+49}} + 0.1 \frac{\sum_{t=0}^{S-1} d_t}{(1+0.04)^{S+49}}$$

ただし、S：整備期間、S+50：評価対象期間(年)

$d_t$ ：ダムの建設費のうち、用地費、補償費、間接経費、工事諸費を除く毎年の建設費

すなわち、耐用年数は、被告らが言うように企業会計上の問題ではなく、現実の残存価値を考慮して定めたものである。なお、被告らは、「実際の資産価値は少なくとも支出金額以上のものである。」と主張する。しかし、ダムは時間の経過とともに構造物の劣化や堆砂によって実際にその価値が低下する。したがって、ダム完成の50年後における残存価値額が、支出金額すなわち取得価額以上であるといったことはありえない主張である。

ロ また、被告らは、「減価償却は、資産取得を費用化する経理上の方法に過ぎない」旨主張するが、これも誤りである。そもそもマニュアルは、企業会計を前提にして算出方法を提示したのではなく、収益を生まない一般公共事業である河川事業に関する費用便益分析の手法を示したものである。そこで、ダムに関しては法定耐用年数80年を採用し、毎年定額で減価するものとして残存価値を求めるようにしているのである。

ハ さらに、被告らは、「その残存価値と比較して現在の支出額を決定することは、実情を無視したやり方であって、不相当である。この方法を採用すると1年でも先の投資はすべて地方財政法違反となってしまう。」旨主張するが、これは費用便益分析に対する無理解から生じたと言うほかない。

第1に、残存価値と現在の支出額を比較するのは不相当だという主張についてであるが、そもそも費用便益分析は、事業実施に係る総費用と総便益を価額評価して、これらと比較するものであり、岩手県が算定した残存価値額もその分析の一部として行ったものである。

その際、

総費用 = (事業費 残存価値額) の現在価値額

総便益 = 年々の便益の現在価値額の合計

として比較考量することになっている。したがって、事業費(現在の支出額)と比較すべきは、総便益 + 残存価値額、ということになる。しかし、既に明らかになっているとおり、盛岡市水道事業が築川ダムから取水を開始し便益が発生するのは、少なくともダム完成の50年以上後、すなわち岩手県が行った評価期間終了後である。したがって、残存価値額を算定する時点以前にはダムの水は使用されず、便益はゼロであるため、事業費(現在の支出額)と残存価値の現在価値額とが比較されることになるのである。

第2に、後段の「この方法を採用すると1年でも先の投資はすべて地方財政法違反となってしまう。」との弁明については、その主張自体判然としないものの、「事業完成(投資)時期と利用開始時期との間に乖離があり、実際の利用が完成後1年でも先になる場合はすべて地方財政法違反となってしまう」との主張であろうと考えられる。

確かに、完成後1年でも利用されない期間が生ずれば、未利用期間分だけ水道事業会計に損害を与えることになるのは、間違いのない事実である。ただし、将来の利用には一定の不確実性が伴う。その意味では、利用開始が事業完成の1年後になっただけで地方財政法違反となるかどうかは議論の余地があろう。しかし、問題は、その期間が通常是認される範囲内のものであるか否か、与える損害が不確実性に伴うやむを得ざる程度のものであるかである。事実はそうではない。完成後50年以上にわたって利用しないことがあらかじめわかっている事業に対して投資を行おうとしているのである。企業が、50年以上も利用しない設備に、今、投資することが許されるであろうか。水道法は「水道事業及び水道用水供給事業を経営するに当たっては、その適正かつ能率的な運営に努めなければならない。」(第2条の2第1項)と定めた上で、「当該水道事業の開始が一般の需要に適合すること」(第8条第1項第1号)、「当該水道事業の計画が确实かつ合理的であること」(同条同項第2号)と規定している。被告らは明らかにこの規定に違反しており、したがって、その支出は地方財政法に違反するものというべきで

ある。

ニ 最後に、被告らは、「原告も将来への投資比較として割引率4%を採用し、訴状の趣旨としており、論理上の矛盾がある。」と主張するが、何と何とが矛盾しているのかが指摘されておらず、意味不明と言うほかない。

費用及び便益の発生が多年度にわたる事業の費用便益分析を行う際は、一般に、すべての費用と便益を評価時点の価値額に直す（現在価値化する）という手続きをとる。マニュアルも、岩手県が行った築川ダム費用対効果分析も、この手法に従って行われている。

したがって、原告らは、残存価値を評価する時も（第4-3(1)）、将来の投資額と比較する時も（第4-3(2)）、これらの金額をともに現在価値化することにより比較検討し、被告らの支出が盛岡市水道事業及び盛岡市に損害を与える行為である、と主張しているのである。その点は、首尾一貫しており何ら矛盾はない。

(2) 「原告らの言う、水道ダムの建設は、現実的にはほとんど不可能である、との主張は認められない」旨の反論について。

イ 第1に、被告らは、「同一流域内に2基のダムとなり、技術基準を満足するかどうか不確定な部分が多く、社会経済情勢や自然環境の面から事業採択の可能性は低いと考えられる。」と主張する。

しかし、「水道施設の技術的基準を定める省令」(厚生省令第15号)には、同一流域内に2基のダムを設置することについて、何らの規定も言及もない。

さらに自然環境に対する影響を考慮するのであれば、盛岡市水道が築川ダムからの取水を行うためにダム建設事業に参加することの方が、環境に与える具体的で差し迫った影響は大きい。なぜなら、水道用水の貯水量相当分だけダムが高くなり、水没面積を増大させるからである

ロ 第2に、被告らは、国庫補助が現在と同様に導入可能か不明であって、経費面からも相当負担が大きいと考えられると主張するが、これも根拠のない主張である。

地方公共団体が行う水道事業に対する国の補助制度が変更されるとの予定は、現在のところない。そうであるとすれば、国庫補助が導入できないこ

とは、抽象的かつ一般的可能性としてあり得るかもしれないという程度のものであり、蓋然性としては存在しない。したがって、そのような抽象的可能性をもって、現時点における確実な負担を正当化する根拠とはなり得ない。

八 第3に、被告らは、実際にダムを建設するとなると、91億円では出来ない旨主張するが、これは誤りである。

なぜなら、被告らは、「岩手県は特定多目的ダム法施行令により『分離費用身替り妥当支出法』を採用しているが、この方法に必要な『身替り建設費』を計算するために水道専用ダムの費用を38億円(訴状では91億円)と算出している。」との主張が誤りだからである。

被告らが言う、「身替り建設費」38億円の算出は、岩手県が「北上水系築川総合開発事業計画書 築川ダム」(平成9年3月岩手県)(甲第23号証)で、経済性の検討にあたって採用した方法である(甲第23号証「計画書」pp. 1~11)。岩手県は、その後、築川ダム建設事業に係る公共事業再評価にあたり、あらためて、当初事業計画に替わる代替案の検討を行った。その際に、築川ダム建設に替わる水道用水の確保選定案の一つとして、水道専用ダムを検討した。その時の事業費が91億円と見積もられた、というのが事実であり、原告が訴状において主張しているとおりである(岩手県県土整備部「公共事業再評価(補足資料)」平成13年8月、甲第24号証、p.28)。

同資料は、「実現性」の欄に「水道専用ダムとして建設が可能」と明記し、「地質調査等を行っていないので不確定要素がある」と留保しながらも、事業費91億円と算定している。そのうえで、評価欄に を付している。

したがって、水道専用ダムは、被告らが主張するように、「91億円では出来ない」とか「現実的にはほとんど不可能」というものではなく、相当程度、実現性が認められる性格のものである。

二 第4に、被告らは、割引率4%で現在価値を決めるのは問題だと主張するが、これも根拠なき主張である。

適当な割引率で割り引いて現在価値を求めるという方法は、異なる時点における価値額を比較考量する時に一般に用いられ、広く認められている手法である。

例えば、J・E・スティグリッツ『公共経済学 上』(甲第25号証)では、

次のように説明されている。

「もし企業が、今日1ドル受け取ったならば、それを銀行にもっていき預金をすると、(もし利率が1%であるならば)年末には1.1ドルを受け取ることができる。したがって今日の1ドルは、来年の1.1ドル受け取るのも、ちょうど同じ状態になる。・・・(中略)・・・将来数年にわたって収入と支出をもたらす計画を評価するには、その収入と支出に割引要素、すなわち将来の収入と支出を現在の収入と支出と同等なものにする(1より小さい)数を掛けることになる。・・・(中略)・・・1年後の支払いの割引要素は、ちょうど $1/(1+r)$ となる。ただし $r$ は、利率である。2年後の支払いの割引要素は、 $1/(1+r)(1+r)=1/(1+r)^2$ となる。・・・(中略)・・・そしてわれわれは、その計画から毎年受け取る(または支払う)ものの価値を足し合わせる。合計をその計画の割引現在価値と呼び、しばしばPDVと略される。もし $R_t$ が $t$ 期における純収入であり、 $r$ が利率であるならば、そしてその計画が $N$ 年続くとすると、そのPDVは、次のように与えられる。

$$PDV = R_0 + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \cdots + \frac{R_t}{(1+r)^t} + \cdots + \frac{R_N}{(1+r)^N} \quad \text{J}$$

(J. E. スティグリッツ『公共経済学 上』東洋経済新報社、甲第25号証 p.240)

割引現在価値に関する、上記のような説明は、上の著作に限らず、公共経済学に関するほとんどの教科書で述べられていることである。

また、スティグリッツの説明は、企業を例にしていたが、政府の公共支出についても一般に同様に理解されている。そこで、建設省の治水経済マニュアルも、4%の割引率で、将来の費用と便益を現在価値化する、という手法を採用しているのである。

割引率を何%とするのが適切かについては、確かに異なる意見が存在する。ただし、「社会基本整備に係る費用対効果分析に関する統一運用指針」(建設省平成11年3月)は、割引率を4%とし、現在も、国の公共事業評価にあたっては、すべて4%の割引率が採用されている。

その根拠は、社会資本整備に必要な資金調達コストの近年の実質平均値

を勘案した、と説明されている。平成3年度以降の国債（10年もの）、地方債（10年もの）の利回りの平均がそれぞれ4.50%、4.61%であり、その間の消費者物価指数が年率0.62%上昇していることを考慮して、実質利回りを算定すると、国債が3.8%、地方債が3.99%となる。

したがって、割引率4%は、概ね妥当な水準と認められる。

その他に、被告らは、「単純に4%で50回割返した数値の結果だけでは判断できない様々な要素がある」として、以下の7点の理由を列挙している。

- a 1つの河川流域に2つのダムを造ることの環境への影響
- b ダムの維持管理費の不効率
- c 国庫補助等財源存続の不確定さ
- d 安全対策としての水源の利用
- e 水道事業の実態に合わせた割引率4%の整合性
- f 水利権の持つ保険的価値
- g ダムの先行投資的な性格

しかし、これらはいずれも理由にならない。

a、c、eについては、先に説明したとおりである。dについては、本書面第2、8（の主張「取水の安定性の向上、リスクへの対応の要素がある」について）で、すでに反論している。f及びgについても、本書面第2、6（の主張「築川ダムからの取水は、長期的な街づくり等に伴う水需要への対応のため必要である」について）及び第2、7（の主張「近隣町村の水源状況や広域行政推進の流れの中で確保しておくべき水源とも考えている」について）において反論済みである。bについては、仮に維持管理費の不効率が発生したとしても、50年以上にわたってダムを利用しないで放置する非効率に比べれば、微々たるものであり問題にならない。

(3) 以上により、被告らの「一切損害を与えていない。」「市の支出した『繰出金』及び水道事業管理者が支出した『築川ダムの建設負担金』は、合理的な基準により経費を算定している」との主張には理由がない。

3 以上述べたとおり、被告らの答弁書第4（「築川ダムの建設負担金の支出の違法性について」）における主張は、いずれも誤りまたは理由のないもの

である。したがって、「支出に違法性はないし、被告桑島、被告齋藤が損害賠償責任を負うこともあり得ない。」との被告らの主張は、理由がない。

なお、被告らは、「給水収益を正確に算定しないまま多額の築川ダムの建設負担金を支出することが地方財政法上のどの条文に違反しているか不明である。」(4の(1))旨主張するが、この点について以下のとおり主張ないし反論しておく。

被告らも認めているように、築川ダム完成後も相当期間にわたり、築川ダムからの取水は行われぬものとされている。したがって、ダム負担金の支出に伴う収入が、相当期間にわたって全く得られないことは明らかである。それにもかかわらず、収入の見通しも立てず、漫然とかかる支出を続けることは、地方公営企業法第3条の「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。」との規定に違反するとともに、同法施行令第18条の「管理者は、地方公営企業の予算の執行について、地方公営企業の適切な経営管理を確保するため、必要な計画を定め、これに従って地方公営企業の予算を執行するものとする。」との規定に違反する。

さらに、支出に伴う収入が期待されない以上、他の水源から供給する水道の料金でこれに充当するほかなくなる。しかし、かかる料金徴収は、地方公営企業法第21条第2項の「前項の料金は、公正妥当なものでなければならず、かつ、能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保することができるものでなければならない。」との規定に違反する。

以上述べたとおり、地方公営企業法及び同法施行令に違反して「給水収益を正確に算定しないまま多額の築川ダムの建設負担金を支出すること」は、当該地方公共団体に損害を与える行為である。したがって、地方財政法第2条第1項、第3条、及び第4条に違反する。

また、盛岡市は、築川ダム建設負担金に充てるため、一般会計より水道事業会計に対して出資を行っている。この出資は、地方公営企業法第18条第1項の「地方公共団体は、第十七条の二第一項の規定によるもののほか、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に出資をすること

ができる。」との規定に基づいてなされたものである。しかし、同法同条はその第2項において「地方公営企業の特別会計は、前項の規定による出資を受けた場合には、利益の状況に応じ、納付金を一般会計又は当該他の特別会計に納付するものとする。」と定めているところである。しかるに本件においては、築川ダムからの取水と水道の供給が行われないのであり、そうである以上、出資に伴う利益は得られず、一般会計への納付も行い得ないことになる。したがって、築川ダム建設負担金に充てるための一般会計から水道事業会計に対する出資は盛岡市に損害を与える行為であり、地方財政法第2条第1項、第3条、及び第4条に違反するものというべきである。