

訴 状

平成27年11月30日

長崎地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	馬奈木 昭 雄
同	板 井 優
同	高 橋 謙 一
同	魚 住 昭 三
同	平 山 博 久
同	緒 方 剛
同	毛 利 倫
同	田 籠 亮 博
同	八 木 大 和
同	鍋 島 典 子
同	中 川 拓

原 告 別紙原告目録記載のとおり

〒806-0021 北九州市八幡西区黒崎3丁目1番7号

アースコート黒崎駅前 BLDG. 4階

黒崎合同法律事務所 (送達場所)

電 話 093-642-2868番

FAX 093-642-2856番

原告ら訴訟代理人 弁護士 平 山 博 久

〒100-0013 東京都千代田区霞ヶ関一丁目1番1号

被 告 国

上記代表者法務大臣 岩 城 光 英

〈原処分をした行政庁 国土交通省九州地方整備局長〉

石木ダム事業認定処分取消請求事件

訴訟物の価格	金	1億7600万円
貼用印紙額	金	54万8000円
予納郵券額	金	6100円

## 請 求 の 趣 旨

- 1 国土交通省九州地方整備局長が平成25年9月6日付け九州地方整備局告示第157号によりなした土地収用法第20条及び同法第138条第1項の規定により準用される同法第20条の規定に基づく事業認定を取り消す。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

との判決を求める。

## 目 次

第1	はじめに	6 頁
第2	本件事業の当事者, 概要及び経過	10 頁
	1 当事者	
	2 本件事業の概要	
	3 本件事業の経過	
	(1) 本件事業の計画時 (1962 年) から事業認可 (2013 年 9 月 6 日) まで	
	(2) 事業認可以降長崎県知事による説明会 (2014 年 7 月 11 日まで)	
	(3) 県知事による説明会以降現在まで	
	4 小括 ～本件事業は原告の生活基盤を奪う違憲・違法な事業である～	
第3	本件事業は人が人として生きることを奪うものである	21 頁
	1 はじめに	
	2 「奪われようとしているもの」	
	(1) こうばるとは	
	(2) その中で培われてきた人々の生活	
	(3) その地を将来に引き継ぐことが原告らの生活の根幹である	
	3 これらの生活を奪うことは許されない	
	4 小括	
第4	本件事業の問題点	26 頁
	1 はじめに	
	2 利水事業としての問題点	
	(1) はじめに	
	(2) 佐世保市の生活用水の水需要予測がでたらめである	
	(3) 佐世保市の工場用水に関する需要予測の誤り	
	(4) 佐世保市の業務営業用水に関する水需要予測の誤り	

- (5) 石木ダムがなくても水源が足りていること
- (6) 小括 ～石木ダムは利水の観点から不要である～

### 3 治水事業としての問題点

- (1) はじめに
- (2) 治水計画の一般的策定手順
- (3) 川棚川水系河川整備計画における治水計画
- (4) 本件事業の問題点
  - ア 恣意的に設定された治水安全度
  - イ 設定された基本高水流量の不合理性
  - ウ 河道整備のみで十分な治水対策となること
  - エ 過去の洪水の原因分析がなされていないこと
  - オ 他の治水案の検討が不十分であること

### (5) 小括

### 4 手続上の問題点

- (1) はじめに
- (2) 本件覚書作成の経緯
- (3) 立憲民主主義の観点

### 5 小括

## 第5 本件事業は違憲違法な事業である

62 頁

- 1 はじめに
- 2 本件事業はそもそも違憲である
  - (1) はじめに
  - (2) 憲法29条3項について
  - (3) 本件事業が「公共性」と「必要不可欠性」を満たしていない違憲・無効なものであること
- 3 本件事業及び同認定処分は土地収用法に違反する違法なものであり、取り

消されるべきである

(1) 利水事業に関して

(2) 治水事業に関して

(3) 手続きに関して

## 第6 総括

78 頁

本件事業は違憲・無効な事業と言わざるを得ず，土地収用法に反してなされた同事業認定処分は取り消されなければならない。

## 請求の原因

### 第1 はじめに

- 1 本件訴訟は、石木ダム建設事業(以下「本件事業」という)(詳細は後記第2参照)及び同事業認定の違憲性・違法性を問う訴訟である。本件事業は、大きく分けて、全く必要性のない事業であること(詳細は後記第4・2項及び同3項参照)と、手続が民主主義に反したものであること(詳細は後記第4・4項参照)との二点で、明確に違憲・違法な事業及び事業認定である(詳細は後記第5参照)。
- 2 憲法29条3項は、「私有財産は、正当な補償のもとに、これを公共のために用いることができる」と規定し、この規定に基づき、土地収用法が制定されている。被告あるいは本件事業の起業者である長崎県及び佐世保市(以下「本件起業者ら」という)は、この土地収用法に基づき、今まさに、原告らが先祖代々受け継ぎ、生活の基盤として培ってきた土地・建物等の私有財産を収奪しようとして企てている(一部はすでに収奪した)。しかし、本件事業の問題点はそこではない。本件事業は、一つの集落という社会を破滅させるものであり、単に原告らの私有財産を奪い、原告らの生活の基盤を壊すだけにとどまらず、原告らの故郷を破壊し、失わせるものである。この事業により、原告らは人間の尊厳さえも奪われるのであり、それこそが本件事業の本質的問題なのである(詳細は後記第3参照)。
- 3 ところで、国民の基本的人権たる私有財産に制約を加える以上、憲法29条3項にいう「公共のため」とは、少なくとも、以下に述べる三つの要件を満たす必要がある。
  - (1) 一つ目は言うまでもなく、客観的に見て、多数の市民・国民の利益になる事業であること、である。これを満たさない限り、「公共性」など全くないことは論を待たない。
  - (2) 被告あるいは本件起業者らは、「公共性」とは上記のみに尽きると言うかもしれない。しかし国民主権のもとで基本的人権を保障する日本国憲法下においては、国民の私有財産を強制的に奪うにはそれだけでは足りない。二つ目に、客観的に見て、その事業にかけた財産よりもはるかに大きな効果が得られる事業でなければならない。一般には

「経済効果を総事業費で除した投資効率(費用対効果)が1以上であること」が要求される。ただし、本件のように、地権者が反対している中、地権者の意思を踏みにじって事業を強行的する場合には、投資効率が1をはるかに超える必要がある。

(3) 仮に、当該事業が客観的に多数の国民の利益となり、投資効率も1をはるかに超えるとしても、まだ憲法29条3項の言う「公共性」は満たさない。当該事業により得られる価値が、当該事業により失われる価値よりも、大きくなければならない。例えば、歴史的、文化的、自然的価値があるものを破壊して、公共施設を作ることは原則として許されない。これらの価値は、金銭評価できるものではないし、仮に評価できるとしても、事業により得られる利益よりもはるかに大きいからである。当然、生命・身体的自由あるいは人格権等を奪う事業は許されない。なぜならば、これらの権利は、金銭評価できるものではないし、そもそも侵害が許されないものだからである。29条3項が、「正当な補償」を要求することから、事業により破壊され、奪われるものが、単なる財産権に留まるものでなくてはならず、金銭評価できない権利を侵害できないことは明らかであるが、それはすなわち、金銭評価できない権利を侵害する事業は、「公共性」の要件を欠いている、ということである。

(4) 公共性があるか否かを判断する以上三つの観点は、相互に関連はするが、本来的に独立のものである。そして、往々にして事業を推進するものは、最初の一つのみを以て「公共性」の有無を判断するが、何度も述べるように、国民の意思に反して強制的に私有財産を奪おうとするのであれば、他の二つもまた満たす必要がある。

4 では、前項に述べる「公共性」が満たされるならば、当該事業は無条件に推進され、国民の意思に反して私有財産を奪うことができるのであろうか。そうではない。前項の公共性が満たされたとしても、それはその事業を行う正当性が憲法上(抽象的に)満たされたということの意味するだけである。多額の税金を使い、国民の意思に反して財産を奪う事業が許容されるためには、さらにこの事業が「必要不可欠」であることを

満たさなくてはならない。ここでいう「必要不可欠」とは、要するに、「この時期に(今)、この場所に、この規模の、事業が必要不可欠」か、という観点である。この観点は、前項の「公共性」と密接に関連するが、基本的には独立した観点である。

5 以上の「公共性」と「必要不可欠」性とを満たして初めて、憲法 29 条 3 項が認める強制収用の実体要件を満たせる。そして、そのような「公共性ある必要不可欠な事業」を、民主主義の原則に沿って適正な手続で進め、且つ、完全な補償がなされてこそ、国民の基本的財産である私有財産を奪えるのである。

6 ところで、本件事業は、これまで述べてきた要件・手続を何一つとして満たしていない(詳細は後記第 4, 第 5 参照)。

(1) まず、「公共性」など全くない。そもそも、本件事業は、国民(特に佐世保市民、川棚町民)の大多数の利益になっていない。したがって、最低限の「公共性」さえ満たしていない。また、投下する事業資金に対して、得られる効果は低く、投資効率は 1 を満たしていない。さらには、本件事業により失われるものは、原告らの私有財産権に留まらない。冒頭に述べたように、本件事業が実施されるならば、原告らは生活の基盤を破壊され、人間の尊厳を奪われる。これは決して強制的に奪うことはできないものである。仮にそれらを財産評価できるとしても、その価値は、事業により得られる利益をはるかに超える。ましてや原告ら各自の損害に加えて、失われる自然の価値・社会が失われることに損失を加味したならば、その不均衡は甚だしいものとなる。

(2) 他方「必要不可欠」な事業でもない。「今」本件事業が必要不可欠ではないことは、本件事業の過去を見れば明らかである。すなわち、本件事業が計画されて 50 年以上の時間が経っている。50 年以上経ってまだ実現していない事業が、いまさら、「今、必要不可欠である」のはずがない。しかも、「本件事業が必要である」理由は(特に佐世保市の利水事業については)、後述するように「時々刻々と」変わってきている。「必要不可欠な理由」が年を追うたびに变化する事業など、



本質的に必要不可欠であるはずがない。「この規模」についても同様である。詳細は後述するが、本件事業が計画されてから50年の間に、事情は大きく変わっており、この規模の事業は、今や必要とされていない。そして「この場所」である。事業の実施時期を遅らせ、規模を縮小するならば、他の施設による代替が可能だから、被告や本件起業者らが主張する「本件事業の必要性」を前提にしたとしても、それを満たす場所はほかにいくらでもある。もっと時間をかけて、もっと小さな規模で、別の場所で別の事業を行えば、原告らの人間の尊厳、生活の基盤、私有財産等を無理やり奪う必要はない上に、前述の公共性も必要不可欠性も満たせるのである。

- (3) 手続的にも、およそ民主主義とかけ離れた手法がとられている。特に本件起業者である長崎県は、地権者らとの間で、「地権者らの同意を得るまで事業に強行しない」という覚書を交わしていたにもかかわらず、事業を強行しようとしている。この覚書を無視して強行することは明らかに手続的に問題がある。

7 原告らは、確かにずっと本件事業に反対してきた。しかし、全く話を聞く耳を持たずに闇雲に反対してきたのではない。前記の「公共性」「必要不可欠性」そして「手続」について多くの疑問があるため、その点をきちんと問いただし、明らかにした上で、事業の賛否を決定したい、それまではとりあえず反対しているにすぎない。そのため、原告らは、代理人弁護士を通じ、本件事業の疑問点について文書で指摘し、それに対する本件起業者らの見解を文書で受け、その上で直接対面して細部について質疑応答をし、それを通じて、本件事業が本当に「必要不可欠な公共性ある事業である」かどうかを確認しようとした。この原告らのやり方こそまさしく民主主義の王道である。これに対して、起業者である長崎県や佐世保市は、当初は対応していたが、議論が進み、本件事業の公共性や不可欠性について明瞭に答えられなくなると、種々の口実を設けて、直接協議することを拒絶するようになった。その挙句、事業を強行しようとし、既に一部の財産については強制収用をしたため、本件訴訟に至ったのである。

8 以上について、これから詳しく論じていくが、最後にもう一度強調しておく。 50年以上もの間実現されなかった事業が、その間「必要な理由」がどんどん変わっていく事業が、現時点で必要性について地権者に合理的に説明できない事業が、そして、多数の地権者らの生活の基盤を奪い、ふるさとを奪い、人間の尊厳を奪う事業が、日本国憲法のもとで許されるはずはない。

## 第2 本件事業の当事者、概要及び経過

### 1 当事者

(1) 原告らは、土地収用法による二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事事業(以上を、本訴状では「本件事業」と言う。)に関する事業認定処分の起業地の内、起業地上に存在する建物に居住する者、又は、収用部分の以下の土地について共有持分を有する者であり、且つ、後述の事業認定処分に対する不服審査請求をしている者である。

なお、原告ら中、原告番号1乃至48は本件事業の起業地内に居住するものである(但し、原告番号27は原告番号23の子であり、原告番号33も原告番号31の子であり、原告番号46乃至48も原告番号44の子であり、いずれも起業地内の元居住者であり、現在は起業地内に居住していないが、実家が起業地内にあり起業地に行き来する関係にあることから本件事業に重大な利害関係を有する。)

また、原告ら中、49番以下110番までは本件起業地である

ア 所在 東彼杵郡川棚町岩屋郷字大山口

地番 1164番

地目 山林

地積 3482平方メートル

イ 所在 東彼杵郡川棚町岩屋郷字上辻

地番 1255番

地目 山林

地積 434平方メートル

の各土地の共有地権者であり、例えばアの土地の54分の1の共有持

分の場合、原告目録備考欄にア 1/54 という表記方法でその共有持分を記載した。

- (2) 被告国に所属する国土交通省九州地方整備局長は、平成 25 年 9 月 6 日付け九州地方整備局告示第 157 号により後述の事業認定処分を行ったことから、行政事件訴訟法第 11 条第 1 項に基づき、本事件における被告は国となる。

## 2 本件事業の概要

- (1) 事業認定 平成 25 年 9 月 6 日頃、国土交通省九州地方整備局長であった岩崎泰彦は、同日、下記の起業者が、下記事業の種類を行うべく、下記起業地の収用について、土地収用法第 20 条各号の要件を全て充足とするとして、同法第 20 条及び同法第 138 条第 1 項の規定により準用される第 20 条の規定に基づく事業認定処分(以下単に「本件認定処分」と言う)をした。なお、起業者である長崎県及び佐世保市が処分庁に対して事業認定申請書を提出したのは、平成 21 年 11 月 9 日である。

### 記

ア 起業者の名称 長崎県及び佐世保市

イ 事業の種類 二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事

ウ 起業地（別紙事業計画書中 3 頁記載の図面の通り）

#### (ア) 土地

A 収用の部分長崎県東彼杵郡川棚町石木郷字鶴堂、字浦ノ山及び字ツブキ、岩屋郷字野稻原、字川原、字川原平、字祓川、字矢杖、字浦ノ谷、字岩屋ノ前、字岩ノ上、字勘藏平、字大平、字権現平、字大迫、字百堂、字坊ノ前、字瀬戸ノ尾尻、字瀬戸ノ尾、字角合平、字狩集道上、字狩集、字下口迫、字上口迫、字二反田、字大山口、字上辻、字下辻、字平六淵、字勘太平、字タル谷及び字中ノ川内並びに木場郷字タリカド、字笹ノ本、字陰ノ迫、字鳶ノ巢、字西ノ迫、字迎島及び字下木場地内

B 使用の部分長崎県東彼杵郡川棚町石木郷字鶴堂及び字ツブキ、

岩屋郷字祓川，字下口迫及び字大山口並びに木場郷字タリカド  
及び字笹ノ本地内

(イ) 漁業権

A 収用の部分[二級河川川棚川水系石木川] 上流 右岸 長崎  
県東彼杵郡川棚町岩屋郷字野稲原 左岸 長崎県東彼杵郡川  
棚町岩屋郷字野稲原から 下流 右岸 長崎県東彼杵郡川棚  
町岩屋郷字野稲原 左岸 長崎県東彼杵郡川棚町岩屋  
郷字野稲原至る間

B 使用の部分[二級河川川棚川水系石木川] 上流 右岸 長崎  
県東彼杵郡川棚町木場郷字迎畠 左岸 長崎県東彼杵  
郡川棚町木場郷字迎畠から 下流 右岸 長崎県東彼杵郡川  
棚町岩屋郷字野稲原 左岸 長崎県東彼杵郡川棚町岩  
屋郷字野稲原至る間

(2) 本件事業の概要

ア 石木ダムは，長崎県川棚川本川に河口から約 2 キロメートル左岸  
で合流する石木川の合流点から約 2 キロメートル上流にある同県東  
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。  
起業者が作成した事業認定申請書によれば，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。また，同じく起業者によれば，石木ダムの諸元  
は以下の通りとされている。

(ア) 重力式コンクリートダム

(イ) 総貯水容量 548 万立方メートル

(ウ) 有効貯水容量（総貯水量から堆砂容量を減じた容量）518 万立  
方メートル

A 治水容量 195 万立方メートル（下記①）

B 利水容量 323 万立方メートル 内 流水の正常な機能維持 74  
万立方メートル（下記②） 水道用水 249 万立方メートル  
（下記③）

(エ) 堤高 55.4 メートル 堤頂長 234 メートル

(オ) 事業費 約 285 億円 内、工事費約 85.6 億円、用地及び補償費約 160 億円、その他約 33.4 億円、事務費約 6 億円) であり、長崎県がうち約 185 億円、佐世保市が約 100 億円を負担する予定とされている。

(カ) 完成予定年度 当初、2016 年(平成 28 年)度とされていた。しかし、長崎県は、平成 27 年 8 月頃、工期を先延ばしにして完成予定年度を 2024 年(平成 34 年)とする方針を示した。なお、未だ本体工事には着工していない。

イ 上記の石木ダム事業の概要は、本件事業の起業者である長崎県及び佐世保市が作成した事業認定申請書に添付された別紙事業計画書記載の通りであるが、石木ダム建設の目的とされている、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詳細は起業者によれば以下の通りとされている。

(ア) ①洪水調節計画 人為的操作を要しない洪水調節方式である自然調節方式であり、ダム地点における計画高水流量 280 立方メートル/秒のうち、220 立方メートル/秒を調節し、60 立方メートル/秒(最大 70 立方メートル/秒)を放流する。これに要する貯水容量は 195 万立方メートルとされている。

(イ) ②流水の正常な機能の維持計画 既得用水の補給等、流水の正常な機能の維持を図るために必要な流量(1 月～3 月 0.090 立方メートル/秒、4 月～12 月 0.120 立方メートル/秒)を石木ダムにより確保する予定であり、これに要する貯水容量は 74 万立方メートルとされている。

(ウ) ③水道用水計画 平成 18 年度当時における佐世保市の給水人口は 24 万 4,104 人、1 日最大給水量は 9 万 9,318 立方メートル/日である。これに対して、起業者によれば、既存の安定水源の給水能力は約 8 万立方メートル/日とされた。また、起業者は、今後下水道の普及による生活用水が増加、大口需要や新規計画といった営業用水の増加等により、平成 29 年度には給水人口 23 万 3,694 人、1 日最大給水量は 11 万 7,300 立方メートル/日になる

と予想した。そこで、石木ダムにより4万立方メートル/日（給水量3万8,000立方メートル/日）の新規水源の開発を行うとされ、これに要する貯水容量は249万立方メートルとされている。

### 3 本件事業の経過

#### (1) 本件事業計画時(1962年)から事業認可(2013年9月6日)まで

ア 原告らが居住ないし所有する土地に石木ダムを建設する計画が持ち上がったのは、今から50年以上前の1962年（昭和37年）頃である。

イ 当時、長崎県は、川棚町と地元住民の承諾を得ることなく、ダム建設を目的として現地調査・測量を行うが、地元住民・川棚町の強い抗議により現地調査・測量を中止した。

ウ 1971年（昭和46年）12月頃、長崎県は、川棚町に対して、石木ダム建設のための予備調査を依頼した。

エ 1972（昭和47年）7月29日長崎県と川棚町は、地元住民に対して、当該予備調査はダム建設に結びつくものではないと説明した上、長崎県、川棚町、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」との内容の書面を作成し、地元住民は予備調査に同意した。この問題については、第4・4項で詳しく述べる。

オ その後、1973年（昭和48年）12月、地元住民が中心となって、「石木ダム建設絶対反対同盟」（以下、「反対同盟」という。）を結成した。

カ 1982年（昭和57年）4月2日、長崎県は、土地収用法11条に基づく測量調査を告示し、川棚町もこれを受理した。

キ その後、同年5月21日、長崎県は、7日間にわたり、機動隊延べ140名を導入して、地元住民の事前承諾を得ずに強制測量を開始した。これに対して、反対同盟は、連日座り込み等による説明要求行動及び抗議行動を行った。

ク 長崎県は、地元住民及び長崎県民の強い説明要求行動及び抗議運動を受けて、強制測量を中止した。

- ケ 2009年（平成21年）11月9日、長崎県及び佐世保市が、国土交通省九州地方整備局に対して、本件事業について事業認定申請をした。
- コ 2013年（平成25年）3月22日、国土交通省九州地方整備局が、地方公聴会を川棚町で開催したところ、地元の出席者の中では、石木ダムに対する反対意見12名である一方、賛成意見は8名に過ぎなかった。
- サ 同年9月6日、国土交通省九州地方整備局長は、長崎県・佐世保市の事業認定申請を認可する処分をした。
- (2) 事業認可以降長崎県知事による説明会（2014年7月11日）まで
- ア 原告らは、上記事業認定に対して、いずれも審査請求をした。なお、原処分庁は、未だ上記審査請求に対する判断を示していない。
- イ 2013年（平成25年）12月5日、反対同盟は石木ダム問題に対応すべく石木ダム対策弁護団を結成した。
- ウ 2013年（平成25年）12月27日、石木ダム対策弁護団及び地権者・支援者らで組織された関係団体（以下、「弁護団他関連団体」という。）は、長崎県知事に対して公開質問状を提出し、翌2014年（平成26年）1月9日、公開質問状に対して知事本人が回答するよう求め県庁にて説明要求行動を行った。
- エ 2014年（平成26年）1月31日、弁護団他関連団体は、長崎県知事本人ではなく、長崎県土木部河川課長が、事業認定資料を添付することをもって回答に替えるという対応をした点につき、抗議文を送ると共に再度公開質問状を送り、知事本人による事業の必要性等に関する説明を求め、同河川課長が指定した場所に赴いた。しかし長崎県知事は説明をするどころか、その場に出席すらしなかった。
- オ 2014年（平成26年）2月21日、長崎県知事ではなく長崎県土木部河川課長が、弁護団他関連団体に対して、事業認定がなされているため事業認定内容に係る質問に答えることは控えるとの回答をしたことを受け、弁護団他関連団体は、同年2月28日、再度、長崎県知事に対して説明要求行動を行うべく、同河川課長が指定した場

所に赴いた。しかし、長崎県知事はその場で説明するどころか、その場に出席すらしなかった。

カ また弁護団他関連団体は、同年 2 月 21 日、同じく起業者である佐世保市長に対しても公開質問状を送った。2014 年(平成 26 年) 3 月 7 日、弁護団他関連団体の佐世保市長に対する公開質問状に対して、佐世保市長ではなく同市水道局長名による回答書が届いた。そこで、同月 14 日、弁護団他関連団体は、佐世保市水道局長が指定した場所を訪れ、公開質問状に対する説明要求行動を行ったが、佐世保市長は説明をするどころか、その場に出席すらしなかった。

キ 2014 年(平成 26 年) 3 月 20 日、弁護団他関連団体は、説明をしない佐世保市長に対して、再度、公開質問状を提出した。これに対して、同月 31 日、佐世保市水道局局長名で回答書が届いたが、その内容は、個別の質問・個別の数値一つ一つに回答することはないという内容であった。2014 年(平成 26) 4 月 11 日、佐世保市長が回答せず、且つ、同市水道局長による回答は個別の質問・個別の数値一つ一つに答えるものではなかったことから、弁護団他関連団体は、佐世保市長の説明を求めて、同市水道局長が指定した場所に赴くが、佐世保市長は説明どころか、その場に出席すらしなかった。そこで弁護団他関連団体は、同年 4 月 25 日、佐世保市長が出席した上で説明を求める公開質問状を送った。

ク 上記の通り、弁護団他関連団体が重ねて長崎県知事又は佐世保市長自身の言葉による説明を求めてきたにもかかわらず、長崎県知事及び佐世保市長は、その説明会へ出席することをことごとく拒否してきた。そうしたところ、2014 年(平成 26 年) 4 月 21 日、長崎県知事は、地権者と面談したいとして、報道陣を帯同した上、地権者 13 世帯の自宅を事前告知なく突然個別訪問した。これを受け、弁護団他関連団体は、同年 5 月 1 日、長崎県知事に対して、「面談了承のご連絡」と題する書面を送り、同知事の面談要請を受け入れるとの回答をした。これに対して、長崎県知事は回答せず、土建土木部河川課長が、同月 15 日、事業の必要性の観点に遡って議論し直



すことはしないとの回答をした。

ケ 2014年（平成26年）5月19日、弁護士他関連団体は、長崎県知事による回答がなく、河川課長の回答において長崎県知事による説明を行うか否かについて全く触れられなかったことから、長崎県知事に対して抗議を行うとともに説明を求める書面を用意し、河川課長が指定した場所に赴いたが、県知事は説明どころか、その場に出席すらしなかった。

コ ところで、弁護士他関連団体は、上記キの通り、2014年（平成26年）4月25日、佐世保市長に対して公開質問状を送っていたところ、佐世保市長はこれに対して回答せず、同市水道局長名による回答が同年5月16日になされた。弁護士他関連団体は、その回答を受けて同年5月23日、同水道局長が指定した場所に赴いたが、佐世保市長は説明どころか、その場に出席すらしなかった。

サ 2014年（平成26年）6月21日、長崎県は、弁護士他関連団体の度重なる要請を受け、地権者が居住している現地こうぼる公民館における説明会をすることとし、同日、同所で説明会がなされた。しかし、弁護士他関連団体が重ねて強く要望していた知事の出席はなく、また、出席者による説明も地権者が石木ダムに同意できるだけの根拠資料をもってなされたものではなかった。そこで、弁護士他関連団体は、同会において、知事自身による説明を改めて求め、この点について長崎県が検討の上、回答することとなった。

シ このようにして、2014年（平成26年）7月11日、長崎県知事、佐世保市長、川棚町長が出席した現地での説明会がなされた。その会では引き続き地権者の同意を得るために説明を行うこと、更に、長崎県知事が出席する必要があると判断される場合は、同知事が出席した説明会を引き続き行うことを確認した上で、閉会した。

(3) 県知事による説明会以降現在まで

ア しかし、その3日後の同月14日、長崎県知事は、地権者に対して、強制収用へ向けた裁決手続きを進めるべく、長崎県の立入調査を実施する旨通知した。

- イ これに対して、同月 17 日、弁護士他関連団体は、長崎県知事に対して、同知事の上記方針に対して抗議するとともに、知事自身による説明を行うことを要求する書面を渡すべく、長崎県が指定した場所に赴くが、県知事は説明どころか、その場に出席すらしなかった。
- ウ その後、2014 年（平成 26 年）8 月 3 日、弁護士他関連団体の強い要求を受けて、長崎県は現地こうばる公民館にて説明会を行うが、長崎県知事は説明するどころか、その場に出席すらしなかった。同日以降、長崎知事及び河川課長は、事業の必要性・公益性に関して、原告ら地権者の納得を得るための説明会開催要求をことごとく拒否し、同日以降、長崎県による事業内容に関する説明会は一切なされていない。
- エ 起業者の上記対応を受けて、弁護士他関連団体は、2014 年（平成 26 年）8 月 8 日、本件事業認定処分庁に対して、これまでの説明会で明らかとなった事実（事業認定処分の根拠とした起業者から提出された書類に恣意的記載・虚偽記載があり、これが当初から判明していたのであれば事業認定がされることはなかったこと）を整理した報告書を送付し、同月 27 日、同処分庁を訪れ口頭で要旨を説明し、再調査を求めたが、それ以降、処分庁から弁護士他関連団体に対する回答や対応はなされていない。
- オ また、長崎県は、現地で説明要求を行う地権者ら及び支援者ら 23 名が、石木ダム建設事業と一体をなす付替県道工事を妨害しているとして、2014 年（平成 26 年）8 月 7 日、長崎地方裁判所佐世保支部に対して、妨害禁止仮処分を申し立て、同年 10 月 24 日、同年 11 月 21 日、同年 12 月 8 日の審尋期日を経て、2015 年（平成 27 年）3 月 24 日、上記 23 名中 16 名に対して、仮処分決定がなされた。
- カ また、長崎県及び佐世保市は、平成 26 年 9 月 5 日、長崎県収用委員会に対して、起業地の一部の土地について収用裁決申請及び明渡裁決申立をし、2014 年（平成 26 年）12 月 16 日に第 1 回目の審理がなされ、翌 2015 年（平成 27 年）2 月 17 日に第 2 回目の審理がなされ、同年 6 月 22 日、原告岩永サカエ、同石丸次儀、同川原

義人，同木本マスエが所有乃至共有する同土地について収用裁決および同年 8 月 24 日を期限とする明渡裁決がなされた。

キ 長崎県及び佐世保市は，2014 年（平成 26 年）11 月 25 日，手続を保留していた起業地の一部についても手続保留の解除をし，残る起業地についても，2015 年（平成 27 年）7 月 8 日，第 2 次の収用裁決申請及び明渡裁決申立をし，また，残る起業地を含む全起業地の裁決申請及び明渡裁決へ向けた手続を進めている現状にある。

4 小括 ～原告の生活の基盤を奪う違憲・違法な事業である～ 以上の経過で石木ダム事業が事業認定され，一部の起業地が強制収用され，今後も起業者は強制収用へ向けた手続を進めるという現状にある。この経過から客観的に明らかなのは，①長崎県・佐世保市が必要性を主張し続けている石木ダムは 50 年以上に亘って完成しておらず，現在も完成の具体的目途が立っていないということ，②原告らを含む地権者らは，長崎県・佐世保市に対して，本事業が必要であることを理解できるだけの説明を原告らにするように重ねて求めてきたにもかかわらず，その政策判断を行う長である長崎県知事・佐世保市長による十分な説明がなされてこなかったこと，③長崎県知事・佐世保市長は，説明責任を放棄して，合理的必要性がない事業を強行したこと，④長崎県知事・佐世保市長が説明を拒否し，且つ，合理的な説明をすることができないがために，原告らが強くこれに抵抗し，反対運動・説明要求運動を続けてきたこと，である。原告らが半世紀にわたって強く抵抗する理由を一言で表せば，「個人の尊厳を含む人が生きていくためのあらゆる基盤を違法に奪われるから」である。原告らが本事業によって奪われるものが何であるかは第 3 項で述べ，本事業がでたらめな事業であることは第 4 項で述べるが，必要性・公益性が認められない本事業によって，原告らの意思に反して，原告らが生きていくためのあらゆる基盤を違法に奪うことが憲法上許容されているはずがない。すなわち，本件事業を遂行することが憲法違反の状態を招来することは明らかである。よって，裁判所は，憲法上の要請に従い，本件事業認定処分を取り消すことを通じて，原告らが生きていくためのあらゆる基盤を守らなければならない。

### 第3 本件事業は人が人として生きることを奪うものである

1 はじめに 本件事業の中心である石木ダムが建設されることによる水没予定地は、主に、川棚町岩屋郷川原（こうばる）地区という場所である。そこには、現在でも13世帯約60名が、先祖代々生活してきた土地を受け継ぎながら、豊かな自然に囲まれて生活をしている。本件事業の起業者は、石木ダム建設のためにこれらの人々をこうばるから追い出し、こうばるをダムの底に沈めようとしている。本件事業は、事業予定地の土地所有者、居住者たる原告らから強制的に土地を収用するため、個人の私有財産に制約を加えるものである。しかし、本件事業によって奪われるものは単なる財産だけではない。本件事業は、そこに居住している13世帯60名からこうばるでの生活を奪い、ひいてはこうばるでおくるはずだった今後の人生を奪う。そして、問題は、そのことが、本件事業においていまだに真剣に検討されていないことである。「奪われようとしているもの」の中身を真剣に考えたとき、それらはこの日本国憲法下では決して奪うことが許されないものであることは明白であり、本件事業の公共性、必要不可欠性を検討するうえでも最も力点を置いて考慮されるべき重要な要素であることは明らかである。そこで、本件事業の問題点等を論じる前に、まず本項において、本件事業において「奪われようとしているもの」は何かを論じる。これは、本件訴訟の本質ともいうべきものである。

#### 2 「奪われようとしているもの」

(1) こうばるとは 原告らの一部が居住し、本件事業による水没予定地とされている川棚町岩屋郷川原（こうばる）地区は、長崎県川棚町の東を流れる川棚川の支流である石木川の中流域にある集落である。周囲を小高い山に囲まれて棚田や畑が広がっており、日本の農村の原風景が残る自然豊かな集落である。すなわち、こうばるでは、春は菜の花が、秋にはコスモスが咲き乱れ、夏にはゲンジボタルの乱舞が見られる。その自然の中、昼間はカワセミやヤマセミ、カワガラスといった鳥が空を舞い、夜はフクロウの声山々に反響する。こうばるを流れる石木川には、7、8か所に固定堰が設置され田んぼの用水に利

用されており、ウナギやモズクガニ、メダカ、ヤマトシマドジョウや他の多くの魚のすみかになっている。川べりにはカスミサンショウウオやトノサマガエル、ニホンアマガエルといった両生類も生息し、クロサナエ、オナガサナエ、オジロサナエ、ヒメアカネといったトンボが田畑を飛び回る。春にはコムラサキやメスグロヒョウモンといった蝶類が飛ぶ姿も見られる。これらのなかには生存が危うくなった生物もあり、ヤマセミ、カワガラス、トノサマガエル、オオガサナエは長崎県レッドデータブックの絶滅危惧Ⅰ種に、カワスミサンショウウオ、ヤマトシマドジョウ、コムラサキ、クロサナエ、オジロサナエは絶滅危惧Ⅱ種に指定されている。

- (2) その中で培われてきた人々の生活 この豊かな自然の中、子どもたちは石木川で魚を追いかけ、野山を駆け、遊び育ってきた。大人たちは石木川の清流で米や野菜を作り、生活してきた。こうばるに住んでいる人々は、ほとんどが先祖代々その土地に住み続けてきた人々である。そのため、こうばるでは、長年、住民がみな顔見知りで、子どもたちはそれぞれの家を行き来して遊び、同じ年頃の子どもの持っている親同士はお互いに子どもたちの様子を話し合い、お互いに子どもの様子を見守るという関係を築いてきた。お互いの田畑の様子を見ながら協力して土地の管理をしたり、田畑でできた作物はおすそ分けをしあってきた。地区の集まり事があれば、それぞれの家が料理を持ち合って集まり、飲食を共にし、祭りともなれば、住民総出で準備をし、ひと時の楽しい時間を共有してきた。現在でも、毎年ほたるが飛ぶ時期になると、女性たちによって公民館の大掃除が行われる。そして、きれいに掃除された公民館で「ほたる祭り」の準備が行われる。餅をつき、炊き込みご飯や煮物を炊き、「ほたる団子」を作る。こうばるの子どもたちもそれを当たり前のように手伝う。おばあさんたちは、麦わらを編んで祭りで販売する「ほたる籠」を作る。男性は材木を組んでテントを張り、会場の設営をする。住民によって作られるほたる祭りは、今では県内外から人々が訪れ、こうばるの人々のおもてなしとこうばるのほたるを楽しむ機会を提供している。また、日常生活

においては、何世代にもわたって耕されてきた田畑で米や野菜を作り、家庭菜園で収穫した作物で豊かな食卓を囲んでいる。こうばるの多くの家はそれぞれの田畑で農業を営んでおり、収穫の時期などには一家総出で農作業を行うことも珍しくない。広々とした土地に趣味の草花を植えて楽しむ者もいる。山で獲ったイノシシ、川で獲ったウナギを人々にふるまうことを楽しみにしている者もいる。

(3) これらの生活は、こうばるの人々がこの地で築いてきたものである

これらのこうばるでの生活は、一朝一夕にできたものではない。山間に作られた田畑は、住民の先祖が石を積み上げ、土を均してきれいな田畑にし、長年にわたりそれを代々維持してきたものである。田畑に引く水は、川からの水路を造り、地域住民で整備してきたものである。人と人とのつながりは、助け合って生活してきたことで、自然と育まれてきたものである。こうばるの人々の暮らしは、長年その土地で生きてきた多くの人々の暮らしの上に成り立っており、その多くの人々の努力によって成り立っているものである。そして、こうばるの人々は、意識的にしろ無意識的にしろ、この土地で培われた恵みを受けて生活をしている。こうばるの人々は、この土地に生まれ育ち、または結婚を機に住み始め、家族を作り、子どもを育て、その家から仕事に行き、食卓を囲んでいた。自分好みの庭を造るもの、好きな調度品をそろえる者もいた。そのような生活は、すべてこのこうばるといふ地の中で醸成されたものであり、この地に根差した住居でしか築けないものである。原告らの中には、先祖代々数百年間こうばるの地に住み続けてきた家もある。彼ら彼女らにとっては、先祖代々住み続け、家を守り、田畑を守り、墓を守ってきたこうばるで暮らし、自分もそこでの暮らしを次の世代に引き継いでいくことが、彼ら彼女ら自身の「生き方」であり、人間らしく生きていく上でその根幹に位置づけられる。

3 これらの生活を奪うこと自体が許されない。そして今、本件事業によって、こうばるの人々の生活が奪われようとしている。こうばるで、人と人とのつながりの中で、この土地の自然と恵みを享受しながら生活を

すること、そしてその生活を続けること自体が、こうばるの人々の権利であり、決して奪われることのない価値である。すなわち、人は社会的な生き物だと言われるように、物質的な満足によってのみ生きるわけではない。人が人として、尊厳ある一個の個人として生きていくためには、自律的に生きていけることが不可欠である。そして、どのような土地で、どのような生活を送るか、どのような人生を送るかは、その人が個の人間・尊厳ある人間として自律的に生きることの根本・基盤であり、その選択ができるということは、決して侵されることのない価値である。

こうばるの人々は、上記のように豊かな自然環境のなか、先祖代々築いてきた生活のうえでそれぞれの住居で生活を築いてきた。その家から働きに出たり、家族で農作業を行ったり、時には地域の人々と協力して必要な作業を行ったりと濃厚な人間関係を築いてきた。家に帰れば、自然の恵みに満ちた食卓を囲み、子どもたちの日々の成長を発見し、家族のぬくもりの中で明日への活力を得ていた。これらの生活は、こうばるでしか築けないものであり、そこに住む人々は、その生活を続けること、この土地で自らの人生を築くことを選択した人々である。そして、この選択は、日本国憲法が人格権として保障するものである。そのため、本件事業は、こうばるの人々の土地を強制的に収用することによって、その人々の生活を奪い、選択を奪って人格権を侵害するものに他ならない。そして、本件事業が、その必要性も乏しい無意味な事業であること、そのような無意味な事業によって、自分たちの生活がすべて水底に沈められることを考えたとき、その被侵害利益の程度・重大さは到底言葉では言い尽くすことができないものである。

- 4 小括 そのほかにも、こうばるの豊かな自然が破壊されることや、長年生活の拠点とし、終の棲家と考えていた土地を強制的に追われ、新しい生活に慣れるための精神的肉体的苦痛など、原告らが被る被害は多数にのぼる。しかし、原告らが「奪われようとしているもの」の最たるものは、上記のようにこうばるの土地で培ってきた生活であり、そこで今後も培われるはずだった人生であり、人が人として生きていくことであり、人間の存在そのものである。日本国憲法が「人間の存在そのも

の」を保障していることは明らかである。それは、時に「個人の尊厳」、  
「人格権」などと総称されるが、憲法が、人が人として生きていくための  
権利を保障していることに疑いはない。そして、この権利は、到底金  
銭では贖うことができない価値であり、すなわち収用が不可能なもので  
ある。したがって、たとえどのように価値がある事業であろうとも、原  
告らこうばるの人々の生活を奪うことはできず、収用は許されない。  
仮に、収用が許される場合があるとしても、この「奪われようとしてい  
るもの」は、最大限の尊重をされるべき価値であることに変わりはない  
のであるから、本件事業の公共性、必要不可欠性を検討するうえでも最  
も力点を置いて考慮すべき重要な要素として、尊重されなければならない。  
後述するように、「到底、公共性も必要不可欠性もない無価値  
な事業」である本件事業によって収用することは絶対に許されないので  
ある。

#### 第4 本件事業の問題点

##### 1 はじめに

- (1) 上記のように、本件事業により、原告ら(特に居住者)の、「人が人として生きる権利」、「人間の存在そのもの」、敢えて法学上の術語を使うならば「人格権」が、侵害される。かかる権利を侵害する事業は、本来許されないことは前述のとおりである。ましてや、違法な事業であれば、絶対に許されない。原告らは本件事業の問題点として、①利水事業としての問題点、②治水事業としての問題点、③手続上の問題点を指摘する。
- (2) ①利水事業の問題点としては 佐世保市が予測する市民の水需要が恣意的であること、同様に工場用水、業務営業用水の予測もでたらめであること、現在確保されている水源の水量についてもでたらめであることなどを指摘する。
- (3) ②治水事業の問題点としては、治水安全度が恣意的に設定されていること、基本高水流量の設定が不合理であること、過去の洪水の原因分析がなされていないこと、石木ダムによらずとも河道整備のみで十分な治水対策となり得ること、他の代替案の検討が不合理であること、



などを指摘する。

- (4) ③手続上の問題点としては、起業者の一人である長崎県知事が自ら作成した覚書に反していることを指摘する。

## 2 利水事業としての問題点

- (1) はじめに 本件事業認定の利水目的について起業者らが強調するポイントは、①佐世保市の将来の水需要が高まること、そのため②現在保有する水源ではその水需要の増加に対応できないことから、新たな水源として石木ダムが是非とも必要である、というものである。

しかし、佐世保市の水需要予測は、何ら合理的な根拠のない予測であるばかりか、中には虚偽の説明まで加えて市民や事業認定庁を欺こうとする悪質なものもあり、到底本件事業の必要性を根拠づけるものではない。本項では、起業者らが過去数回にわたって行った佐世保地区の水需要予測において、それらの予測がいかに石木ダムの必要性を作出するための結果ありきの数字合わせにすぎないものであるのか、それらの数値がいかに強引に、非合理的に導かれ続けてきたか、を明らかにした上で、本件事業が利水面において全く必要のない事業であることを明らかにする。佐世保市が石木ダムが必要であるとする理屈は、上記の通り、①佐世保市における市民と企業の水需要が上がること、②佐世保市には石木ダムを作る以外、その水需要を満たす水源がないこと、である。本項においては、この佐世保市の主張が、いかに事実と乖離したでたらめな主張であるかを、明らかにする。

以下では、(2)において、佐世保市の水需要予測を過去の需要予測と比較することにより、まず「結論ありき」の予測であることを明らかにする。次に、今回の水需要予測において、水需要予測が増加する要因となっている工場用水の増加予測の不合理性を(3)で、さらに商業関係の増加予測の不合理性を(4)で述べる。その上で、(5)において、佐世保市の水源が、実は十分にあることを指摘する。

- (2) 佐世保市は生活用水の水需要についてでたらめの予測をしている

ア 起業者による水需要に関する説明 佐世保市水道局の佐世保市第9期拡張事業平成24年度再評価水需要予測資料（以下「平成

24年水需要予測」という。)では、「近年、全国同規模都市の原単位が減少傾向の中、本市においては、湯水（給水制限）時のみが減少しており、その他の期間は明らかに増加傾向を示している。」、「全国の原単位の減少は節水機器の普及や社会情勢の変化が影響していると思われる。本市においてもこれは同様であると思われるが、その影響を受けた上で増加傾向にあるということは、節水どころでは無く、我慢をしており一般的な受忍限界を超えているため、増加傾向になっている」と述べる（同36頁）。しかし、実際の生活用水の利用は増加しておらず、佐世保市民において「一般的な受忍限界を超えている」ものではなく、以下述べる通り、佐世保市の水需要予測は明らかに不合理であり、でたらめと言わざるを得ない。

イ 「増加傾向である」とする需要予測が恣意的であること まず次表1の通り、佐世保市民の一日一人当たりの生活用水量(原単位)は、1996(平成8)年から2012(平成24)年にかけて、1880から1960の間で推移し、さらに2008(平成20)年から2013(平成25)年の近年5ヵ年について確認すると、1880から1910の間で推移している。

このような生活用水の使用実績値に鑑みれば、起業者らが言う「明らかな増加傾向を示している。」などと評価することは到底できない。起業者らが、実績値を恣意的に「明らかな増加傾向」と表現するのは明らかなミスリーディングであり、水需要が伸びなければ、本件事業の必要性を導くことができないことを理解し、その上で結果ありきの数字合わせをしていることを端的に示すものである。表1

**佐世保市の生活用水原単位の推移（実績値）**

1996（平成8）年	1890／人・日
1997（平成9）年	1920／人・日
1998（平成10）年	1910／人・日
1999（平成11）年	1880／人・日
2000（平成12）年	1930／人・日
2001（平成13）年	1940／人・日

2002（平成14）年	1960／人・日
2003（平成15）年	1930／人・日
2004（平成16）年	1960／人・日
2005（平成17）年	1930／人・日
2006（平成18）年	1930／人・日
2007（平成19）年	1910／人・日
2008（平成20）年	1880／人・日
2009（平成21）年	1890／人・日
2010（平成22）年	1900／人・日
2011（平成23）年	1890／人・日
2012（平成24）年	1900／人・日
2013（平成25）年	1910／人・日
2014（平成26）年	1880／人・日

ウ 「一般的な受忍限界を超えている」 ことについて何ら根拠を有していないこと また、起業者らは、佐世保市民の水需要に関する意識について「節水どころでは無く、我慢をしており一般的な受忍限界を超えている」旨述べる。しかし、佐世保市水道局は、公開質問の席上において佐世保市民が「我慢している」ことを示す根拠がないことを認めた。このように、起業者らは、何らの根拠もなく佐世保市民の水需要について「受忍限界を超えている」ことを作出し、本件事業の必要性を無理やり捏造したものである。

エ 結論ありきの需要予測は繰り返し行われていること

(ア) 2007（平成19）年需要予測の場合 起業者らは2007（平成19）年にも水需要予測（以下「平成19年水需要予測」という。）を発表しているが、次表2のとおり、平成19年需要予測においては、平成19年に2030／人・日の原単位になると予測し、その後、一人一日当たり20ずつ需要が伸びるよう計算され、2013（平成25）年には2140／人・日に達すると予測していた。しかし、実際に

は平成 19 年の原単位は 191ℓ／人・日であり、平成 20 年以後についても、188～191ℓ／人・日の間で推移したにすぎない。すなわち起業者らが行った平成 19 年水需要予測には看過しがたい予測の誤りがあったのである。この誤りは、次に述べるとおり平成 24 年水需要予測においても繰り返されていることと併せ考えると、需要予測の誤りは起業者らの過失というものではなく、石木ダム建設の必要性を作出する目的のために、結果ありきの数字合わせが故意に行われたものと言わざるを得ないのである。

表2 平成19年水需要予測における佐世保市の生活用水原単位に関する予測値と実績値

年度	原単位予測値 (単位：ℓ／人・日)	実績値 (単位：ℓ／人・日)
2007（平成19）年	203	191
2008（平成20）年	205	188
2009（平成21）年	207	189
2010（平成22）年	209	190
2011（平成23）年	208	189
2012（平成24）年	212	190
2013（平成25）年	214	191

- (イ) 2012（平成 24）年需要予測の場合 上記平成 19 年水需要予測の 5 年後に実施された平成 24 年水需要予測では、次表 3 のとおり、2014（平成 26）年から右肩上がりに生活用水の需要が伸びるとされている。この点、平成 19 年水需要予測からみて若干の修正が行われているが、右肩上がりに需要が伸びるといふ根拠のない基本的な方向性に基づく安易な予測は何ら変わっていない。

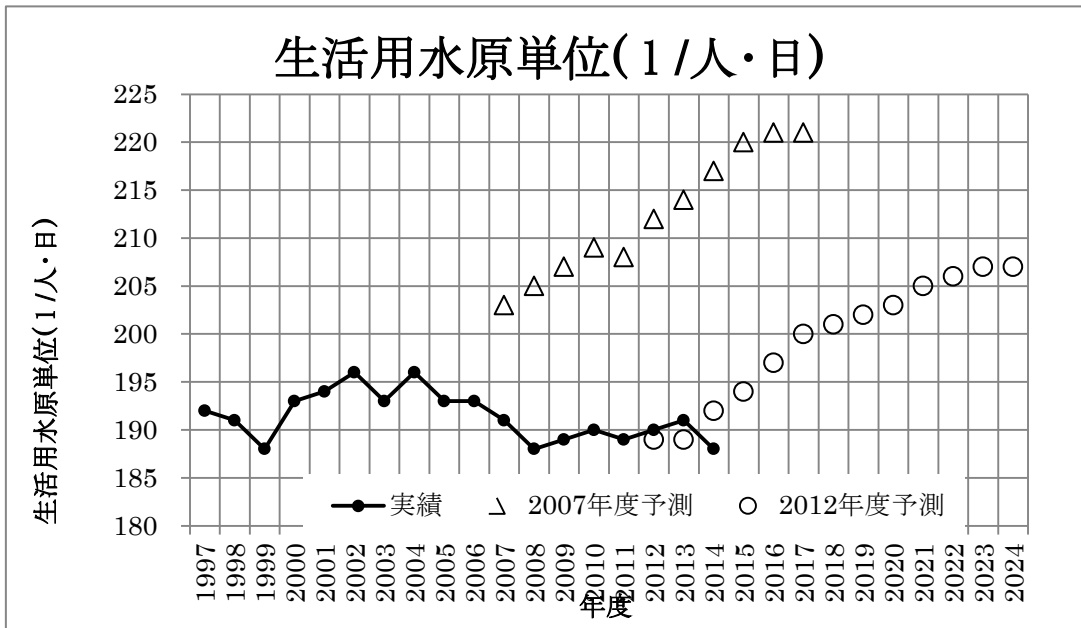
表3 平成24年水需要予測における佐世保市の生活用水原単位に関する予測値と実績値

年度	原単位予測値 (単位：ℓ／人・日)	実績値 (単位：ℓ／人・日)
2012（平成24）年	189	190
2013（平成25）年	189	191
2014（平成26）年	192	188
2015（平成27）年	194	—
2016（平成28）年	197	—
2017（平成29）年	200	—
2018（平成30）年	201	—
2019（平成31）年	202	—
2020（平成32）年	203	—
2021（平成33）年	205	—
2022（平成34）年	206	—
2023（平成35）年	207	—
2024（平成36）年	207	—

(ウ) 小結 以上のとおり、平成19年水需要予測と平成24年水需要予測、及び実績値を同じグラフ上に示すと下記グラフ1のとおりである。このグラフを見ると、起業者らが「水需要が増加傾向にある」との結果を導くために、これまでの実績と大きく乖離した需要予測を行っているかが一目瞭然である。すなわち、需要時点で既に「実績」となっているものは動かしようがないので、そのまま記載した上で、どんなことがあっても数年後に、佐世保市が「希望する」需要量になるように遮二無二、数値を上げているのである。このように、起業者らは、「増加傾向にあること」や「一般的な受忍限界を超えていること」との結論を強引に導くために、佐世保市の水需要の実態・実績値を何ら考慮することなく、恣意的な予測を繰り返し行ってきたものである。

グラフ1 平成19年水需要予測と平成24年水需要予測における佐世

保市の生活用水原単位に関する各予測値と実績値



オ 事業計画において目的とされていない湧水の防止を起業者らは市民に強調していること 起業者らは、佐世保市民に対し、石木ダム建設の必要性を語る上で、「平成 6, 7 年の湧水の苦しみを繰り返してはならない」と繰り返し強調している。しかし、そもそも、石木ダム建設の必要性と平成 6, 7 年の湧水は直結していない。その証拠として事業計画中に湧水対策は挙げられていないのである。起業者らが事業計画に挙げていない湧水対策を市民に対し執拗に強調するのは、湧水への不安を徒に煽り、石木ダムがなくても水源は十分確保できているという事実を隠ぺいする目的であるといわざるを得ない。

カ 小括 このように、本来、佐世保市において、市民は現在水不足に悩んでおらず、将来的にこれ以上水が必要にはならないことが明らかであるにもかかわらず、本件事業を強行するため、まず、本件事業に必要な水需要を計算した上で、その計算値に合致するような「佐世保市民の水需要」をねつ造している。しかも、それだけでは弱いと思ったのか、本来本件事業とは無関係な「湧水対策」を市民向けに広報し、市民の本件事業に対する理解を誤らせている。この一事をもっても本件事業が必要性のない無駄な違法な事業である

ことは明らかである。

(3) 佐世保市の工場用水に関する水需要予測の誤り

ア はじめに 佐世保市は、石木ダムを作らなければ佐世保地区の水需要に対して供給力不足となる根拠の大きな柱のひとつとして、佐世保地区の工場用水の大幅な需要増加が見込まれることをあげている。ところが、この工場用水の水需要予測は、佐世保市のでたらめな将来の水需要予測の中でもとりわけひどいものであり、本件事業の必要性を何が何でも作り出そうとする起業者の卑劣な企ての象徴的なものと断じざるを得ない。以下詳述する。

イ 佐世保市の工場用水の需要予測 平成 24 年水需要予測によれば、佐世保地区の工場用水の需要は、2011(平成 23)年度の実績として 1 日あたり 1,890 立方メートルであった。ところが、石木ダムの目標年度の 2024(平成 36)年度には小佐々地区水道施設統合分 794 立方メートル/日を含めて 8,979 立方メートル、つまり 4.75 倍にも増加すると予測している。その一番の根拠は、佐世保市の工場用水の最大需要先である佐世保重工業株式会社(以下、「SSK」という。)の水道使用量が、2011 年度の実績である 1,166 立方メートル/日からわずか 4 年後の 2015(平成 27)年度以降は、5,691 立方メートル/日と 4.88 倍にも急増するという点である。SSK の水道使用量が、なぜこれほど急激に増加するのかという点、平成 24 年水需要予測には、「SSK では経営方針の変更に伴い、修繕船の売上高を約 2 倍見込んである。」(同 56 頁)という記載があり、船体洗い作業など修繕船事業の計画給水量だけで 4,412 立方メートル/日の増加を見込んでいるというのである。この点、事業認定庁も、本件事業認定理由の中で、「大口需要の企業経営方針の転換等に対応するため」と指摘して、これを佐世保市の水需要増加予測の根拠として認めている。

ウ 佐世保市の SSK に関する工場用水需要予測の誤りと問題点 しかし、このような佐世保市の工場用水の需要予測は、全く根拠のない誤ったものである。

(ア) SSK の修繕船売上高 2 倍は起業者による虚偽説明である ま

ず、平成 24 年水需要予測における「SSKでは経営方針の変更に伴い、修繕船の売上高を約 2 倍見込んである。」という記載自体、全くのでたらめである。すなわち、佐世保市や事業認定庁が指摘するSSKの「経営方針の変更」とは、2012（平成 24）年 10 月 25 日にSSKが発表した「向こう 3 カ年の経営方針（事業再構築について）」において、艦艇・修繕船事業の増強を発表したことを指している。ところが、SSKの艦艇・修繕船事業の売上高は、2011 年度実績が約 86 億円（総売上高 660 億円×13 パーセント）であるところ、「向こう 3 カ年の経営方針」における 2014 年度の艦艇・修繕船事業の売上高目標は 100 億円であり、2011 年度実績の 1.16 倍にすぎない。さらに、SSKは、2013（平成 25）年 5 月 17 日に「新中期経営計画」を発表し、艦艇・修繕船事業の売上高目標を早くも下方修正し、2015 年度の売上高目標は 95 億円と、2011 年度実績のわずか 1.10 倍に修正した。通常「1.1 倍」や「1.16 倍」を「約 2 倍」とは表現するはずはなく、そもそも佐世保市が立てた工場用水需要予測の前提である「SSKの修繕船の売上高を約 2 倍見込む」こと自体が明らかに虚偽の説明であった。

- (イ) SSK の売上高の実績は、2 倍になっていない。しかも、SSKの修繕船事業の売上高は、2013(平成 25)年度実績が 70 億 7000 万円、そして 2014（平成 26）年度実績に至っては 38 億 9000 万円であり、売上高は 2 倍になるどころか、2011 年度実績から半分以上に大幅減少しており、もともとの「向こう 3 カ年の経営方針」における目標値(100 億円)からすれば、6 割以上も下回っている。

この点に関して佐世保市は、原告らが求めた公開質問に対する説明会において、「SSKでは経営方針の変更に伴い、修繕船の売上高を約 2 倍見込んである」という水需要予測資料の記載が明確な誤りであることを認めた上で、「SSKは、修繕船事業を強化し、会社の事業全体における修繕船事業の比率を 2 倍にする方針というのが正確であり、従来 1 つのドックで行っていた修繕船事業を 2 つのドックで同時に行う可能性を見込んでいる」にすぎないこ



とを過大に表現したと弁明した。

- (ウ) 仮に SSK の「売上高」が 2 倍になったとしても、水需要は 2 倍にはならない SSK の売上高が、仮に 2 倍になったとしても、それがそのまま水需要の 2 倍につながるわけではないことは、素人目にも明らかである。まず、SSK が「水」自体を売る企業ならば、そうなるかもしれないが、SSK は造船業者、修繕事業者であり、売上高と水需要は必ずしも比例しない。したがって、このような予測を建てるならば、SSK に対して、「売り上げが 2 倍になる場合、水使用量はどれくらいになるか」という点を調査しなければならない。しかし、佐世保市は、かかる調査をすることなく、以下のような計算を「独自に」行っている。佐世保市によれば、修繕船事業の 4,412 立方メートル／日という数字は、2 つのドックに 1 隻ずつ、合計 2 隻の修繕船が同時に入ったと仮に想定した場合の一日最大使用水量ということであるが、「売り上げが 2 倍になる」ことと「2 つのドックに 2 隻同時に入る」がどういう関係になるのか、全く不明である。
- (エ) 一日最大使用量に過ぎない 上記で述べたように、この 4,412 立方メートル／日という数字は、一年間のピーク時のみに必要となる可能性があるとして想定した最大値を佐世保市が独自に算出した数字である。しかもその修繕船が同時に 2 隻ドックインするような事態が、そもそも存在するのか、存在するとして、1 年のうち何日くらい生じ得るのかについては、佐世保市は、SSK からの事情聴取すら行っておらず、市として全く把握していないのである。
- (オ) 小括 ～佐世保市の需要予測は数字あわせに過ぎない～ 佐世保市は、SSK の修繕船事業の売上高が 2 倍になるという前提事実が全くの虚偽である点については、2013 (平成 25) 年 5 月、長崎県を通じて問い合わせがあった時点で、事業認定庁に修正報告したと説明する。その真偽はともかく、そもそも起業者が殊更虚偽の前提事実を用いて、本件事業の必要性を作出しようとする姿

勢は、本件事業の必要性が存在しないことを当の起業者自身が一番認識しているからに他ならない。佐世保市は、SSKの修繕船事業を強化する経営方針が、本件事業の必要性を基礎づける重要な工場用水需要予測の柱だとしながらも、修繕船が同時に2隻ドックインする日の頻度はおろか、その有無さえ調査検討しておらず、そもそも「4,412 立方メートル/日」という一日の最大使用水量の需要がある日が実際あるのかどうかさえ不明である。万が一、佐世保市が想定する一日最大使用水量が生じる日があったとしても、その日数が、ごくごくわずかなものであれば、わざわざ1年間フルにその需要に見合う容量を賄う本件事業を作るだけの必要性はないはずである。ところで、佐世保市の基幹産業であったSSK自体も経営状況が悪化し、2014（平成26）年10月には、株式会社名村造船所に吸収合併され完全子会社となった。少なくとも、今日現在、SSKの水需要が佐世保市の予測量を大幅に下回っていること、そして今後も増える可能性が極めて低いこと、は明らかである。以上より、「4,412 立方メートル/日」という数字は、単に佐世保市が独自に試算した何ら客観的な根拠に基づかないものであり、本件事業の必要性を作出するための「数字あわせ」の過大な需要予測、佐世保市が、本件事業を進めるためには「そうあってほしい」、「そうあってもらわないと困る」結論ありきの需要予測と断じざるを得ない。

## エ SSK以外の工場用水需要予測の誤り

- (ア) はじめに SSK以外の小口需要の工場用水についても、佐世保市の需要予測は明らかに誤っている。平成24年水需要予測によれば、佐世保市の工場用水使用量は全体として明らかに減少傾向が続いており、小口需要先だけをみると、2011年度（平成23年度）実績の724立方メートル/日は、1994年度（平成6年度）実績の1,759立方メートル/日の41パーセント程度にまで落ち込んでおり、2006年度（平成18年度）以降の実績値として1,000立方メートル/日を超えた年度はない（同51頁）。それにもか

かわらず、佐世保市は、平成 24 年水需要予測において、「現状は  
渇水の影響を強く受けており、最低でも過去 20 年平均までは回復  
する見込みが高い」(同 52 頁)として、2017 年度(平成 29 年度)  
以降は、過去 20 年平均である 1,114 立方メートル/日(2011 年  
度実績の 1.5 倍)に増加するとしている(同 55 頁)。しかし、  
佐世保市のかかる予測に、何らの合理的根拠がないことは明らか  
であり、事実、佐世保市の工場用水の需要予測と実績は大きく乖  
離している。

(イ) 佐世保市の工場用水の需要予測と実績の乖離

A 平成 19 年水需要予測 生活用水の項でも述べたが、佐世保市  
の本件事業の必要性を作出するための結論ありきの需要予測は  
工場用水に関しても繰り返行われている。平成 19 年水需要  
予測では、SSK 以外の小口需要については、何の合理的根拠  
もなく、過去 20 年の実績のうち、2 番目に大きい数値を目標(平  
成 29 年度)に設定し、また SSK についても、「今後景気回復  
に伴い、水量が増加していく可能性があることから、現在より  
もある程度の水量増を見込む必要がある」という極めて杜撰な  
根拠で、過去 20 年の実績のうち、2 番目に大きい数値を目標(平  
成 29 年度)に設定し、その途中年度は、直線的に増加するとい  
う予測を立てていた(同 33~35 頁)。

B 平成 19 年度以降の工場用水の実績 しかし、かかる佐世保市  
の需要予測が、何らの合理的根拠に基づいていないものである  
ことは、その需要予測根拠の薄弱さからも明らかであるが、次  
表 4 のとおり、実績値と比較しても、当初の 2 年間こそ実績値  
が予測値を上回ったが、2009 年度(平成 21 年度)以降は、工  
場用水の実績は減少する一方であり、その需要予測と実績値は 1  
日あたり約 800~2,800 立方メートルと著しい乖離が生じてい  
る。2012(平成 24)年度以降についても、以下の表 4 記載の  
通り、佐世保市の工場用水の年間有収水量は年々減少し続けて  
おり、まさに、佐世保市が何らの合理的根拠に基づかずに需要

予測を行ったことが、日々の現実の利用状況実績によって証明され続けているといえる。

表4 平成19年水需要予測における佐世保市の工場用水に関する予測値と実績値

年度	予測値 (単位：m <sup>3</sup> /日)	実績値 (単位：m <sup>3</sup> /日)
2007（平成19）年	2,321	2,505
2008（平成20）年	2,623	2,717
2009（平成21）年	2,923	2,096
2010（平成22）年	3,224	2,096
2011（平成23）年	3,525	1,890
2012（平成24）年	3,826	1,969
2013（平成25）年	4,024	1,436
2014（平成26）年	4,222	1,452
2015（平成27）年	4,419	—
2016（平成28）年	4,618	—
2017（平成29）年	5,245	—

(ウ) 小括 以上のように、佐世保市の工場用水の需要予測は、平成19年水需要予測の誤りが、その後の実績値を踏まえて修正されるどころか、先に述べた最新の平成24年水需要予測においては、さらに、架空の修繕事業の水需要を捏造して、将来の水需要を不当に増大させるなど、一層ひどくなっている。すなわち、佐世保市の工場用水の需要予測は、石木ダム建設の必要性を殊更作り出すための数字合わせにすぎず、何ら客観的な根拠に基づかないものであり、到底、本件事業の必要性の根拠とはなり得ない。

(4) 佐世保市の業務営業用水に関する水需要予測の誤り

ア 佐世保市の業務営業用水量の需要予測 平成24年水需要予測に

よれば、佐世保市の業務営業用水量の需要は、2011（平成 23）年度の実績である 17,486 立方メートル／日から、目標年度の 2024（平成 36）年度には小佐々地区水道統合分 321 立方メートル／日を含めて 23,323 立方メートル／日、つまり 1.33 倍も増加すると予測している。その根拠は、①小口需要先の需要が観光客数の増加に対応して増加する、②大口需要先である米軍と自衛隊については過去最大値を採用する、③新規分の需要が見込めるというものである。事業認定庁が、事業認定理由の中で、「観光客数の増加」というのはこのことを指摘している。しかし、以下述べるとおり、その予測はいずれも工場用紙の需要予測同様、根拠のない不合理かつ恣意的な予測である。

#### イ 佐世保市の業務営業用水量の需要予測の誤りと問題点

(ア) ①小口需要先 小口需要先は、業務営業用水の需要の約 8 割を占めるが、佐世保市は、観光客の増加に対応して需要が増え、小口需要先は、2011 年度実績の 14,703 立方メートル／日から、目標年度の 2024 年度には 17,359 立方メートル／日と、1.18 倍に増加するとしている。確かに、佐世保市の観光客数は増加傾向にあるが、業務営業用水量の需要が観光客数の増加に対応して増えるというのは、因果関係が全く不明であり、合理性がない。事実、佐世保市の観光客数は、2014（平成 26）年には、対前年比で 9%増えているが、同じ時期の業務営業用水量の需要は、2%余り減少しており、そもそも観光客数と業務営業用水量の関連性がないと言わざるを得ない。

(イ) ②大口需要先 佐世保市は、米軍と自衛隊の大口需要先について、それぞれ過去最大の需要実績の数値（米軍は 2000 年度の 2,279 立方メートル／日、自衛隊は 1987 年度の 1,955 立方メートル／日）が 2017（平成 29）年以降続くと予測しているが、この予測にも何ら根拠がないことは明らかである。

#### ウ 佐世保市の業務営業用水の需要予測と実績の乖離

(ア) 平成 19 年水需要予測 平成 19 年水需要予測では、業務営業用

水についても、何の合理的根拠もなく、過去 20 年の実績のうち、2 番目に大きい数値を目標（平成 29 年度）に設定し、その途中年度は、直線的に増加するという予測を立てていた（同 27～29 頁）。

- (イ) 平成 19 年度以降の業務営業用水の実績 しかし、かかる佐世保市の需要予測が、何らの合理的根拠に基づいていないものであることは、その需要予測根拠の薄弱さからも明らかであるが、次表 5 のとおり、実績値と比較しても、2007 年度（平成 19 年度）以降は、予測値が上昇するのと正反対に、業務営業用水の実績は減少する一方であり、その需要予測と実績値は 1 日あたり約 1,000～5,900 立方メートルと著しい乖離が生じている。

表 5 平成 19 年水需要予測における佐世保市の業務営業用水に関する予測値と実績値

年度	予測値 (単位：m <sup>3</sup> /日)	実績値 (単位：m <sup>3</sup> /日)
2007（平成19）年	20,789	19,755
2008（平成20）年	21,172	18,330
2009（平成21）年	21,554	18,323
2010（平成22）年	21,931	17,797
2011（平成23）年	22,144	17,486
2012（平成24）年	22,355	17,224
2013（平成25）年	22,568	17,286
2014（平成26）年	22,781	16,873

エ 小括 以上のとおり、佐世保地区の業務営業用水量が 1.33 倍も増加するという需要予測は、何ら客観的な根拠に基づかない誤ったものであり、石木ダムの必要性を殊更作り出すための恣意的予測と言わざるを得ない。

- (5) 石木ダムがなくても水源は足りていること

ア 起業者ら側の説明 起業者らは、佐世保地区の水源に関して、①現在、佐世保地区は1日あたり10万5,500立方メートルの水源があるが、安定した水源は7万7,000立方メートルであり、残り2万8,500立方メートルは**不安定な水源**であること、②一方、将来的には11万7,000立方メートルの水源が必要であること、③したがって安定的な水源として4万立方メートルが必要であり、それを石木ダムによって補おうとしていることを説明している。

イ 佐世保市は不安定取水に依存していない

(ア) はじめに 上記のとおり、起業者らは、いかにも水源が足りないかのように述べるが、それは実態に反するばかりか、水利権に関する法的な説明に合致しない。起業者らの水源に関する説明は、佐世保市民ばかりか事業認定の判断を誤った方向に導くものであって許されない。以下、詳述する。

(イ) 「不安定水源」という説明の誤り そもそも、起業者らは「不安定水源」という用語を用いるが、そもそもこのような法律用語は存在しない。法的に語られる用語として近似するものは「不安定取水」である。ここでいう「不安定取水」とは、「河川流量が豊富な時には取水が可能であるが、河川流量が少なくなる渇水時には取水することが困難となる河川からの取水で、流量が基準渇水流量を超えた時のみ取水できる」という意味である。さらに、「不安定取水」の対義語は「安定取水」であるが、この「安定取水」には許可水利権と慣行水利権が含まれており、慣行水利権が認められた水源は、安定的な取水が可能な水源として分類されている。すなわち、慣行水利権は「(法的に)不安定」な「水源」ではない。起業者らは慣行水利権をあたかも取水量の「不安定」な「水源」であるかのように説明し、実態に反して、継続的な取水が困難であるかのような印象付けを行っているのである。そして、事実、佐世保市の慣行水利権からの取水は安定している。

ウ 水源は長年に亘って足りていること 佐世保地区の水源は、石木ダムを建設せずとも、慣行水利権を含めて、安定的に取水可能な実

態が存する。このことについて、一日最大給水量の点から考察を加える。下記表6は、各年において、最も給水（取水）を要した日の給水量の実績を示したものである。これを見ると1997年（平成9年）年以後、一日最大給水量は7万7,000立方メートルを大幅に超えている。ここで、7万7,000立方メートルを目安としたのは、起業者らがいう「安定した水源」から給水できる量が7万7,000立方メートルと述べているからである。仮に、起業者らの説明を前提にすると、安定的な水源からの給水できる7万7,000立方メートルを超える部分は「不安定水源」から給水したことになる。すなわち、佐世保地区においては、長年の間、「不安定水源」から約2万から3万立方メートルを超える給水を継続してきたことになるのである。このような給水の実態に鑑みれば、起業者らがいう「不安定水源」は、とりもなおさず安定した水源であることを認めざるを得ない。しかも、慣行水利権は許可水利権同様、強い権利性を有しており、法律上も何ら問題がない。それにもかかわらず、起業者らが、「不安定な水源」と言い張るのは、石木ダム建設という結論が先にあり、これを実現させるためには水源が不足しているとの説明をしなければならぬから、である。

表6 一日最大給水量の実績の推移

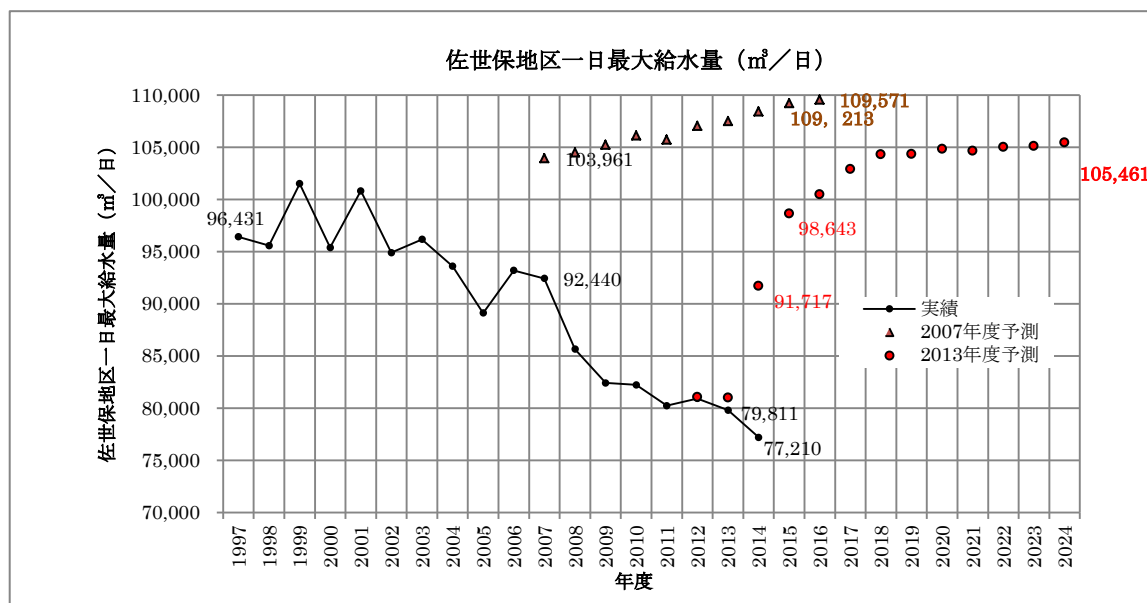
1997（平成9）年	96,431m <sup>3</sup>
1998（平成10）年	95,580m <sup>3</sup>
1999（平成11）年	101,510m <sup>3</sup>
2000（平成12）年	95,400m <sup>3</sup>
2001（平成13）年	100,830m <sup>3</sup>
2002（平成14）年	94,900m <sup>3</sup>
2003（平成15）年	96,180m <sup>3</sup>
2004（平成16）年	93,610m <sup>3</sup>
2005（平成17）年	89,130m <sup>3</sup>



2006（平成18）年	93,210m <sup>3</sup>
2007（平成19）年	92,440m <sup>3</sup>
2008（平成20）年	85,660m <sup>3</sup>
2009（平成21）年	82,417m <sup>3</sup>
2010（平成22）年	82,444m <sup>3</sup>
2011（平成23）年	80,240m <sup>3</sup>
2012（平成24）年	80,941m <sup>3</sup>
2013（平成25）年	79,811m <sup>3</sup>
2014（平成26）年	77,099 m <sup>3</sup>

(6) 小括 ～石木ダムがなくても水源は足りていること～ 以上、生活用水、工場用水、業務営業用水、そして水源の確保の点から考察してきたが、いずれの観点からも、起業者らが行った需要予測は、佐世保市の水需要の実績や実態を反映したものではなく、結論ありきの数字合わせに過ぎないことが明らかである。そのことを端的に表したものが、下記グラフ2である。生活用水、工場用水、業務営業用水全体の水需要は年々下がり続けていることが一日最大給水量のグラフによって明らかである。その一方で、起業者らは、2007年（平成19年）及び2012年（平成24年）に実施した需要予測において、繰り返し過大な見積もりを行っている。起業者らの需要予測と実績値の乖離は大きくなるばかりである。このように、起業者が行った利水に関する本件事業の必要性が、でたらめな予測に基づいていること、実際にも、明らかにそのような需要がないことからして、本件事業が少なくとも利水に関しては全く必要のない事業であることは明らかである。

#### グラフ2 佐世保地区の一日最大給水量の実績値



### 3 治水事業としての問題点

(1) はじめに 本項では、本件事業の目的のうち治水に関する計画がでたらめであることについて述べる。利水のみならず、治水の面でも本件事業はその基礎となる数値等のデータが適正なものとは言えず、また十分な検討を経たものとは到底評価できない。すなわち、本件事業は治水の面からも本件事業はその必要性・合理性を欠く違法な事業であることは明らかである。具体的には、まず一般的な治水計画の策定手順、本事業における治水計画の内容について述べた上で、①治水安全度の設定内容の不合理性とこれによる治水効果の限定、②基本高水流量の設定が不合理である点、③石木ダムの建設をしなくとも河道整備のみで十分である点、④過去の洪水の原因の分析がなされていない点、⑤他の治水案の検討が不適切である点について述べる。

(2) 治水計画の一般的策定手順 はじめに、一般的に治水計画を策定する際の手順について説明する。

ア まず、どの程度の降雨まで安全に河川の水を流下することができるかという計画規模を定める。この安全の度合いを「治水安全度」という。例えば 30 年に一度発生する洪水に対して安全な場合は「治水安全度 1/30 年」、100 年に一度発生する洪水に対して安全な場合

は「治水安全度 1/100 年」と言う。

イ 次に、「計画雨量」を決める。「計画雨量」は治水安全度に応じた最大降雨量となった場合、洪水ピーク流量を含めた流量に影響をもたらす連続降雨期間（集水域が狭い場合は数時間、広い場合は 24 時間もしくは 48 時間）についての過去の実績降雨データから確率計算で算出する。例えば治水安全度を 1/100 年とし、洪水流量に影響をもたらす連続降雨期間を 24 時間とした場合、過去の降雨データから 100 年に 1 度発生するであろう 24 時間最大降雨量を算出し、これを「計画雨量」とする。また、ある河川での降雨を想定した場合、降雨の場所・時間・量によって当該河川に流出する洪水流量が異なる。そこで、過去のデータから複数の降雨パターン（降雨量の変化、時間ごとの降雨量分布）を検証した上で、計画上想定する雨の降り方（降雨パターン）を決定する。

ウ 最後に、「基本高水流量」を決定する。「基本高水流量」は、「計画雨量」の雨が、採用した降雨パターンにて流域に降った場合に、雨がそのまま川に流れ出るとした場合の河川の流量のことである。降雨パターンは、簡単に言えば雨が多くなったり、少なくなったりする時間的变化が、過去に発生した洪水時にどのようになっていたかを再現したものである。ダム等の洪水調整を行わない状態で、河川にどの程度水が流れるかを計算した流量のことである。この「基本高水流量」を当該河川の最終的な治水目標流量（当該河川においてその流量となった場合でも河川の氾濫などが発生しないようにする目標となる流量）とする。

エ これらを基礎に、洪水調整を行い安全に流下できるよう治水計画が策定される。なお、「基本高水流量」からダムや調節池などの洪水調節の量を差し引いて川に受け持たせる流量のことを「計画高水流量」という。一般的には、以上の各情報を順番に検討して、具体的な治水計画が策定される。

### (3) 川棚川水系河川整備計画における治水計画

ア 長崎県の策定した川棚川水系河川整備計画では、治水計画につい

て次のような説明がなされている。まず、川棚川のうち石木ダムの設置予定のある石木川と合流する地点より下流については 1/100 年の治水安全度とし、この合流地点より上流では 1/30 年の治水安全度としている。そして、100 年に一度の確率で発生する降雨量（計画降雨）について、最大 24 時間雨量を 400 mm、最大 3 時間雨量を 203mm となると設定している。その上で、この最大雨量（24 時間雨量が 400 mm となり、かつ 3 時間雨量が 203 mm となるように）を過去の 9 洪水の降雨パターン（雨量の分布パターン）に当てはめた。

「降雨パターンに当てはめる」というのは、各降雨パターンごとに 24 時間雨量、3 時間雨量がそれぞれ最大（400 mm、203 mm）となる数値に設定をして、川棚川の流量がどのようになるかをシミュレーションすることである。このようにして、過去の 9 洪水の際の降雨パターンにて計画雨量が降ったことを想定した場合のそれぞれの川棚川に流れ出す流量パターンを描き、その中で川棚川の流量ピークが最大となった（昭和 42 年 7 月 9 日洪水のパターン）流量（1,391.1 立方メートル／秒）を採用している。そして、これ（最大流量の 10 立方メートル単位の切り上げをした数字である 1,400 立方メートル／秒）をもって「100 年間で予想される一番大きな流量」と考えて基準点である山道橋地点における基本高水流量を 1,400 立方メートル／秒とした。このようにして算出された基本高水流量 1,400 立方メートル／秒を既存のダムである野々川ダムと本件事業たる石木ダム併せて 270 立方メートル／秒の洪水調節（川棚川への流出流量の調節）を行い、計画高水流量を 1,130 立方メートル／秒とする計画となっている。

イ 以上を簡単にまとめると、「100 年に一度川棚川に 1,400 立方メートル／秒の流量が流れる可能性があることを前提に、この流量となる豪雨が発生した場合に既存の野々川ダムと新設する石木ダムで合計 270 立方メートル／秒の洪水調節を行い（ピークカット）し、基準点となる山道橋付近にて最大流量を 1,130 立方メートル／秒となるようにする」というのが、長崎県の本件事業における治水計画であ

る。

(4) 本件事業の問題点

ア ① 恣意的に設定された治水安全度

(ア) 川棚川水系河川整備計画では、治水計画について川棚川のうち石木ダムの設置予定のある石木川と合流する地点より下流については1/100年の治水安全度とし、合流地点より上流では1/30年の治水安全度としている。しかしこのように一つの河川において段階的な治水安全度の設定をすると、川棚川にて「治水安全度1/100年」として想定した豪雨が発生した場合には、次項で述べるように、治水安全度の高い下流域で河川が氾濫(越流)する以前に、治水安全度の低い上流域で先に河川の氾濫が発生してしまうこととなる。

(イ) 川棚川の石木川合流点よりも上流の地点は、全て治水安全度は1/30対応のままなので、1/100の治水安全度とした場合にて設定した基本高水流量が流れることが想定された降雨状況の場合には、同合流地点よりも上流の地点にて流下能力流量を超える流量の水が流れてくる。このため、100年に一度の豪雨が降った場合には、石木川との合流地点よりも上流部にて流下能力流量を超えた水は川棚川の外部へと越水してしまい、基準点となる山道橋付近では既に大幅に流下してくる水量は減少することとなる。このため、基準点である山道橋付近を含めた下流域では、河川整備計画にて想定していたような流量(基本高水流量)とはなりえない。仮に計画雨量の降雨があっても、石木ダムの有無にかかわらず、石木川合流地点よりも下流域では大きな氾濫は起きず、これよりも上流地点の流下能力の乏しい区間にて多大な氾濫が発生するのである。

(ウ) 確かに、過去に発生した水害時には、未だ河道整備が不十分であった下流地点においても越流が発生した可能性があるが、後述のようにその後に策定された河川整備計画では1,130立方メートル/秒もの流下能力を確保することが予定されている。このため、

従前の洪水被害時とは、整備がなされる石木川合流地点以下の下流の流下能力の状況は全く異なる。

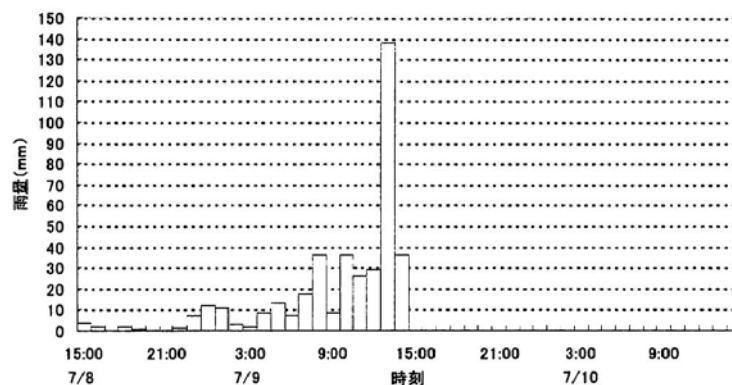
- (エ) このように、現実には連続している上流と下流の治水安全度に差異を設けた上、下流のみを切り取って殊更治水安全度を上げたのは、治水安全度を上げなければ石木ダム必要性を作出できなかったがために他ならず、本件事業では治水安全度が恣意的に設定されたとの評価を免れない。したがって、現実には連続性ある河川につき、石木ダムありきで恣意的に治水安全度が設定されている点において、かかる治水安全度の設定に何ら合理性はなく、この治水安全度を前提にした石木ダム建設にも何ら合理性がなく、公益につながるものではないことは明白である。

イ ②設定された基本高水流量の不合理性

- (ア) 事業認定告示及び川棚川河川整備計画では、「基本高水流量」(計算上出てくる大雨の場合に到達するであろう川棚川の流量)を1,400立方メートル/秒としている。起業者の設定した基本高水流量とされる1,400立方メートル/秒は、実際には100年に一度も発生する可能性はない極端に過大な流量になっている。「基本高水流量」は治水計画策定の前提となる重要な数値である。かかる数値に合理性があるか否かは同計画の合理性の有無に直結する問題である。
- (イ) まず、実績として川棚川ではこれまで1,400立方メートル/秒の流量となったことは記録上一度もない。すなわち、記録上川棚川の洪水時の流量が最大となったのは、1948年(昭和23年)9月に発生した水害時であった。その際の川棚川の流量は、1,018～1,161立方メートル/秒の流量であった。このため、設定された基本高水流量1,400立方メートル/秒をはるかに下回っている。したがって、長崎県の考える基本高水流量は、実績値をはるかに上回る異常な数値であることは明白である。
- (ウ) ところで、かかる数値は次のように算出されたものである。まず、確率計算より100年に1回の最大雨量を24時間雨量400mm,

3 時間雨量を 203mm と設定した。そして、この条件を過去の 9 洪水（の降雨パターン）に当てはめて（降雨量を引き伸して）、もっとも大きなピーク流量が得られた 1967 年（昭和 42 年）7 月 9 日洪水型にて算出された 1,400 立方メートル／秒を基本高水流量としている。簡単に言えば、100 年に一度の確率で 24 時間に 400 mm かつ 3 時間で 203mm の量の雨が降る可能性があり、さらにその際の雨の降り方を短時間（約 1 時間）に勢いよく降った 1967 年（昭和 42 年）7 月 9 日豪雨の降り方を想定して引き伸ばしている。

- (エ) 確かに、24 時間の雨量 400mm、3 時間雨量 203 mm となることは 100 年に 1 度発生する可能性はあるかもしれない。しかし、かかる雨量の降雨となることと、100 年に一度 1,400 立方メートル／秒の流量となることは同じではない。降雨パターン(雨の時間分布)についての生起確率の検討をしていないからである。すなわち、整備計画における確率計算はあくまで 100 年に一度発生する 24 時間と 3 時間の降雨最大量の計算のみであり、どのような雨の降り方が発生するか（これにより最大流量が大きく変化する）については確率計算から除外している。
- (オ) 長崎県は 9 パターンの降雨パターン(雨量分布)のうち、1967 年（昭和 42 年）7 月 9 日洪水型の集中豪雨のような次に示す降雨パターンを採用している。



計画降雨ハイト (昭和 42 年 7 月 9 日型)

ここで採用されたパターン自体，長崎県が水害事例として挙げた 9 つのパターンのうちの 1 パターンにすぎない。また，この降雨パターンは，1 時間に集中して約 138mm の降雨があり，他の時間帯はその 3 分の 1 未満という極めて特殊な雨の降り方となっている。最大降雨量を算出した時点で 100 年に 1 回発生する最大降雨量の確率計算となっているのであるから，既に確率としては最大降雨量の発生する確率の算定までにおいて 100 年に 1 回の発生確率となっている。その上で様々な降雨分布のうち，特殊な降雨分布となるパターン 1967 年（昭和 42 年）7 月 9 日洪水型を採用しているため，明らかに 1/100 年よりも発生確率は低いはずである（過去の実績豪雨のうちこのパターンと同程度の集中豪雨の降雨パターンとなる確率は 9 事例中でも他にはない）。本来は採用する降雨パターンを決定する際に，単に 24 時間と 3 時間降雨量が最大降雨量となる確率だけでなく，流域への 1 時間あたりの降雨の量(降雨強度)についてもそれが生じる確率を考慮する必要がある。しかし，起業者はことさらにかかる降雨強度の発生確率の検討を捨象して，最大降雨量の発生確率のみをもって 1/100 年としているのである。

- (カ) このように，整備計画にて想定する基本高水流量（1,400 立方メートル/秒）となる場合は，i) 100 年に 1 度の最大洪水流量を



もたらず 24 時間と 3 時間降雨量が 100 年に 1 回の確率であり、かつ ii)1967 年(昭和 42 年)7 月 9 日洪水型の降り方(降雨分布)となる(i と ii が同時に発生する)場合なのであるから、そのような降雨状況となる確率が、100 年に 1 回よりもさらに大幅に低いことは明白である。

(キ) 先述の川棚川で実際に発生した流量実績の数値(1,018~1,116 立方メートル/秒)から見ても、1,400 立方メートル/秒という数字はあまりにもかけ離れた数値であり、異常な値である。後述のように、川棚川の流下能力は整備計画上 1,1130 立方メートル/秒とすることとなっているため、起業者らとしてはこの数値をはるかに上回る「基本高水流量」を設定したかったものと思われるが、実績値を考慮すれば基本高水流量の設定を高くとも 1,116 m<sup>3</sup>/秒程度とすべきところである。しかも、川棚川には上流に既に野々川ダムがあり、このダムで 80 立方メートル/秒の調節効果があることから、石木ダムを必要と主張する起業者としては(整備計画上の流下能力 1,130 立方メートル/秒+野々川ダム調節能力 80 立方メートル/秒で)少なくとも基本高水流量は 1,210 立方メートル/秒を大きく越える数字でなければ、堤防の整備のみで治水目的は十分に達成できてしまうのである。

(ク) したがって、1,400 立方メートル/秒の基本高水流量は、単に石木ダムの建設を目的として恣意的に設定した数字にすぎず、本来的には実績値を参考として 1,116 立方メートル/秒程度とすべきであった。治水計画の前提となる基本高水流量について、かかる不合理な設定をなしている以上、本件ダム事業そのものに合理性が欠けることは明らかである。

ウ ③河道整備のみで十分な治水対策となる点 川棚川水系河川整備計画では、治水計画として河道の整備を行うとともに石木ダムを作ることとされている。この河道整備の目標は、起業者長崎県によれば 1,130 立方メートル/秒(基準点である山道橋地点)の流量まで安定して下流へと流すことができることとされている。これまでに

大きな水害が4回記録されていることは先に述べたとおりであるが、それらの大洪水の際にも川棚川の流量が1,130立方メートル/秒を越えたことは記録上一度もない。言い換えると、実績データからは石木ダムがなくても、河道の整備さえ計画通りに行えば川棚川の石木川合流点下流域で洪水被害が発生することはない。石木ダムがなくとも過去の水害時の雨の降り方であれば（河道の整備をなすことで）洪水被害は発生しないのであるから、事業認定告示や事業認定申請書において事業の公益性の説明として過去の洪水被害を被害実績事例として引用していること自体、不合理であり、誤導と言わざるを得ない。したがって、本件事業はそもそも不要であり、現在必要な治水対策としては河道の整備で十分である。したがって、本件事業には公益性・必要性が皆無と言わざるを得ない。

エ ④洪水の原因の分析がなされていない 公益目的として、将来の水害を防止するのであれば有効な治水計画を策定するためには、過去の水害の原因を研究することは不可欠である。もし、川棚川下流の過去の洪水の原因が川棚川の越流による外水氾濫ではなかったならば、本件事業によって洪水は防げないことになり、石木ダム事業を建設するという無駄な事業をするだけでなく、本来必要な洪水対策事業もされず、二重に国民の利益に反するからである。しかし、これまでに起業者は過去の水害の原因分析はほとんど行っていない。河川の越流による洪水被害があったことが前提として計画高水流量を低く抑える治水計画がなされているものの、過去の洪水時における科学的調査等は一切行われていない。地域住民からは、川棚川流域で発生した水害の原因について、「内水氾濫」（低地に降った雨が河川等に流出できなかつたことによって氾濫する場合）や支流の氾濫（川棚川の支流が陸域へ氾濫して越流した場合）、川棚川への側溝逆止弁閉め忘れによる堤防内地への逆流の可能性等の要因を複数指摘がなされているにもかかわらず、事業者は適切な調査・原因追及をしていない。川棚川流域の住民の生命・財産を守る公益目的が現実にあるのであれば、川棚川流域の水害の原因を確実

に調査して、科学的に判明した原因に応じた治水計画を策定すべきであるが、起業者はこれを怠っているのである。かかる調査・分析を怠った前提での治水計画にはそもそも治水計画としての合理性に欠けることは明らかであり、石木ダムありきの客観性に乏しい・公益性がない事業であると言わざるを得ない。先述のように、これまでに発生した水害時と同様の川棚川の流量であれば、計画通りの河道整備のみでも越流による洪水被害は防ぐことができる。このため、治水対策をするとしても既に計画がなされている河道整備さえしっかりと行えば越流による氾濫は防止することができる。そして、過去の洪水の原因が越流ではなく他の要因による場合には川棚川の流量を調整する石木ダムでは、現実的な治水対策とならない。したがって、本件事業においてはダムの建設が効果的な治水対策となること自体について何ら合理的根拠を有しない。すなわち現実的に治水効果を有する事業とは到底評価しえないのである。本件事業にはかかる観点からも事業の必要性がないことは明らかである。

オ ⑤他の治水案の検討が不適切である点

(ア) 代替案検討の必要性 本件事業が、原告らの有する土地等の財産を強制的に収用するものである以上、その収用される財産の範囲は必要不可欠な範囲に限定されなければならない。また、ダム建設は多額の税金を投入する事業であるから、より安価に同一の目的・効果を達成できる方法（代替案）があるのであれば、これによるべきである。かかる視点から、本件事業の必要性の判断においては適切に代替案の有無を検討することは必要不可欠である。権利の侵害を受ける者らに対する侵害の程度がより制限的なものがあるか否か、または投入される税金の金額（事業費）がより少ない手段があるか否か、これが適切に評価されて初めて本件事業の必要性が基礎づけられる。ところが、本件事業においては以下に述べるとおり、適切に代替案を検討してきていない事情が明らかとなっている。

(イ) 代替案と比較する際の本件事業の事業費について この点、起

業者は、石木ダム建設の完成までに要する費用を、残事業費のうちの治水割合 47 パーセント及び維持管理費等合計 77 億円と設定しているようである。しかし、ここでは現実にダム建設のために、今後起業者らが現に負担することが予想される費用を全て計上する必要がある。前述のように、本件事業において利水目的において事業の必要性がないことは明白である上、ダム建設事業そのものは治水・利水とで不可分一体となっている建設事業なのであるから、少なくとも残事業費 142 億円(平成 26 年度以後の残事業費として公表されている金額)の全てを本件事業のために要する費用として計上すべきである。また、これまで起業者は本件事業の過去に算定した事業費は公表しているものの、現時点において今後本件事業を完成させるために必要となることを見通せる事業費については一切明らかにしていない。石木ダムの事業期間については、計画がなされてから 50 年間にもわたって建設がなされておらず、しかも起業者は直近では平成 27 年 8 月にも工期を 6 年間延長する方針を明らかにしている。さらに、東日本大震災及び東京オリンピックなどにより(人件費・材料費など全ての建設工事費目にて)建設費用は数年前と比較しても大幅に高騰しているのは公知の事実である。かかる事情からすれば、実際に本件事業を完成させるために必要となる費用は、起業者らが当初想定していた費用を大幅に上回るものとなっているはずである。したがって、比較の対象とすべき事業費は、少なくとも既存の残事業費 142 億円に加えて、実際には現在までに判明している事情の変更(工期の延長・工事費用の高騰)により加算すべき費用をこれに加えた現実的な費用を代替案との比較対象となる事業費とすべきである。

- (ウ) 「ダム中止に伴って発生する費用」を代替案へ加算している この点、起業者らは本件事業以外の治水対策案(代替案)の実現に要する費用として、ダム中止にともなって発生する費用「62 億円が発生する」としている。起業者である長崎県に、かかる中止に伴う費用の内訳を確認すると、ダム中止に伴う費用の内訳は、①

付け替え道路完成にかかる費用，②既買収地の維持管理費用（50年間分），③仮設水道維持管理費用（50年間分），④過年度事業費に対する利水負担費用（長崎県が佐世保市に対して支払うかもしれない費用）とのことであった。しかし，①付け替え道路費用は専らダム建設を行う場合に必要となる費用であって，ダムを建設しない場合に新たに発生する費用ではない。また，②（既買収地の維持管理費用）及び③（仮設水道維持管理費用）については，代替案の実現のために必要となるものではない。しかも，これらについては何ら法令等の根拠なく50年間の長期にわたる期間に相応する管理費用を算出している。しかも②（買収地の管理費用）については買収地の活用や譲渡等の処分も一切検討せずに費用のみを積み上げている。加えて，④過年度事業費に対する利水負担費用については，起業者である佐世保市と長崎県との間でかかる費用の支出の合意をなしているものではない。そうである以上，長崎県にとっては何らこれを負担する義務のない費用である。また，長崎県としてもかかる費用を支出するつもりはない。単に，支出する可能性がないわけでもないというレベルのものを数字として積み上げてみただけである。以上のとおり，起業者である長崎県の行った治水代替案検討においては，62億円もの巨額の費用を，現実に代替案の実行のために必要とならないにもかかわらず，全ての代替案の予想事業費に上乘せして，各代替案に必要な費用見込みを過剰に高額なものと評価している。ダム建設の中止をすればそれ自体で今後新たに62億円もの費用が発生する理由は一切ない。また，今後石木ダムを建設することによって前述の事業費の支出はなくなる上，中止によって新たにかかると思われる費用を上回る利益(地権者への権利侵害が防止でき，環境への影響が回避できる)がある。このように考えると，ダムを中止することによって発生するとされている費用は，現実に代替案の実行のために必要となる費用ではなく，単にダム建設を行うために代替案の評価を下げるために恣意的に計上されているだけのもの

のであることは明らかである。

(エ) 河道整備の進行により必要な代替案が変化している点

A 川棚川水系河川整備計画が定められて後、川棚川本流の河道整備は順調に進んでいる。そして、前述のとおり、近い将来、川棚川の河道は十分に整備される結果、これまでの過去の水害時と同程度の降雨状況であれば、今後洪水被害は発生しないこととなる。すなわち、起業者である長崎県によれば、(ア)河道整備が順調に行われた場合には、基準点である山道橋付近では  $1,130 \text{ m}^3/\text{秒}$  の流量まで安全に下流へ流すことができる。また、河道整備は技術的に困難というわけではないので行う予定である。そして、(イ)このように河道整備が計画通りに行われた場合には、過去に発生した洪水被害の際の降水量・流量であれば、予測としては被害が発生しないはずであると回答している。したがって、代替案そのものがなくとも、既に石木ダムによる治水の必要性は存在しないことは明白である。

B また、仮に起業者長崎県の考える  $1/100$  の治水安全度を確保するために一定の治水対策が必要としても、河道整備がなされる結果として、山道橋地点での流量が  $1,130 \text{ m}^3/\text{秒}$  を越えなければ洪水被害は発生しない。

C 本件事業計画は 1973 年（昭和 48 年）に企画された昔の計画である上に、計画そのものを技術的観点から見直してきていないことから、本件事業では莫大な量の水を貯水しなければ流量の調整ができない原始的な治水方法である。しかし、起業者長崎県の説明する基本高水流量となる豪雨時の雨量分布資料（短時間の集中豪雨）を前提とした場合、山道橋地点での流量が  $1,130 \text{ m}^3/\text{秒}$  を超えるピーク時の時間は 1 時間にも満たない時間となる。このため、現実的な治水効果を得るために必要なのは、かかるピーク時の流量を僅かな時間調整できるような治水案で十分なのである。現在の技術水準からすれば、石木ダムのように広大な用地を収用して、莫大な治水容量をもった治水

施設でなくとも十分に同じ治水目的を達成できるのである。

D さらに、検討されてきた代替案は、先述のように河道整備が行われ、また行われることを前提としておらず、かかる河道整備費用をも代替案の実現のために必要な費用であるかのような費用算定をしている。そうであれば、起業者らの想定するような極端な豪雨時（100年より大幅に長期間に1度発生するかもしれない豪雨）であっても、長崎県がこれまで検討してきた治水代替案よりもはるかに小規模かつ安価な対策で十分である。起業者長崎県がこれまでに検討してきた治水代替案は、無駄に容量において石木ダムと全く同じ保水容量を確保するような遊水池案等であったり、既に整備が行われ、もしくは今後行う河道整備を行われていないことを前提としたりするものである。すなわち、現在実際に必要となる必要最小限の治水手段よりも大幅に巨額な費用がかかるような代替案のみとの比較を起業者らは行っているのである。

E したがって、治水効果が確保できる必要な限りにおいて経済的合理性がありかつ効率的に治水効果が発揮できる治水代替案の検討が必要であるところ、かかる適切な治水案の検討が一切なされていない。この点からも本件事業が不適切かつ不合理なものであることを基礎づけている。

(5) 小括 以上述べたとおり、治水目的においても、本件事業には①治水安全度が恣意的に設定されており、河川の連続性を無視した計画となっていること、②基本高水流量の設定が不合理である点、③石木ダムの建設をしなくとも河道整備のみで十分である点、④過去の洪水の原因の分析がなされていない点、⑤他の治水案の検討が不適切かつ不合理という問題がある。すなわち、本件事業はその必要性のない違法な事業であることは明らかである。

#### 4 手続上の問題点

(1) はじめに 本件事業手続は、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（以下「地元3部落」という。）住民の書面

による同意を得ずしてなされたもので、1972年（昭和47年）7月29日、長崎県知事を乙とし地元3部落の各総代を甲とし東彼杵郡川棚町長が立会人となり、甲乙間で取り交わされた「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。）に違反し、さらに客観的に合理的な説明を求めてダム建設に反対を続ける地元住民である地権者の意思を無視しており、日本国憲法がよって立つ立憲民主主義に反するものである。以下、本件覚書作成の経緯等を述べ、立憲民主主義の観点から手続的問題点を検討する。

- (2) 本件覚書作成の経緯 長崎県は、1962年（昭和37年）、川棚町と地元は無断でダム建設を目的として現地調査と測量を行ったが、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。それから約10年後、長崎県は地元川棚町に石木ダム建設のための予備調査を依頼し、説明会などを開いた。そして、長崎県は1972年（昭和47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」との本件覚書を締結した。本件覚書が締結されて初めて、ダム建設予定地内十数カ所のボーリング調査、横坑調査、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。その川棚町長と地元3部落の総代間での覚書の第1条には、「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と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い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。」とされている。このような状況からすれば、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といえることができる。その後、地元住民は「反対同盟」を結成し、石木ダム建設の計画に反対した。1982年（昭和57年）には、長崎県が機動隊を導入し、強制測量を実施するという事態が発生した。



2009年（平成21年）、長崎県は、本件覚書に違反し、水没予定地に、いまだ十三世帯六十人が残ることを決意して生活している事実を無視し、客観的に合理的な説明を求めてダム建設に反対を続ける地元住民であ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を行い、2013年（平成25年）9月6日付けで事業認定がなされたのである。

### (3) 立憲民主主義の観点

ア 日本国憲法は、現代憲法の原則に則り、権力の濫用を抑制し、個人の尊厳（憲法13条）を権力の横暴から守ることを目的として、主権が国民に存することを宣言し（憲法前文第1項）、この憲法が民主主義の原理に基づくものであることを確認している。すなわち、日本国憲法がとる民主主義は、多数決で決定することに無限定の価値を認める絶対多数決民主主義ではなく、多数決でも奪うことが出来ない個人の権利（基本的人権）があることを認め、政治の決定過程においては、多数決でも奪うことが出来ない個人の権利（基本的人権）を十全に保障する観点から、判断の前提として十分な資料と客観的に合理的な理由に基づき、議論を尽くさなければならないという立憲民主主義なのである。

イ この多数決でも奪うことが出来ない個人の権利（基本的人権）の存在を前提とする立憲民主主義の観点からすれば、憲法29条1項における財産権の保障に関しても、法律によれば自由に決定できるものではなく（同条2項）、私有財産を公共のために用ひる場合（同条3項）にも、すなわち私有財産を強制収用することを認める強制収用制度の手続きにおいても、判断の前提として十分な資料と客観的に合理的な理由に基づき、議論を尽くさなければならないのである。そして、私有財産を強制収用する場合、そこで問題とすべき権利ないし利益とは、収用される当該私有財産に止まらず、当該私人の生活から存在までを支えていた生活基盤ないし社会的ネットワークという権利ないし利益をも含むものでなければならない。文字通り、「人は、パンのみにて生きるものにあらず」なのである。

ウ そして、公共事業が必要とされる場合には、不利益を受ける住民には起業者から十分な資料に基づき客観的に合理的な説明を求めることができることが保障されなければならない。その様な手続きを経ない限り、自分の意に反する不利益を負わされてはならない。不利益を受けるべき住民は、起業者から、起業者の主観的に合理的な説明を受ければ足りるとはならないのである。これが、日本国憲法下においての民主主義の内容である。

エ 小括 本件事業においては、地権者の書面による同意を得ず地権者の意向を無視して事業が進んできた。そして、地権者が十分な資料に基づき客観的に合理的な問題提議をしているにもかかわらず、起業者である長崎県は、議論を尽くさず強制収用をしようとしている。この様に、客観的に合理的な必要性も説明せず、強制的に個人の私有財産、生活の基盤を侵害することは、日本国憲法によって立つ立憲民主主義にも反する違憲な行為というしかないのである。

5 小括 以上詳しく述べてきたように、本件事業においては、利水事業に関して、佐世保市の水需要予測において、生活用水についても、工場用水等についても結論ありきの根拠のない予測をしていること、他方、現在確保できている水量について敢えて低く算定していることが明白であり、利水事業の観点から、本件事業が不要な事業であることは明らかである。治水事業に関しても、本件事業を成立させるためにあえて1/100の予測をし、しかも降雨強度の発生確率の検討を捨象して、最大降雨量の発生確率のみをもって算出することにより1/100よりもさらに低い確率でしか生じない雨量を前提としている。また川棚川下流域の洪水の原因が何であるかの調査をせず、また代替案の検討もまともにせず、遮二無二本件事業を進めようとしている。手続的にも、憲法29条3項に基づく土地収用法を適用するための最低条件である地権者への情報提供、地権者との真摯な協議を誠実に行っていない。さらには、自らが作成した協定書も無視して、強行しようとしている。その結果、何度も指摘するように、地権者らの人間として生きるための権利を踏みこじっている。このような事業が日本国憲法下で許されるはずはない。

第5 本件事業は、違憲・違法な事業である。

1 はじめに これまで述べてきたように、本件は、原告ら(特に居住者)の人間としての尊厳、あるいは人格権を侵害する事業であり、かつ、事業の必要性がないこと、仮に必要性があるとしても相当性がないこと、更には手続的にも問題がある。かかる事業は、土地収用法に違反する違法な事業であり、取り消されるべきことは当然として、そもそも憲法に違反する無効な事業と言わざるを得ない。以下、次項2で、憲法違反の無効な事業であること、次々項3で、土地収用法に違反し、取り消されなくてはならない事業であること、を詳論する。

2 本件事業はそもそも違憲である

(1) はじめに 原告らは、本件事業が土地収用法に違反する違法な事業であり、したがって取り消されなければならないと考え、本件訴訟を提起している。しかし、本件事業は、実は、憲法に明確に違反する事業であり、むしろ無効というべきものである。取り消すべきことについて論じる前に、まずそのことを指摘する。

(2) 憲法 29 条 3 項について

ア 日本国憲法における基本的人権の保障について

(ア) 日本国憲法の三大原則とは、言うまでもなく、①国民主権、②基本的人権の尊重、③平和主義、である。

(イ) 基本的人権が尊重される以上、基本的人権とされるものは、原則として不可侵である。個人の財産権は、この基本的人権に含まれる。また、基本的人権の保障形態(俗な表現をすれば「尊重のされ方」)にも、人権により軽重・濃淡があり、特に生命・身体の自由、あるいは「人間の尊厳」を補償する人格権等の保障は、最大にされるべきであることは、判例・学説ともに異論はなく、一般社会的でも認知されている。

(ウ) 他方、多数の国民が生活する現代社会においては、日本国憲法が保障する各基本的人権同士が衝突することが多々生じる。そこでその調整も必要となり、一般には、「公共の福祉による制約」が可能とされている。ただし、基本的人権の尊重控こそが憲法の

基本原則であることから、第一に、公共の福祉による制約は例外であり、従って一定の要件(法に明文化される場合もあるが、通常は、憲法の解釈に基づく)が必要であること、第二に、前記のとおり、人権の内容により、その制限ができることの要件が変わること、も判例・学説が認めるところである。一般に、経済的自由権に比べ精神的自由権の制限は厳格でなければならない、とされているし、生命・身体の自由等に対する制限は、さらに厳格でなければならない。

(エ) また、国民主権を原則としていることから、基本的人権の制約は、主権者たる国民の代表者が作成した「法律」に基づかなければならない。

イ 憲法 29 条 3 項の趣旨 上記のような考えに基づき、憲法は、経済的自由権については、29 条において、まず 1 項で保障し、2 項で、例外的に、法律に基づき制限できることとし、3 項で、更なる例外として、正当な補償のもと、公共のために(強制的に)用いることができる、としている。このように、国民の財産権を強制的に取り上げる行為は、憲法の規定からしても例外中の例外である。それ故、たとえ経済的自由権に対する制約は、精神的自由権に対する制約ほど厳格でなくてもよいとしても、国民の財産権を強制的に取り上げる行為は、やはり厳格な要件が必要とされる。

ウ 憲法 29 条 3 項に基づき、国民の財産権を強制的に取り上げることが許される要件

(ア) 形式的に土地収用法の要件を満たすだけでは足りないこと 「第 1 はじめに」でも述べたように、この憲法 29 条 3 項の規定に基づき、土地収用法が制定されている。従って、強制収用が許されるのは、当然、形式的に、土地収用法の規定を満たしている必要がある。しかし、これまで述べてきた憲法の趣旨、規定から見て、形式的に土地収用法の規定を満たすだけでは足りず、実体的にも憲法の趣旨が満たされる必要がある。ここでいう「実体的にも憲法の趣旨が満たされる必要」とは、後述する意味での

「公共性」と「必要性」が、実体的に備わっていないからではない、ということである。

(イ) 「公共性」について

A まず、「公共性」がなければならないことは、憲法 29 条 3 項の規定から明らかである。

B その「公共性」の中身が問題となるが、第一に、客観的に見て、多数の国民の利益になる事業でなければならない。これを満たさない限り、「公共性」など全くないことは言うまでもない。

C 次に、客観的に見て、その事業に投資した財産よりもはるかに大きな効果が得られる事業でなければならない。一般には「経済効果を総事業費で除した投資効率(費用対効果)が 1 以上であること」が要求される。また、本件のように、地権者が反対している中、地権者の意思を踏みにじって事業を強行的する場合には、投資効率が 1 をはるかに超える必要がある。

D 更に、当該事業により失われる価値が、当該事業により得られる価値(上記 C) よりも、小さい必要がある。金銭評価できないか、できるとしても莫大な価値となる歴史的・文化的・自然的財産を破壊する事業は、本来許されない。従って、生命・身体的自由あるいは人格権等を奪う事業は許されない。なぜならば、これらの権利は、金銭評価できるものではないし、そもそも侵害が許されないものだからである。29 条 3 項が、「正当な補償」を要求することから、事業により破壊され、奪われるものが、単なる財産権に留まるものでなくてはならず、金銭評価できない権利を侵害できないことは明らかであるが、それはすなわち、金銭評価できない権利を侵害する事業は、「公共性」の要件を欠いている、ということである。

E 以上の要件を満たしてはじめて、国民の私有財産を強制的に収用するための最低要件である「公共性」が存在する、ということとなる。

(ウ) 「必要性」について

- A では、前項に述べる「公共性」が満たされるならば、当該事業は無条件に推進され、国民の意思に反して私有財産を奪うことができるのであろうか。そうではない。前項の公共性が満たされたとしても、それはその事業を行う正当性が憲法上(抽象的に)満たされたということの意味するだけである。多額の税金を使い、国民の意思に反して財産を奪う事業が許容されるためには、さらにこの事業が「必要不可欠」であることを満たさなくてはならない。
- B ここでいう「必要不可欠」とは、要するに、「この時期に(今)、この場所に、この規模の、事業が必要不可欠」か、という観点である。わかりやすくいうならば、前記の「公共性」が、国民の財産権を制限してまでも当該事業を実行する「正当な目的」があるかどうか、という観点であるのに対し、ここでいう「必要性」とは、その目的を達成するためには、国民の財産権を侵害するこの事業しかないのか、という「手段の正当性」の観点ということである。
- C 「今」必要がない事業であるならば、国民の財産権を強制的に取り上げないで済む方法について、「時間」をかけてもっと検討すべきである。「この場所」でなくてもできる事業であるならば、国民の財産権を強制的に取り上げないで済む「場所」についてもっと検討すべきである。「この規模」でなくてもできる事業であるならば、国民の財産権を強制的に取り上げないで済む「規模」についてもっと検討すべきである。
- D 確かに日本国憲法は、国民の財産を収用することを認めているが、先に述べたように、それは、憲法の規定上も趣旨からしても、例外中の例外であるから、慎重に行う必要がある。
- エ 小括 このような「公共性」と「必要不可欠」を満たして初めて、憲法 29 条 3 項が認める強制収用の前提である「事業の正当性」が満たせる。そういう事業に対してのみ、土地収用法の適用は憲法上許される。逆に言うならば、このような「公共性」と「必要不可欠」

を満たしていない事業に、土地収用法を適用することは、憲法 29 条 3 項に違反する(いわゆる「適用違憲」)のである。憲法違反の事業は、違法を乗り越えて、無効な事業である。そして以下に述べるように、本件事業は、まさしく憲法違反の事業である。

(3) 本件事業が「公共性」と「必要不可欠」を満たしていない違憲・無効な事業であること

ア はじめに 前記「第 4 本件事業の問題点」で述べたように、本件事業には多数の問題点がある。その一つ一つが、土地収用法の規定に違反する違法事由に該当することは、次項 3 で詳しく述べるとおりであるが、違法による取り消しを待つまでもなく、本件事業は違憲・無効な事業である。

イ 「公共性」の欠如

- (ア) すでに詳細に指摘したことであるが、本件事業には、土地収用法の適用が合憲となるための最低条件である「公共性」が欠如している。
- (イ) そもそも、絶対不可欠である「多数の国民の利益」になる事業ではない。佐世保市では、将来的に水需要が現在より高くなることはありえず、むしろどんどん減少していく。しかも、現時点で十分に供給できているのであるから、将来的に供給不足になることはありえない。つまり、「佐世保市民・企業が将来的に陥る水不足を解決する」必要など全くなく、多数の佐世保市民の利益にはならない。むしろ、高騰する事業費の負担を押し付けられるなど不利益な事業である。治水についても同様で、そもそも、現在の治水対策を前提とするならば、これ以上の治水対策は、特別に必要ではない。もちろん、災害対策はないよりはあった方がよいが、多額の投資をしてまでしなくてはならないものではない。
- (ウ) 治水については、投資効率が 1 を切っており、「治水対策を(市内よりも)した方がよい」といくら被告あるいは本件起業者らが力説したとしても、投資効率 1 を切るような事業に税金をつぎ込むことは、かえって国民に不利益を与えるものであり、この点でも

「公共性」は存在しない。

- (エ) しかも、本件事業は、豊かな自然を破壊する事業であり、この価値に優越する価値は存在しないし、前記のとおり、本件事業の効果を見ても、豊かな自然を破壊してまで行うほどの意味はない。
- (オ) ましてや、第 3 で述べた当該地区に居住する者たちの権利を侵害するような本件事業には、公共性は全くない。

ウ 「必要性」も欠如している

- (ア) 被告は、今後長期の干ばつによる水不足が、あるいは逆に大雨による大洪水が起きるかもしれない、その対策をするという意味で、原告らの権利を侵害してでもそれに優越する「公共性はある」と言い張るかもしれない。
- (イ) しかし、そのような災害に備えるためには、まさしく、「今、この場所に、この規模の」石木ダムなど建設する必要はない。将来起こるかもしれない、逆に言えばずっと起こらないかもしれない災害への対策に、「緊急性」はない。しかも、第 4 2 項で詳細に論じたように、現在の設備で、これまで起きたような水不足も生じなければ、大洪水も起きない。したがって、そういう不測の災害への対策については、より自然環境や住民に対して影響が少なく、より費用が掛からず、より時間がかからない施策を検討すべきであるし、その検討は、時間的にも技術的にも十分に可能である。
- (ウ) 今、地権者の意思を無視して、多額の税金をつぎ込んで、遮二無二石木ダムの建設をしなければならないような「必要性」は全くないのである。

エ 小括 以上みてきたように、本件事業は、多数の国民のために不可欠な事業ではなく、従って、憲法 29 条 3 項が適用されるものではない。しかも、被告及び本件起業者らが奪おう、あるいは消滅させようとしている権利、財産、価値は、本来だれにも奪えない、少なくとも相当に優越する利益がない限り奪えないもの、である。このように、国民にとって(ほとんど)何の利益にもならないにもか



かわらず、国民の基本的人権、しかも財産権よりもはるかに人間に重要な人権を侵害する事業について、それを強行すること、すなわち土地収用法を適用して強制収用することは、決して憲法 29 条 3 項が許容するものではない。したがって、本件事業は明らかに憲法に違反し、従って無効であると言わざるを得ない。もっとも、原告らは、本件訴訟において、訴訟提起時点では違憲による無効を主張するものではなく、次項で述べるように、土地収用法に違反する違法事由があり、取り消されなければならないことのみを主張している。ただ、裁判所におかれては、本件事業は、その実態は違憲・無効な事業であり、従って、取り消すべき違法事由が存在し、取り消すべきであることは明らかであることを、ご理解いただきたい。

3 本件事業は土地収用法に違反する違法な事業であり、取り消されるべきであること

(1) 利水事業に関して

ア 土地収用法 20 条 3 号に違反すること

(ア) 法 20 条 3 号の要件の具体的内容

法 20 条 3 号は、「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること。」を事業認定の要件とする。そして、同要件の具体的な内容としては、①「得られる公共の利益」と「失われる利益」を比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められるか、②社会的、技術的及び経済的な観点から代替案と比較した結果、合理的な計画となっているか、③技術基準に適合しているか、といった要素を検討するとされている。

以下、利水目的との関連で①②の点について検討する。

(イ) ①得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量

利水目的に関し、佐世保市の将来の水需要予測は、結果ありきの数字合わせであり、その予測結果には何ら客観性合理性が存しないことは、第 4・2 項で詳細に述べた。起業者らが本件事業の必要性として述べる「将来の水需要が高まり」、「供給能力（水源）

が不足するおそれ」，「新規水源の開発が急務であること」のいずれの説明も全くの誤りであったことは先述のとおりである。 そうだとすると，利水目的において，佐世保市の水道水は，現時点においても，また将来にわたっても，現在の給水能力で十分足りているのであるから，本件事業により「得られる公共の利益」は全く存在しない。 それに比して，本件事業，すなわち石木ダムを建設することによって，原告らの私有財産権が侵害されるにとどまらず，原告らの生活の基盤の破壊，原告らの生業の喪失，長年に亘って日々重ねられ，営まれてきた故郷・土地とそこに密着した生活そのもの，人間関係等，原告らの人格権を構成するあらゆる人間の生存にとって不可欠な数々の利益を破壊するものである。 したがって，得られる公共の利益が失われる利益を優越すると認められないことは明らかである。

(ウ) ②社会的，技術的及び経済的な観点から代替案と比較した結果，合理的な計画となっているか そもそも，起業者らが行った水需要予測は，本件事業ありき，結果ありきの数字合わせであって，恣意的に過大な水需要を見積もられたものである。特に水源については，先述のとおり，現在存する水源によって十分に給水が確保されていることからすれば，現在存する水源の確保と維持こそが対策として求められ，それを推進することは，本件事業遂行に比して，より社会的，技術的，経済的な観点において優れたものである。すなわち，本件事業は代替案よりも劣り，何らの合理性も有していない。

(エ) 小括 以上のとおり，本件事業は，法 20 条 3 号の要件を充足しないことは明らかである。

#### イ 土地収用法 20 条 4 号に違反すること

(ア) 法 20 条 4 号の要件の具体的内容 法 20 条 4 号は，「土地を収用し，又は使用する公益上の必要があるものであること。」を事業認定の要件とする。そして，同要件の具体的な内容としては，①事業を早期に完成させる必要があるか，②起業地の範囲は，公

益性発揮のために必要な最小限の範囲であるか、③収用、使用の別が合理的であるか、といった要素を検討するとされている。以下、利水目的との関連で①②の点について検討する。

(イ) 事業認定庁の判断の概要 本件事業認定においても、事業認定庁は、法 20 条 4 号の要件への適合性を判断するにあたり、利水目的に関しては、「事業を早期に施行する必要性」について、「佐世保市では、安定して取水できる水源の給水能力が不足し、不安定取水に依存している状況に加え、更なる供給能力の不足が見込まれている将来の水需要への対応が必要となることから、(中略)、流水の正常な機能の維持、水道用水の確保のためできるだけ早期に本件事業を整備する必要があると認められる。」「既設ダムの多くは老朽化しており、また、ダムと一体化した付帯施設も老朽化が激しくなっているため、早急な更新が急務となっている。また、経年による土砂の堆積により有効貯水率が減少している。これら施設更新及び土砂浚は、ダムの水位を下げて実施する必要があるが、佐世保市は水源に余裕がないため、石木ダムが完成することによりこれらの施設更新等の実施に寄与することが認められる。」とする。また、「起業地の範囲及び収用又は使用の別の合理性」については「本件事業に係る起業地の範囲は、本件事業の事業計画に必要な範囲であると認められる。また、収用の範囲は、すべて本件事業の用に恒久的に供される範囲にとどめられ、それ以外の範囲は使用としていることから、収用又は使用の範囲の別についても合理的であると認められる。」としている。

(ウ) 利水目的に関する法 20 条 4 号の要件の不存在 しかし、事業認定庁の上記判断は、利水目的に関し、前提となる事実認定を完全に誤っており、本件事業が、法 20 条 4 号の要件を充足しないことは明らかである。

A ①事業を早期に完成させる必要があるか 先述のとおり、起業者らがいう「水源が足りない」という事実は存在しない。起業者らが行った恣意的な水需要予測ではなく、佐世保地区の

水需要の実績及び実態に鑑みれば、その需要を賄うだけの水源は十分に確保されている。本件事業は、有害無益な事業であり、本件事業を早期に完成させる必要性など全く存在しない。

B ②起業地の範囲及び収用又は使用の別の合理性 本件事業自体、そもそも完成させる必要性を欠くのであるから、本件事業を強引に進め、起業地を水没させた結果、原告らの生活基盤を破壊し、原告らのあらゆる人格権を破壊することは、佐世保地区の水需要に応えるという公益性発揮のために必要な最小限の範囲とは到底いえない。さらに、「起業者は収用、使用の別が合理的であるか」の要件についても、事業認定の検討は抽象的な検討にとどまり、原告らが奪われる生活利益や破壊されるあらゆる人格的利益を個別具体的に検討しないまま、安易に収用地の範囲を合理的と断じているのであって、根拠に乏しいものである。以上より、利水目的において、本件事業は、法20条4号の要件を充足しないことは明らかである。

(2) 治水事業に関して

ア 土地収用法20条3号に違反すること

(ア) 得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量 A 起業者らの主張する公益性

先述のとおり、事業認定告示書や事業認定申請書において、事業施行を必要とする公益的理由として、過去の洪水災害（昭和23年9月、昭和31年8月、昭和42年7月、平成2年7月の4回）があった事実とその際の被害状況を引用し、沿川地域住民は長期間にわたり危険な状態での生活が強いられているとして、本件事業により川棚町の中心市街地を洪水から防御し、沿川地域住民の生命や財産及び社会資本の保全を図ることが可能となるとして公益性があるような認定や説明をしている。

B 河道整備で十分であること

しかし、先述のとおり、過去の洪水災害があった際の降雨と同程度の降雨であれば、石木ダムの建設をしなくとも予定されて

いる川棚川整備計画における堤防整備で十分に治水目的は達成しうる。したがって、本件ダム事業には、記録上存在するいかなる過去の降雨状況となったとしても、具体的に得られる公共の利益がないことは明白である。

C ダムを必要とする根拠の数値が不合理であること

また、過去に例のない規模の降雨に備えるとの目的があるとしても、本件事業計画においては先述のとおり設定されている治水安全度及び基本高水流量のいずれも不合理なものである上、過去の洪水の分析すら適切になされていないのである。このため、起業者の設定するような降雨量・降雨パターンの豪雨に備えた治水対策をなす必要性は乏しい。

D ダム建設により洪水被害を防止できるとは限らない

石木ダムを建設したからといってかかる特殊な降雨量・降雨パターンとなった場合に洪水被害を防止もしくは軽減する効果があることについては何ら科学的に裏付けがあるものではない。このため、抽象的に将来発生するかもしれない(記録上存在しないような)特殊な豪雨に備える必要があると仮定しても、石木ダムによって治水対策をなす必要性も効果もないのである。したがって、抽象的にも本件においては現に石木ダムを建設することによって得られる公共の利益はない。

E 小括 よって、本事業において得られる公共の利益は一切存しない上に、失われる利益(人権侵害)は先述のとおり大きいことが明白であり、この点土地収用法 20 条 3 号の要件を欠く。

(イ) 社会的、技術的及び経済的な観点から代替案と比較した結果、合理的な計画となっていないこと A 本件事業の事業費に正確性を欠くこと

先述のとおり、長崎県が治水代替案の検討として考慮してきたは、①比較対象となる本件ダム事業の費用について形式的な事業費中の治水割合のみを計上しており、現実に必要となる費用を前提としていない。

## B 代替案に過剰な費用計上があること

そして、②ダム案以外の全てに案において「ダム中止に伴って発生する費用」との名目で、実際に代替案の実行において必要とされない費用を62億円もの過剰な費用を上積みしている。

## C 比較された代替案が過剰なものであること

また、③検討したとされる各代替案は、非効率かつ過剰に費用のかかるもののみであり、いずれも現に行われてきている河道整備の成果や今後の予定を一切無視した過剰な内容(河道掘削案など)となっている上、ピーク時の流量を調整するのではなくダムと同じ容量を確保しようとする無駄に過大なもの(遊水池など)として策定された代替案しか検討されていない。仮に、起業者の想定する異常な降雨状況となったとしても、実際には、洪水時のみ貯水をなす容量の小さな遊水池を設けたり、川棚川の一部区間の堤防高を僅かにかさ上げしたりするだけで、十分に越流による洪水被害であれば防止することができる。(なお、他の要因による洪水被害については本件事業では防止しえない)。

## D 小括

したがって、本件事業は代替案について、これまでに極端に不合理な比較検討方法しかなされていらない。実際には、より収用が必要な範囲が少なく、また大幅に少ない費用にて現実的に対応可能な治水代替案が存在するのであるから、社会的、技術的、経済的観点のいずれにおいても、本件事業計画が合理的な計画でないことは明白であり、この点からも土地収用法20条3号の要件を欠く。

## イ 土地収用法20条4号に違反すること

(ア) 法20条4号の要件の具体的内容 前記のとおり、法20条4号は、「土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること。」を事業認定の要件とする。そして、同要件の具体的な内容としては、①事業を早期に完成させる必要があるか、②起業地の範囲は、公益性発揮のために必要な最小限の範囲であるか、

③収用、使用の別が合理的であるか、といった要素を検討するとされている。以下、治水目的との関連で検討する。

- (イ) 石木ダム建設の社会的必要性がないこと 先述のとおり、過去の洪水災害があった際の降雨と同程度の降雨であれば、石木ダムの建設をしなくとも予定されている川棚川整備計画における河道整備で十分に水害を防止することはできるのである。加えて、仮に起業者が主張する基本高水流量 1,400 立方メートル／秒が有り得たとしても、極めて小規模な堤防嵩上げ等の手段によって、水害を防止することは可能である。すなわち、石木ダムがなくとも治水目的は十分に達成しうる。したがって、石木ダムを完成させずとも、既に川棚川流域の住民の安全は、河道整備さえ適切になされれば十分に確保できるのであるから、石木ダム事業を早期に完成させるべき理由は全く存しない状況である。このため、社会的に見て現在において石木ダム建設事業を完成させる必要性はない。
- (ウ) 起業地の範囲が最小限のものではない点 先述のとおり、現在までに検討された代替案は、いずれも不合理な比較検討しかなされておらず、現になされてきている河道整備の成果を無視したものであり、適切なものではない。治水効果としては、仮に起業者の主張する 100 年に一度の降雨状況が発生することがあったとしても、川棚川の流量がピークとなる 1 時間分の流量を調整するか、堤防高を僅かにかさ上げすればよいだけである。ところが、石木ダムは非効率な自然調節式ダム（ダム放流量を人が制御していく機械式水門を装備していないダムの洪水調節方式）であるため、ピーク時の流量を調整するピークカット方式による治水を行うことができず、洪水調節容量を 195 万立方メートルとする膨大な容量を計画しているのである。本件事業は技術的観点から最小限の範囲の土地等を収用する内容とはなっていないのである。したがって、本件事業は起業地の範囲が、公益性発揮のための必要な最小限の範囲となるような事業内容となっていない点からも、

本事業計画は法 20 条 4 号の要件を具備していない。

(3) 手続に関して

ア はじめに 既に述べたとおり、本件事業手続は、石木ダム建設予定地である川棚町字川原郷、岩屋郷及び木場郷の住民、すなわち地元 3 部落の住民の書面による同意を得ずしてなされたもので、本件覚書に違反しており、違法の瑕疵を帯びる。以下、詳述する。

イ 本件覚書の効力既に述べたとおり、日本国憲法は、多数決でも奪うことが出来ない個人の権利（基本的人権）があることを認め、政治の決定過程においては、多数決でも奪うことが出来ない個人の権利（基本的人権）を十全に保障する観点から、判断の前提として十分な資料と客観的に合理的な理由に基づき、議論を尽くさなければならないという立憲民主主義の立場に基づいている。さらに、本件覚書は、地元住民の激しい反対運動の中、長崎県が石木ダム建設のための予備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。とするならば、本件覚書は、当事者間の信義則として当事者の法律関係を法的に拘束する効力があると考えるべきである。

ウ 小括 したがって、本件覚書に基づき、長崎県が本件事業を実施する場合には、川原郷、岩屋郷及び木場郷の全員の地権者の書面による同意を得て行わなければならない、少なくともそのための十分な尽力をしなければならない。その様な同意及び努力を欠いている本件事業は、合意当事者間の信義則に違反するものであることは明らかであり、法 20 条 4 号の「土地を収用する公益上の必要がある」に反し、違法である。

(4) 小括 以上述べてきたように、本件事業は、利水・治水のいずれの目的の観点からも何ら合理性がなく、本事業は土地収用法 20 条 3 号及び同条 4 号の要件を欠くことは明らかであるし、手続的にも法 20 条 4 号に反するため、取り消されるべきであるし、取り消さなければならない。

第 6 総括 以上述べてきたように、本件事業は、地権者らの人間としての



存在そのものを否定する事業である。その反面、利水においても治水においても、客観的にその必要性は存在しないか、存在するとしても極めて低いものである。それ故、起業者らは、必要性に関してでたらめな予測を行っている。手続的にも、長崎県知事自らが作成した合意書に違反しているし、その合意書の趣旨、土地収用法の趣旨にも反した乱暴極まりない手法である。したがって、本件事業は、違憲・無効な事業と言わざるを得ず、少なくとも、土地収用法 20 条 3 号あるいは 4 号違反を多数含んだ事業であり、取り消されるべきことは明らかであるし、取り消さないことは、正義に反する。

#### 付 属 書 類

- |   |       |         |
|---|-------|---------|
| 1 | 訴状副本  | 1 通     |
| 2 | 訴訟委任状 | 1 1 0 通 |

以 上