

# 石木ダム事業の中止を求める意見書

2013年（平成25年）12月19日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

長崎県が計画中の石木ダム事業は、治水・利水の必要性に乏しく、環境影響について適切な配慮がなされていない上、住民との覚書による合意に反するもので、そのまま事業を継続することは容認できないものであるから、中止すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 本意見書作成に至る経緯

#### (1) 「ダム事業の検証の抜本的見直しを求める意見書」の公表

当連合会は、別紙のとおり、これまで、公共事業の見直しシステムや治水対策のあり方について、調査研究を行い多くの提言を行ってきた。

2012年5月2日には、「ダム事業の検証の抜本的見直しを求める意見書」（以下「2012年5月意見書」という。）を公表し、国土交通省が策定した「ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目」（以下「再評価細目」という。）に基づき、2010年から実施されているダム事業の検証（以下「ダム事業の検証」という。）について、以下のことを基本にした見直しを実施すべきことを求めた。

- ① 建設事業が進められている直轄ダム、補助ダム及び水資源機構ダムの全てを見直し対象とすること。
- ② ダム建設事業に係わる全ての作業を一旦凍結した上での見直しとすること。
- ③ いかなる洪水に対しても人身被害のような甚大な被害を防止し、被害を最小化するという治水理念の下に、河川整備計画にとらわれずに、総合治水対策を推進する方針を明確にした上での見直しとすること。
- ④ 独立かつ中立の機関による審査がなされるものとすること。

#### (2) 石木ダム事業についての調査と本意見書作成に至る経緯

ダム事業の検証の対象には、長崎県が長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷地先に建設を進めている県営石木ダムも含まれ、事業主体である長崎県は、再評価細目に基づいて事業の検証を行い、「継続」と結論づけた。この結論は、2012

年4月26日、検証プロセスの妥当性を判断する有識者会議によって妥当とされたものの、「事業に関して様々な意見があることに鑑み、地域の方々の理解が得られるよう努力することを希望する。」との要望が付された。

この検証手続には、2012年5月意見書でも指摘したように、独立かつ中立の機関による審査がなされていないなど、多くの問題点があり、この検証手続を経たからといって、石木ダム事業が適正な事業であるとは言い難いものである。

他方で、一県営ダムについて有識者会議が要望を出すことは異例であることから、当連合会は、その実情を把握すべく、長崎県弁護士会と合同で、2013年2月11日から12日まで、同年7月18日から19日までの二度にわたり、現地視察と地元住民、長崎県及び佐世保市水道局へのヒアリングを実施した。その結果、石木ダム事業については、後述のとおり、①必要性が乏しいこと、②現在に至るもダム予定地の住民が強固な建設反対の態度を示していること、③長崎県は1972年7月29日に地元住民代表との間で、「建設の必要性が生じたときは、改めて甲（地元住民）と協議の上、書面による同意を受けた後着手する」との「石木川の河川開発調査に関する覚書」（以下「本件覚書」という。）を締結したにもかかわらず、ダム予定地の強制収用を見越した事業認定を受けるに至るといった、有識者会議の要望とは背反する状況にあることが判明した。必要性が乏しいダム事業について、県が自らの約束を一方向的に反故にし、有識者会議の要望に反するような態度を取ることは看過されてはならないことである。当連合会は、県営、国営を問わずいかなるダム事業であっても、今後、石木ダムと同様のことの事態が起きてはならないとの考えから、本意見書の作成に至った次第である。

### (3) 当連合会の公共事業見直しシステムについての提言

当連合会は、別紙のとおり、公共事業の見直しを独立かつ中立の機関で行うことなどを内容とする公共事業見直しシステムについての提言や、河川行政のあり方の見直しに関する提言などを行ってきた。本意見書は、このような各提言の考え方を基本に、二度にわたる現地調査とそのフォロー調査によって得られた知見を基に作成されたものである。

## 2 石木ダム事業計画について

### (1) 概要

石木ダムは、長崎県川棚川本川に河口から約2km左岸で合流する石木川の合流点から約2km上流にある同県東彼杵郡川棚町岩屋郷地先に長崎県が建設を

計画しているダムである。石木ダム建設の目的は、①洪水調節、②水道用水の確保、③流水の正常な機能の維持、の三点とされている。

ダムの諸元は、重力式コンクリートダムで、総貯水容量548万 $\text{m}^3$ 、有効貯水容量（総貯水量から堆砂容量を減じた用量）518万 $\text{m}^3$ 、うち治水容量195万 $\text{m}^3$ 、利水容量323万 $\text{m}^3$ （水道用水249万 $\text{m}^3$ 、流水の正常な機能維持74万 $\text{m}^3$ ）、堤体の高さ55.4mである。

事業費は約285億円、完成予定年度は2016年度とされている。ただし、ダムの完成は本体工事発注後約4年間とされているところ、現在までに本体着工は行われていない。

## (2) 沿革

静郷川原地区にダム建設計画が持ち上がったのは1962年とされるが、この計画が具体的に動き出すのは、1972年になってである。長崎県は、同年1月、石木ダムの予備調査を川棚町に申し入れ、説明会などを開いた。同年7月には、川棚町長が立会人となり、県知事・町と地元住民との間で、後記3で詳述する本件覚書が作成された。その後、1975年に、地元は「反対同盟」を結成して、石木ダム建設の計画に反対した。1980年には、反対同盟が「反対対策協議会」と「建設絶対反対同盟」に分裂した。その後、1982年には、県が機動隊を導入して強制測量を実施するという事態が発生した。

2009年、県から、ダム建設に反対を続ける地権者の土地等を強制収用するため、国に対して土地収用法に基づく事業認定申請がされ、2013年9月6日付けで事業認定がなされている。

## 3 石木ダム事業の問題点

### (1) 石木ダムの必要性が乏しいこと

#### ① 利水目的について

##### ア 水道需要予測

利水目的を根拠付けているのは、長崎県とともに利水目的につき石木ダムの設置主体となっている佐世保市の水道需要予測である。

佐世保市は、供給については、現在の水源日量105,500 $\text{m}^3$ のうち、安定水源として保有している水源量を日量77,000 $\text{m}^3$ 、残りの28,500 $\text{m}^3$ は渇水時には使用できない不安定水源と評価している。また、需要については、年間ピーク水量の一日最大給水量は、2001年度の100,830 $\text{m}^3$ から次第に減少してきていて2011年度に80,240 $\text{m}^3$ の実績であったものが、目標年次（2024年度）には105,

461 m<sup>3</sup>に増加すると予測し、安定水源として石木ダムにより新たに日量40,000 m<sup>3</sup>の水源を求めるとしている。

イ しかし、前記予測は、以下に述べるとおり、ダムの必要性の根拠とはなり得ない。

(ア) 第1に、前記予測は、給水人口が計画年度（2024年度）において2011年度比92%程度まで減少し、2011年度までの水需要の実績値も減少傾向にあるのに、需要（給水量）は増加するという極めて不自然なものである。

a 生活用水の予測について

需要が増加するという予測の前提の一つは、生活用水について、一人当たり使用量が、2004年の約195ℓから次第に減少して、2007年～2012年で約189ℓと横ばいで推移していたものが、急に増加し2024年には206ℓになるという予測である。これは実績の推移を無視した予測であるが、その理由について、佐世保市水道局は、「佐世保市は慢性的な水不足にあり、市民は水を使うのを我慢している。石木ダムが完成して水不足が解消されれば、市民は我慢しなくなるので一人当たり使用量が増加することが見込まれる」と説明する（ヒアリング結果及び佐世保市第9期拡張事業平成24年度再評価の水需要予測資料）。この説明は、「ダムを造ったから需要が増加する」というものであり、「需要が増加するからダムを造る」ことの説明にはなっていない。

石木ダムで開発される水道用水は、ダムのほかに取水・導水施設及び浄水施設を新たに建設して供給が可能となるもので、石木ダム建設負担金を含めたこれら施設の建設総事業費は353.5億円とされているが、佐世保市水道局は、上記の支出を考慮した料金の試算を行っていない（ヒアリング結果）。水道事業の支出に充てる財源は収入である水道料金とその内部留保であり、ダム建設により設備投資が増大すれば、財源の拡充が必要となる。投資の増大は水道料金の値上げを引き起こし、料金の値上げは、水道の使用を控えようという動機付けになる。このような事項を、佐世保市水道局は考慮していない。

人口が減少していくことに鑑み、過去の実績に基づいて需要予測を行えば、水道需要は2011年の実績値から減少するのが自然であり、合理的な根拠を欠く佐世保市水道局の予測は、ダムの必要性の根

拠とならない。

b 工場用水の予測について

また、佐世保市水道局は、工場用水も $1,890\text{ m}^3/\text{日}$ （2011年実績）から目標年次の2024年には $8,979\text{ m}^3/\text{日}$ まで増加すると予測している。その最大の根拠が、佐世保重工業株式会社佐世保造船所（SSK）の水道使用量が2023年の $1,160\text{ m}^3/\text{日}$ から $5,691\text{ m}^3/\text{日}$ に増加するとの予測である。

佐世保市水道局は、この増加の理由を、SSKの経営方針では修繕艦船売上高が2倍になっているからとしているが、売上高と水道使用量の関係が不明であるのに、SSKから一日最大どの程度の水道使用量を予定しているか、具体的な数字について調査をしていない（ヒアリング結果）。

さらに、SSK以外の工場用水も増加すると予測しているが、新規の事業のみを考慮し、事業の終了による減少は考慮していない（ヒアリング結果）。

したがって、工場用水の予測も、客観的な根拠を欠いた予測といわざるを得ない。

c 前記の一日最大給水量は一日平均給水量を負荷率（平均給水量／最大給水量）で除して求めたものである。したがって、負荷率が小さくなれば最大給水量は大きくなる。佐世保市水道局が予測に用いた負荷率は1999年の80.3%である。しかし、負荷率は、その後大きくなっており、2004年からは85%を超え、2008年からは88%を超えるようになっている。これは佐世保市に限らない全国的な傾向である。この10年間に負荷率が大きくなるように水使用の状態が節水型機器の普及等によって構造的に変化してきているのである。

佐世保市水道局の予測は、実態に合わない過小な負荷率を用いることによって、最大給水量を実態に合わない過大なものにしていているのである。

(i) 保有水源の評価（供給力）

第2に、佐世保市水道局は、前記のように、保有水源日量 $105,500\text{ m}^3$ のうち安定水源を $77,000\text{ m}^3$ と評価し、残りの $28,500\text{ m}^3$ は渇水時には使用できない不安定水源と評価し、安定水源が不足するので石木ダムを建設する旨説明する。

しかし、過去の実績をみると、佐世保市水道局は、現実には、日量100,000m<sup>3</sup>程度の給水を行っている。例えば、1992年から2004年までには90,000m<sup>3</sup>以上の一日最大給水量が記録されており、うち1994年、1999年、2001年に100,000m<sup>3</sup>以上の一日最大給水量が記録されている。また、最近の渇水年であった2007年には、佐世保市水道局が「不安定水源」と評価している水源から日量21,000m<sup>3</sup>以上が利用されている。つまり、過去の実績をみると、佐世保市水道局は安定水源とする77,000m<sup>3</sup>に21,000m<sup>3</sup>を加えた日量98,000m<sup>3</sup>程度の安定的な供給能力を有しているのである。佐世保市水道局が「不安定水源」と評価する水源は、慣行水利権、暫定水利権などであり、安定水利権として許可された水利権ではないが、渇水時にも利用できる水源としての実態を備えており、「安定水源」と評価されてよいものである。河川管理者である長崎県が水利権を許可すれば、形式的な問題も解決する。

したがって、水源が不足しているという前提も合理的根拠を欠くものである。

ウ 以上のとおり、佐世保市水道局の需要予測は、合理的根拠を欠いた予測である。佐世保市が給水人口について計画目標年度（2024年度）において2011年度の226,821人が209,119人（2011年度比約92%）まで減少すると予測していること、水道需要が増加する客観的要因が存在しないことからすると、石木ダムの利水上の必要性は根拠を見出すことはできない。

## ② 治水目的について

### ア 川棚川と石木川

川棚川は、長崎県東彼杵郡波佐見町の桃の木(とうのき)峠に発し大村湾に注ぐ、流路延長21.8km、流域面積81.4km<sup>2</sup>の二級河川である。川棚川は河口近くの下流部の流域面積が小さく、漏斗状の流域形状が特徴である。石木川は川棚川の河口から約2km左岸に合流する流路延長約4.6kmの小河川である。

石木川は掘込ないし築堤高の僅かな河川である。計画高水位が堤内地盤高を大きく上回り洪水時の水位が堤内地盤より高くなる築堤河川と異なり、破堤といえるものがないので氾濫しても堤内地への流入量が多くなり、浸水被害が小さい比較的安全な河川といえる。

## イ 過去の実績洪水に関するデータ

川棚川水系で、浸水被害を発生させた主な洪水は、以下のとおりである。

発生時期	1時間雨量	24時間雨量	流量
1948年9月	82.9mm	384.2mm	1018～1116 m <sup>3</sup> /秒
1967年7月	117.4mm	222.8mm	814～947 m <sup>3</sup> /秒
1990年7月	74.3mm	348.2mm	833 m <sup>3</sup> /秒

(注) 流量は山道橋地点(基準点)である。

## ウ 川棚川水系河川整備計画

治水目的ダムとしての石木ダムの根拠は、長崎県が2007年に策定した川棚川水系河川整備計画(以下「本件河川整備計画」という。)である。河川整備計画は河川法16条の2に基づき、河川管理者が作成するもので、計画対象期間の目安をおおよそ20～30年程度とするものである。その整備目標規模は、川棚川程度の規模の河川では、概ね20～30年に1度発生する降雨の規模(確率規模1/(20～30))であるのが通常である。

ところが、本件河川整備計画の川棚川の整備目標は、石木川合流地点の上流と下流で大きく異なっている。

川棚川の流域の大部分を占め、流域内人口も多い石木川合流地点より上流では、通常の河川整備計画と同様に、「概ね30年に1度発生する規模(確率規模1/30)の降雨による流量」の安全な流下を図ることとされ、その流量は基準点(倉本橋)で660 m<sup>3</sup>/秒と設定されている。

これに対して、河口近くの僅かな流域面積を占めるに過ぎない石木川合流地点より下流では、「概ね100年に1度発生する規模(確率規模1/100)の降雨による流量」の安全な流下を図ることとされている。この確率規模1/100の降雨は24時間雨量を400mmとされた。そして、1967年洪水(1時間雨量117.4mm、24時間雨量222.8mm)の降雨時間分布を基礎として、これを24時間雨量400mmになるように時間雨量を1.8倍引き伸ばした結果、流量は、基準点(山道橋・やまみちばし)地点で1,400 m<sup>3</sup>/秒と設定された。

そして、この流量に対して、ダムなどの洪水調節施設で270 m<sup>3</sup>/秒を調節し、残りの1130 m<sup>3</sup>/秒を河道に配分するとされている。

## エ 石木ダムの不要性

### (ア) 本件河川整備計画自体が連続性を欠いている

上記に述べたように、川棚川についての本件河川整備計画は、石木川合流前は1/30とされているのに対して、石木川合流後が通常の河川整備計画ではあり得ないような1/100という過大計画規模となっている。石木川合流前後で、計画規模も整備目標流量も著しく格差が大きく、連続性を欠いている。

そして、1/100の降雨による流量についても、1時間雨量が117.4mmと突出している1967年洪水を基礎とすることにより、24時間雨量400mmで、基準点（山道橋・やまみちばし）地点で1,400m<sup>3</sup>/秒とされている。

しかしながら、1948年洪水において記録された24時間雨量384mmは、ほぼ1/100の降雨に等しいにもかかわらず、流量は1018~1,116m<sup>3</sup>/秒に過ぎない。これとの対比を見ても、24時間雨量400mmで1,400m<sup>3</sup>/秒は、過大である。

### (イ) 石木ダムの効果が限定的であること

「ダム依存から脱却し、総合治水及び堤防の強化を求める意見書」（2010年6月17日）で述べたとおり、ダムの洪水調節機能により洪水被害が防止・低減されるのは、降雨の①規模、②時間的分布、③場所的分布が計画降雨パターンと同一である場合など、極めて限定的である。

とりわけ、石木ダムの場合、計画降雨の①規模は24時間雨量400mmであり、確率規模1/100とされている。②時間的分布は1967年7月洪水の時間的分布で、特に洪水のピーク流量が大きく出やすい時間的分布となっている。③場所的分布についてみると、石木ダムの集水面積は9.3km<sup>2</sup>で、川棚川の流域面積の約11%に過ぎない。実際の降雨がこれら①から③までの条件をみたすなど、石木ダムが水害を防止・低減する場合は、ごく限られている。

また、石木川は流路延長21.8kmの川棚川に河口から約2kmのところで合流するが、流域の人口は石木川合流地点より下流より上流の方が多いため、この点を見ても、川棚川水系全体の洪水対策としての石木ダムの効果は限られている。

### (ウ) 川棚川の現状と必要な治水対策

川棚川の現況は、現況堤防高は計画高となっている区間がほとんどで



あり、1990年洪水を流下させるだけの能力がある。現況流下能力は、石木川合流後は山道橋下流の一部で1,000 m<sup>3</sup>/秒であるほかは1,200 m<sup>3</sup>/秒以上あり、その上流も猪乗川（いのりがわ）合流点までは900 m<sup>3</sup>/秒以上あり、計画での整備目標河道流量を上回っている。

ただし、現況河床高はほとんどの区間で計画高より高く、特に村木川合流点付近（約9.8 km 付近）より上流ほど現況河床高が計画よりも高くなっている。したがって、予定されている河道の掘削をして流下能力を増大させることが先決である。また、猪乗川合流点より上流の区間に計画での整備目標河道流量660 m<sup>3</sup>/秒を90 m<sup>3</sup>/秒程度下回る区間があり、河道掘削をして流下能力を増大させる必要がある。

川棚川の治水計画は、まず、このような現況河道流下能力の低い区間の河道掘削、堤防嵩上げを行って流下能力を増大させることが必要である。これにより、川棚川は、計画対象区間の全区間において、確率規模1/100に近い戦後最大洪水となった1948年洪水の水準まで水系全体の治水安全度を高めることができる。

それとともに越水に耐えられる堤防補強をすること、氾濫域周辺の土地利用規制や遊水地の設置など流域での対策をとることが必要である。さらに、1990年洪水での川棚川下流部の浸水被害の原因は、川棚川からの越流水だけではなく、支流の氾濫と内水による浸水であったから、支流の氾濫や内水による浸水被害対策も必要である。

#### (エ) 小括

以上のとおり、石木ダムの建設は川棚川水系全体の治水安全度を高める上で必要性が乏しく、むしろ、その建設費は緊要な河川事業等に充てて、速やかに治水安全度を高めるべきである。

### (2) 環境影響について適切な配慮がなされていないこと

#### ① 石木ダムの対象事業実施区域は自然環境保全上重要な地域である

同区域には多数の貴重な動植物が生息・生育し、生物多様性保全上も重要な地域である。

#### ア 植物相

同区域は、アラカシーツブラジイ群落、スギ・ヒノキ植林、果樹園、耕作地などからなる多様で里山的・二次的な自然環境をなしており、植物相として148科810種が確認され、既存資料や現地調査の結果、そのうちの56種が国や長崎県のレッドデータブック掲載種(以下「国レッドデ

ータブック掲載種」，「県レッドデータブック掲載種」という。)とされている。この貴重種56種のうち，絶滅危惧ⅠA類に属するものが6種，同ⅠB類が22種に及ぶ。

#### イ 動物相

同区域に生息する動物相は，調査の結果，哺乳類，鳥類，両生類，爬虫類，魚類，昆虫類を合わせて，計46目161科291種に達する。

哺乳類は，7目9科21種に及び，そのうち3種が県レッドデータブックにより準絶滅危惧種とされている。なお，コウモリ類では，キクガシラコウモリ，コキグガシラコウモリ，ユビナガコウモリの3種が確認された。

鳥類は，15目41科142種の生息が確認され，そのうちの32種がレッドデータブック掲載種で，県レッドデータブックによると，最も絶滅が危惧される絶滅危惧ⅠA類が5種，同ⅠB類が6種に及ぶ。コウノトリ，コクガン，ヒシクイの3種が文化財保護法上の天然記念物，コウノトリ，オオタカ，ハヤブサの3種が絶滅のおそれのある野生動植物種の保存に関する法律（以下「種の保存法」という。）上の国内希少野生動植物種に指定されている。

両生類は2目6科12種，爬虫類は1目5科10種の生息がそれぞれ確認され，両生類では5種，爬虫類が1種が，レッドデータブック掲載種となっている。

魚類は，11目34科73種の生息が確認され，そのうちの3種がレッドデータブック掲載種となっている。

昆虫類は，46目161科291種の生息が確認され，レッドデータブック掲載種は28種で，絶滅危惧ⅠA類は3種，同ⅠB類は7種となっている。

底生動物については，46目161科291種が確認され，レッドデータブック掲載種は10種を数え，絶滅危惧ⅠA類が2種，同ⅠB類が1種となっている。

#### ② 「石木ダム環境評価書」の問題点

長崎県は，2008年2月，長崎県環境影響評価条例に基づき石木ダム建設事業について環境影響評価を行った結果を「石木ダム環境影響評価書」（以下「本件アセス書」という。）として公表している。しかし，石木ダム建設事業による環境影響について，適切に配慮するためには，調査及び影響予測の結果を踏まえ，環境影響が及ぶと予想される動植物について環

環境保全措置を検討することが不可欠であるが、以下にみるように本件アセス書では十分に環境保全措置を講じたとは言い難く、環境影響について十分に配慮したとはいえない。

#### ア 植物相

環境影響の予測対象とされた植物の重要な種は56種とされた上、そのうち予測結果から47種について「影響はない又は小さい」とされ、環境保全措置の検討を行う項目から外されており、環境保全措置が検討されたのは9種に過ぎない。この9種についても、本件事業により生息地が消失するとされているにもかかわらず、環境保全措置として、「個体の移植により、直接改変による個体の消失を低減する効果が期待できる」ので、「植物に係る環境影響が事業者の実行可能な範囲内でできる限り回避・低減される」と結論付けている。しかし、個体の移植は、その実現可能性が実証されておらず、事業者の希望的な期待が述べられているだけである。のみならず、環境保全措置としては、回避・低減・代償措置の優先順位で検討すべきであるのに、代償措置である個体の移植をもって直ちに回避・低減の措置としていることも問題である。

#### イ 動物相

環境影響の予測対象とされた動物の重要な種は、哺乳類3種、鳥類32種、両生類・爬虫類6種、魚類3種、昆虫類28種、底生動物10種とされ、いずれもレッドデータブック掲載種であり、そのうち鳥類のコウノトリ、コクガン、ヒシクイの3種が天然記念物、コウノトリ、オオタカ、ハヤブサの3種が国内希少野生動植物種となっている。そのうち予測結果から、底生動物のクロサナエ、オナガサナエ、オジロサナエの3種、昆虫のゲンジボタルの1種について、直接改変により生息地が消失・改変され「影響がある」とされたことから、環境保全措置が検討され、これにより「動物に係る環境影響が事業者の実行可能な範囲内でできる限り回避・低減される」と結論付けられている。

それら以外の予測結果はほぼ同様に、文献調査で確認された種については、「対象事業実施区域は主要な生息地ではないと考えられることから、対象事業の実施による直接改変の影響は想定されない」とし、対象事業の実施により生息環境が改変・消失するものについては、「調査地域周辺には消失する生息環境と同様のものが残存することから、本種の生息は維持される」とし、「対象事業の実施が本種の生息に与える影響は小さい」と

して、判で押ししたような予測結果となっている。現地調査の結果生息が確認された国内希少野生動植物種のオオタカ、ハヤブサに関しても、その生息環境の一部が消失するとしながら「影響は小さい」と一蹴され、環境保全措置の検討はなされていない。これでは始めに結論ありきの予測・評価と言われても仕方なく、環境保全措置の容易な上記4種以外はその検討を放棄したに等しく、環境に十分に配慮した環境影響評価がなされたと言いはし難い。特にオオタカとハヤブサについては、種の保存法上の保護規定との関係でも十分な配慮を尽くしたか疑問である。

### (3) 本件覚書違反

#### ① 本件覚書作成の経緯

前記2(2)のとおり、長崎県知事は、1972年7月29日、石木ダム建設予定地である川棚町字川原郷、岩屋郷及び木場郷（地名はいずれも当時、以下「地元3部落」という。）の各総代との間で、本件覚書を取り交わした。署名者は、地元3部落の総代と長崎県知事であり、さらに、立会人として、東彼杵群川棚町長も署名している。

本件覚書作成の経緯は、次のとおりである。

長崎県は、1962年に川棚町と地元が無断でダム建設を目的に現地調査、測量を行ったが、地元住民は直ちに町に抗議し、町もこれを受けて県に抗議し、調査は中止された。それから10年近くたった1971年12月、長崎県は地元で石木ダム建設のための予備調査を依頼し、翌1972年7月29日、本件覚書が締結され、ダム建設予定地内十数か所のボーリング調査、横抗調査、地震探査などが実施された。この時、本件覚書の外にも、川棚町長と地元3部落の総代間での覚書も作成された。そのうち本件覚書第4条には、「県が調査の結果、建設の必要が生じたときは、改めて地元3部落と協議の上、書面による同意を受けた後、着手するものとする。」とあり、町長との覚書の第1条は、「石木川の河川調査に関して地元3部落と長崎県知事との間に取り交わされた覚書は、あくまで地元民の理解の上に作業が進められることを基調にするものであるから、若し長崎県が覚書の精神に反し独断専行或は強制執行等の行為に出た場合は、川棚町竹村寅二郎（現町長）は総力を挙げて反対し作業を阻止する行動を約束する。」とある。

このような状況から、本件覚書は、地元住民の激しい反対運動の中、長崎県が調査を進めるために、地元住民の調査に対する同意を得る目的で締

結されたものであることは明らかである。

それ故、本件覚書では、①川原郷、岩屋郷、木場郷の同意を得て石木ダム建設のための地質調査及び地形測量を実施すること（第1条）、②地質調査の開始時期の事前明示、完了予定時期明示（第2条）、③地質調査の公表説明の時期の明示等（第3条）及び「調査の結果、建設の必要が生じたときは、改めて川原郷、岩屋郷、木場郷と協議の上、書面による同意を受けた後着手するものとする。」（第4条）といったように、調査の方法、その結果の公表及び建設着工について具体的な定めがなされたのである。

長崎県は本件覚書締結によって、ようやく、10年間も進展がみられなかった石木ダム事業について、ボーリング調査、横抗調査、地震探査などを行うことができたのである。

## ② 覚書の効力

ア 長崎県は、本件覚書の一部（第4条）について、紳士協定であると説明しているが、本件覚書は、地元3部落の住民を代表する各総代を甲とし、長崎県知事を乙として、甲と乙との対立する意思表示の合致したものであり、契約であることは明らかである。また、前記①の本件覚書作成の経緯及びその記載内容の具体性からして、本件覚書は、地元3部落の代表と長崎県の代表機関である知事が、地元3部落と長崎県との間で、法的に拘束力を持たせる意思をもって締結した契約と見るべきである。

本件覚書による契約成立により、長崎県は、調査等開始、地質調査の公表説明の時期の事前明示をすること、一定の場合に中間調査概況の公表説明をすること、ダム建設着手のためには地元住民らと協議しその書面による同意を受けることという債務を負担した。

イ 覚書第4条では、「ダム建設の必要が生じたときは、改めて、甲と協議の上、書面による同意を受け」た後着手されることとされている。

本件覚書の署名者は、長崎県の代表者である知事と「川原郷」「岩屋郷」「木場郷」の各総代である。「川原郷」「岩屋郷」「木場郷」は、石木ダム水没地域にある地元3部落の通称である（川棚町においてはこれを行政地区としている。）。地元部落では、全ての住民がダム建設に反対していたことから、地元部落住民全員が署名する代わりに、地元各部落の代表である総代がそれぞれ署名をしたのである。

したがって、長崎県が石木ダム建設に着手するには、地元3部落の住民全員の書面による同意を得なければならない。

しかし、現在、川原郷には13世帯が居住しており、その全住民が石木ダム事業に反対して同意しておらず、長崎県は、川原郷住民全員の書面の同意、少なくとも現在居住する住民全員を代表し全員に代わって意思表示をする総代の書面の同意を得ていない。岩屋郷、木場郷の水没区域の住民は地元から転出しているが、このことは覚書第4条の効力を失わせない。

ウ 以上のとおり、長崎県が川原郷住民の書面による同意なしに石木ダム計画を進めることは本件覚書に違反する契約違反行為である。

### ③ 長崎県の契約違反と人権侵害

本件覚書で地元部落住民が認めた地質調査と地形測量の結果によっては、ダム建設は不要となるとの予測もありえた。他方で、地元3部落住民は、長崎県に対して「調査の結果ダム建設の必要が生じた時には、さらなる協議と書面による同意」という債務を課すことによって、1972年当時考えられる最大の手立てを尽くして行政の専横を防止しようとしたのである。

ところが、長崎県は、地元3部落住民が予備調査を認めたことを突破口に、地元3部落住民の同意なしに1982年に強制測量を実施し、2009年11月には、話し合いをすすめるためと称して、本件覚書作成の趣旨からは正反対の態度というべき強制収用に向けた事業認定申請を行い、2013年9月には、事業認定を受けるなど、本件覚書に違反して石木ダム建設を強行しようとしている。

また、利水起業者である佐世保市は、「お願いして実現しよう 石木ダム」との広告を車体に記したラッピングバスを市内で走行させたり、「石木ダム建設は佐世保市民の願い」と書いた横断幕を庁舎に掲げたり、佐世保市長を先頭に職員が通学路や通勤路にのぼりをたてて「お願いします、お願いします」と連呼したり、正月元旦に市長を先頭に地元住民を戸別訪問するなどの行為を行っているが、これらの行為は、地元部落住民に、不当に圧力をかけていると評価せざるを得ない行為であり、平穏な生活を侵害する行為である。

長崎県の本件覚書違反行為や佐世保市の行為は、川原郷住民に対し、長年にわたり有形無形の苦痛を与え続けているもので、法令遵守の精神に反し、行政への信頼性を損なう結果となるものであり、看過することはできない。

## 4 結論

以上のとおり，石木ダム事業は必要性が乏しく，環境影響について適切な配慮がなされていないといった問題点があること，長崎県が契約違反により進めてきた石木ダム事業計画を継続することは法令順守の精神に反し，行政への信頼を損なう結果となり，是認することができないことから，石木ダム計画は中止されるべきである。

(別紙)

- 1 「環境保全と真の豊かさの実現に向けて公共事業の適正化を求める決議」(1998年9月18日の第41回人権擁護大会における決議)

我が国の公共事業の多くが各地で深刻な環境破壊を引き起し、必要性や投資効果に疑問があるにもかかわらず見直されることなく継続されていることに鑑み、既存の公共事業を見直すため、独立かつ中立の「公共事業再評価委員会(仮称)」を設置し、市民参加の下で事業の中止を含む抜本的な再検討を実施することを提唱した。

- 2 「ダム等建設事業の適正な見直しを求める意見書」(1999年7月15日)

当時実施されていたダム等審議委員会による見直し手続及び再評価実施要領による見直し手続は公平さと適正さに欠けるものであるとして、独立かつ中立の「公共事業再評価委員会(仮称)」を設置し、市民参加の下に、ダム等の建設にかかる公共事業について抜本的かつ適正な見直しを改めて実施すること求めた。

- 3 「政策評価法による公共事業の見直しのあり方に関する意見書」(2001年12月20日)

前記2と同様の提言を行っている。

- 4 「河川行政の転換を求める決議」(1995年10月20日の第38回人権擁護大会における決議)

河川管理の目的を、治水、利水だけでなく、河川の生態系を含む流域環境を保全し、歴史的・文化的特色を生かした地域特性を持つ川づくりに転換すること等を提言したのを嚆矢として、河川行政に対する提言も行ってきた。

- 5 「ダム依存から脱却し、総合治水及び堤防の強化を求める意見書」(2010年6月17日)

①国及び地方公共団体に対し、ダム建設や堤防の改新築・河道掘削などの河道整備を続けても全ての洪水を河道に閉じ込めることは不可能であり、この手法では壊滅的な被害の発生を防止できないのであるから、こうした従来型の洪水対策から脱却し、氾濫があることを前提とした総合的な治水対策を実施すべきであることを求めるとともに、②河川管理者に対して、当面の対策として、既存堤防の破堤を防止するため、その強化を求めた。

- 6 「公共事業改革基本法(試案)」(2012年6月14日)

公共事業見直しシステムについての当連合会の提言の集大成として、①情報公開の徹底、②市民参加の充実、③審議会の公正さの確保、④第三者による評価制度の導入、⑤争訟手続の創設等を内容とした基本法(試案)である。