

副本

平成27年（行ウ）第4号 石木ダム事業認定処分取消請求事件

原告 岩下和雄ほか108名

被告 国

第3準備書面

平成29年1月6日

長崎地方裁判所民事部合議B係 御中

被告指定代理人

前 田 華 奈 代

堀 田 佳 輝 代

丸 田 賢 一 代

森 川 崇 弘 代

陳之内 佳 子 代

小 野 勝 代

窄 口 義 博 代

岩 永 知 洋 代

永ノ尾 紀 幸 

井 浦 義 典 

樋 口 昭 裕 

久 世 正 嗣 

森 慎 一 

田 中 智 也 

門 永 孝 之 

第1	水源関係について	5
1	原告らの主張	5
2	本件慣行水利権を佐世保市の保有水源に含めることができないこと	5
	(1) 長崎県の地勢及び二級河川相浦川水系の特徴	5
	(2) 慣行水利権の法的位置づけ	6
	(3) 本件慣行水利権を佐世保市の保有水源に含めることができないこと	7
3	原告ら第1準備書面第4の7(2)オ及びカ(76ページ)の求釈明事項について	13
	(1) 「オ」の求釈明事項について	13
	(2) 「カ」の求釈明事項について	14
4	小括	15
第2	平成24年水需要予測が結論ありきのものであるなどとする原告らの主張が 失当であること	15
1	原告らの主張	15
2	水需要予測の手法の変化について	16
3	水需要予測とその後の実績値との乖離について	18
4	小括	19
第3	平成24年水需要予測が合理的なものであること	19
1	滝沢教授及び小泉教授の意見書について	19
2	生活用水について	20
3	業務営業用水について	21
	(1) 小口需要	21
	(2) 大口需要	21
	(3) 専用水道	22
4	工場用水について	23
5	中水道について	25

6	計画負荷率について	28
7	安全率について	28
第4	結語	29

被告は、本準備書面において、原告ら第1準備書面及び第4準備書面に対し、必要と認める範囲で反論及び従前の主張を補充するとともに、原告らによる求釈明に対し、必要と認める範囲で回答する。

なお、略語については、本準備書面において新たに用いるもののほか、従前の例による。

第1 水源関係について

1 原告らの主張

原告らは、現時点において、佐世保市では、10万5500立方メートルの水源が確保されており、少なくとも三本木取水場及び四条橋取水場の慣行水利権（以下「本件慣行水利権」という。）を利用すれば、将来的にある程度水需要が増えても、また、過去と同レベルの渇水が生じても、何ら水不足ではない旨主張する（原告ら第1準備書面第4の1(1)及び(2)・54ページ）。

2 本件慣行水利権を佐世保市の保有水源に含めることができないこと

(1) 長崎県の地勢及び二級河川相浦川水系の特徴

一般に長崎県の地形は、平地に乏しく、至る所に山岳や丘陵が起伏し、山地から海岸までの距離が短く急勾配の中小河川が多いため、河川の保水能力が低く、水資源には恵まれない地勢となっており、開発できる水量も限られている（乙B第16号証）。

そして、本件慣行水利権が存する二級河川相浦川水系（以下「相浦川」という。）は、流域面積約69.2平方キロメートル、幹線流路延長20.1キロメートルの二級河川であり、流域面積が200平方キロメートル未満の中小河川である。流域の地形は、急峻な丘陵地が海岸線まで迫っており、平地が極めて少なく、全国の河川と比較して、河口からの距離が短く急勾配となっているという特徴を有している。

また、流域の気候は、北上する対馬暖流の影響を受けて温暖であり、年平

均気温は16度から17度程度で、年平均降水量2000ミリメートル程度であるが、台風や梅雨期の集中豪雨の影響を受け、多雨年と少雨年、あるいは、夏季と冬季の降水量較差が大きい（乙B第17号証1ページ）。

(2) 慣行水利権の法的位置づけ

ア 安定水利権については、利水基準年において、維持流量及び水利流量の双方を満足する流量（正常流量）を確保した上で、年間365日のうち355日間確実に取水（以下「通年取水」という。）できる流量が存在する範囲において、河川法23条の許可を与えることができる（乙A第15号証2-4-2参考資料11ページ、乙B第18号証506、1051及び1058ページ。なお、「利水基準年」、「維持流量」、「水利流量」については、答弁書第6の5(2)ア(i)a・62及び63ページのとおり。）。

イ これに対し、慣行水利権は、旧河川法の制定前あるいは河川法による河川指定以前から水に対する事実上の支配を基に社会的に承認された権利で、主にかんがい用水の利用について社会慣行として成立したものであり（乙A第15号証2-4-2参考資料2及び3ページ）、河川法87条により、同法23条の許可を受けたものとみなされる水利権である。そのため、許可水利権とは異なり、占用の目的及び条件、占用している流水の量並びに流水の占用の場所といった権利内容が、旧来からの慣習に委ねられており、不明確な点が多い（乙B第19号証7及び8ページ）。このことについては、河川法逐条解説においても、「慣行水利権の内容は、社会的な承認を受けた慣行によって定まるため、取水の限度が最大取水量という形で定められていない場合が多いため、内容が不明確であり、他の新規の水利使用が与える影響の予測、ダム等の建設計画等における既得権としての評価などを行う際に支障が生じる場合がある。河川法においては、慣行水利権の権利内容を明確にするため、必要な事項を届出する義務を課したが、この届出の内容が直ちに法第23条の許可を受けたものとみなされる

流水の占用の内容となるものではない。(中略)許可水利権と違い、更新という見直しの機会がなく、水利権者の変更、必要水量の増減などの諸事情の変更を把握することが不可能である。(中略)許可水利権と違い、取水の記録が残されないことから、水利権者が必要水量以上を取水していないかどうかを確認することが不可能である。」とされている(乙B第20号証139及び140ページ)。

また、慣行水利権を有する者は、河川法88条及び河川法施行令48条に基づき、流水の占用の目的、占用している流水の量、流水の占用の条件、流水の占用の場所、流水の占用のための施設その他参考となるべき事項等を河川管理者に届け出なければならない(乙B第19号証8ページ)。このように、慣行水利権を有する者に届出義務を課したのは、慣行等に基づく流水の占用は、外見上必ずしも明らかでなく、その実態を的確に把握することが困難であることから、その多くが不分明のままであり、また、他の水利使用との調整に当たり当該既存の慣行等による水利権を保護するためにも、その内容を把握しておく必要があるからである。

しかしながら、現存する慣行水利権の全てが河川管理者に届け出られているとは限らず、また、届け出られていても、更新という定期的な見直しの機会及び取水量の報告義務がないため(乙B第19号証7及び8ページ)、届出内容が正確なものか否かが不明であることから、河川管理者が慣行水利権の実態を正確に把握することは困難である。

ウ 以上のとおり、慣行水利権は、安定水利権とは異なり、そもそもその成り立ちからして権利内容が不明確であることに加え、河川管理者による実態把握の困難さという点からも、その権利内容が明確ではない。これは、本件慣行水利権を含む相浦川の慣行水利権においても同様である。

(3) 本件慣行水利権を佐世保市の保有水源に含めることができないこと

ア 河川法1条は、「この法律は、河川について、洪水、津波、高潮等によ

る災害の発生が防止され、河川が適正に利用され、流水の正常な機能が維持され、及び河川環境の整備と保全がされるようにこれを総合的に管理することにより、国土の保全と開発に寄与し、もって公共の安全を保持し、かつ、公共の福祉を増進することを目的とする。」と定めている。

河川法逐条解説において、河川の適正利用については、「河川について、その利用の調整を行い秩序を維持するとともに、利用に伴う災害の発生を防止し、利用の増進を図ることを意味する。（中略）特に、水利使用については、かんがいのための水利使用に加えて、発電、鉱工業、上水道等のための水利使用があり、限られた河川水についてその合理的利用を図るためにはこうした水利使用者間の調整が重要な前提要件とされている。（中略）現行法においては、水利調整について詳細な規定を設け、利用者相互間の調整を図」っているとされ、流水の正常な機能の維持については、「各種廃水の稀釈浄化、塩害の防止、河道の維持、河口の埋塞防止、既得水利の取水又は舟運のための水位の保持、水生動植物の生存繁殖等の河川の流水が本来有する機能が維持されるよう必要な工事を施工し、規制を行うことを意味する。」とされている（乙B第20号証22ページ）。

また、河川法16条1項は、「河川管理者は、その管理する河川について、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持（次条において「河川の整備」という。）についての基本となるべき方針に関する事項（以下「河川整備基本方針」という。）を定めておかなければならない。」と、同条2項は、「河川整備基本方針は、水害発生の状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図って、政令で定めるところにより、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定められなければならない。」と定めており、同法16条の2第1項は、「河川管理者は、河川整備基本方針に沿って計画的に河川の整備を実施すべき区間について、

当該河川の整備に関する計画（以下「河川整備計画」という。）を定めておかなければならない。」と定めている。そして、河川法施行令10条は、「河川整備基本方針及び河川整備計画は、次に定めるところにより作成しなければならない。」と定めているところ、同条2号で、「河川の適正な利用及び流水の正常な機能の維持に関する事項については、流水の占用、舟運、漁業、観光、流水の清潔の保持、塩害の防止、河口の閉塞の防止、河川管理施設の保護、地下水位の維持等を総合的に考慮すること。」、同条3号で、「河川環境の整備と保全に関する事項については、流水の清潔の保持、景観、動植物の生息地又は生育地の状況、人と河川との豊かな触れ合いの確保等を総合的に考慮すること。」とされている。

さらに、河川整備基本方針に定める事項として、河川法施行令10条の2第2号ニには、「主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項」を挙げており、主要な地点における流水の正常な機能を維持するために必要な流量、すなわち、正常流量を定めることとなっている。

イ しかし、長崎県内の河川は、前記(1)（5ページ）のとおり、保水能力が低く、水資源に恵まれないとの特徴を有していることから、河川の流量が乏しく不安定であり、さらに、多数のかんがいのための水利使用が行われているところ、慣行水利権の多くは、現行法が制定される以前からの慣行的な取水であるため、正確な取水量が不明であり、加えて、上流や支流には多数のかんがいため池があり、ため池が満水とならない限りは上流に降った雨が二級河川にまで流れてこないなど、現況流況の把握が難しい状況にあり、相浦川も同様の状況にある。

そのため、河川管理者である長崎県は、河川整備基本方針及び河川整備計画の策定並びに河川整備計画の実施に向けて、同県内の河川の正常流量の把握に努めているほか、適正な水利用を図ることにより流水の正常な機

能の維持に努めることとしている。

相浦川においては、平成13年9月の相浦川水系河川整備基本方針を策定した時点では、流量観測データの蓄積、農業用水等利水状況の把握等が不十分であった。そのため、河川管理者である長崎県は、「適正な水利用を図ることにより、流水の正常な機能の維持に努めます。」、「流水の正常な機能を維持するために必要な流量に関しては、今後、流量データの蓄積、水利用の実態把握等に関する調査検討を行います。」（乙B第17号証4及び6ページ）としていた。

そして、長崎県においては、相浦川の流水の正常な機能を維持するために必要な流量、すなわち、正常流量に関する調査検討を行い、平成16年3月、区間別維持流量について、三本木取水場地点を含む区間（乙B第21号証の「E区間」。同取水場は、同号証2枚目の、「H区間」の文字の直下にある青色丸印の地点に位置している。）では0.035立方メートル／秒（3024立方メートル／日）、四条橋取水場地点を含む区間（同「C区間」。同取水場は、同号証2枚目の、「四条橋地点」の文字の直下にある青色丸印の地点に位置している。）では0.105立方メートル／秒（9072立方メートル／日）との結果を得ている（乙B第21号証）。

ウ 慣行水利権は、答弁書第7の1(1)イ(カ)（92及び93ページ）で述べたとおり、河川法23条の許可水利権とは異なり、通年取水できる量的安定性が承認されたものではなく、当該河川の流況に委ねられるため、流量が一概に安定・不安定とはいえないものである。

そして、本件慣行水利権について見ると、三本木取水場の届出水量は4500立方メートル／日（乙B第14号証の1）、四条橋取水場の届出水量は1万8000立方メートル／日（乙B第14号証の2）であるが、取水実績では、10年に1回相当の少雨となった平成19年度において、三本木取水場は、届出水量分を取水できていない日も多く、四条橋取水場は、

届出水量分を取水できた日がない（乙B第22号証）。

佐世保市は、平成19年度に160日間の給水制限（平成19年11月23日から平成20年4月30日まで）を実施しており、渇水のピーク時（12月21日）には、佐世保市が保有するダムの平均貯水率が53.5パーセントにまで低下した。佐世保市は、そのような状況において、ダムの貯水量を回復させるため、河川法53条の2に基づく渇水時における水利使用の特例として、河川管理者長崎県の承認の下、九州電力株式会社が保有している河川水利権の一部融通を受けるほか、水利権量を上回る特例取水、民間所有の井戸からの河川への放流等の各種渇水対策を講じ（乙A第15号証3-4・87ないし92ページ）、河川からの取水も最大限行っていた。それにもかかわらず、三本木取水場及び四条橋取水場では、届出水量分を通年取水できていない。

さらに、長崎県が、河川管理者として、河川法及び同法施行令に従って、適正な水利用を図るため、前記イ（10ページ）の維持流量の確保に努めようとすると、三本木取水場及び四条橋取水場は、全く取水することのできない日が10日以上存在することとなる（乙B第22号証）。

したがって、本件慣行水利権は、取水量的に安定しているとはいえない。

エ 以上のとおり、本件慣行水利権が、取水量的に安定していないことから、佐世保市は、石木ダム建設によって得られる利水面での公共の利益を考える際に、本件慣行水利権を保有水源に含めることはできないとしている。

水道法7条に係る水道法施行規則1条の2第4号において、認可申請における添付書類として、「取水が確実かどうかの事情を明らかにする書類」が必要とされ、また、水道法8条に係る水道法施行規則6条10号において、「取水に当たって河川法第23条の規定に基づく流水の占用の許可を必要とする場合にあっては、当該許可を受けているか、又は許可を受けることが確実であると見込まれること。」が必要とされていること、及

び、水道法5条2号において、水道施設が備えるべき要件として、「貯水施設は、渇水時においても必要量の原水を供給するのに必要な貯水能力を有するものであること。」とされ、「渇水時」については、水道法逐条解説において、「計画上で想定されたものをいう。一般には10年に1回程度の頻度で生じ得るものが想定されることが多い。」とされていること（乙B第23号証）からも、被告第1準備書面第3の1(4)（11及び12ページ）で述べたとおり、水道事業者は、渇水の時でも常時水を供給する（安定供給）ための施設整備を進めていくことが求められている。そして、設計指針においては、「水道は、平常時の水需要に対応した給水はもとより、地震・渇水等の災害時及び事故等の非常時（中略）においても、住民の生活に著しい支障をきたすことがないように、水源の安定確保をはじめ給水までを考慮して、水道施設全体としてバランスのとれた量的な安全性を確保する必要がある。（中略）計画取水量、計画浄水量、計画給水量などの決定に当たっては、それぞれの水道施設の条件により、平常時だけでなく非常時の水運用を踏まえた量的な安全性を見込み、併せて、これに見合った水源を確保する必要がある。」（乙A第15号証2-4-2参考資料131及び132ページ）、「基本方針の決定に当たっては、次の各項について明らかにする。（中略）4. 災害・事故対策に関すること（中略）水道の高普及化や都市機能の高度化等に伴い、水道の断・減水が市民生活や都市活動に与える影響は重大なものとなっている。このため、非常時において水道利用者への影響が極力少なくなるように、水道事業者等は、次の事項に留意して目標を設定する。（中略）②気候変動に伴う降雨の不安定化等の影響による水源の利水安全度の低下 ③平常時はもとより、②等による非常時に市民生活に著しい支障を及ぼさないための水源確保や多系統化等の推進」（同137及び138ページ）などとされており、安定供給のためには、各種リスクを踏まえた施設の能力規模が求められている。

このような設計指針の考え方からすれば、水道事業者としては、ある水源について、おおむね10年に一度の規模の渇水年度で取水できていないのであれば、例え他の年度においては当該水源から安定した取水ができていたとしても、当該水源を保有水源として考慮することはできないのであって、安定した取水を確保できない本件慣行水利権を保有水源に含めることはできないという佐世保市の上記判断は、妥当なものである。

オ なお、佐世保市の現行の水道事業（第9期拡張事業認可）は、石木ダム建設によって将来の需給バランスが確保されることを前提として、認可を受けているものであり、本件慣行水利権を含む水道法の認可対象外の不安定水源に依存せず、認可対象となる安定水源による確実な給水を確保するものである。

平成24年水需要予測においても、利水代替案について、『水道施設整備事業の評価実施要領等 解説と運用』（厚生労働省 平成23年7月）等を参考に14の方策について、新技術の活用可能性、コスト縮減、水質の変化などを踏まえ検討した結果、いずれにおいても、石木ダム以外に有効な方策がないとの結論に至ったとされている（乙A第15号証4-4・2ページ）。

3 原告ら第1準備書面第4の7(2)オ及びカ（76ページ）の求釈明事項について

(1) 「オ」の求釈明事項について

ア 求釈明事項

原告らは、三本木取水場及び四条橋取水場のそれぞれについて、その慣行水利権が「法的に不安定」であることの具体的意味及び根拠となる法令又は約定等を明らかにするよう求めている。

イ 回答

前記2(2)（6ページ）で述べたとおりである。

(2) 「カ」の求釈明事項について

ア 求釈明事項

原告らは、三本木取水場及び四条橋取水場のそれぞれについて、「取水量的に不安定」であることの具体的意味を明らかにするとともに、原告ら第1準備書面第4の4(2)及び同(3)アないしウ(69及び70ページ)に記載された点を明らかにする資料を提出するよう求めている。

イ 回答

前記2(3)(7ページ)で述べたとおりである。

なお、原告らが、原告ら第1準備書面第4の4(2)並びに同(3)イ及びウ(69及び70ページ)において、被告に対し、提出を求める資料については、以下のとおり、いずれも提出の要を認めない。

まず、過去20年間の本件慣行水利権の取水実績については、前記2(3)(7ページ)で述べたとおり、本件慣行水利権は、年間降水量がおおむね10年に一度の規模の渇水に相当する平成19年度において、通年取水ができていないことから、常時安定供給を要求される佐世保市としては、これを保有水源に含めることはできないとしている。同エ(11ページ以下)で述べたとおり、おおむね10年に一度の規模の渇水年度で取水できていないのであれば、たとえ他の年度において安定した取水ができていたとしても、水源として考慮できないというべきであり、このことからすれば、他の年度の取水実績はこの結論に影響を及ぼすものではないことから、提出の要を認めない。

次に、安定水源の供給量の実績値については、原告らは、佐世保市が、本件慣行水利権よりも、安定水源からの取水を優先していることを前提にしているようであるが、佐世保市は、ダムからの取水を極力控え、河川からの取水を最大限行う運用を実施しているため、安定水源からの供給量が7万7000立方メートル／日に達しているか否かが、本件慣行水利権の

取水量が安定しているか否かの評価に影響を及ぼすことはないことから、提出の要を認めない。

そして、安定水源及び本件慣行水利権からの供給量を他年と比較する資料についても、本件慣行水利権の過去の取水実績及び安定水源からの供給量の実績値について、上記で述べたのと同様の理由から、提出の要を認めない。

4 小括

以上のとおり、本件慣行水利権を佐世保市の保有水源に含めることはできず、現状では、佐世保市の計画取水量を満たす水源がないことから、石木ダムは、安定した水道用水を確保するための水供給施設として、必要かつ有効なものであり、それによって得られる公共の利益は大きいものと認められる。

よって、本件慣行水利権を佐世保市の保有水源量に含めることができることを前提とする原告らの主張は、失当である。

第2 平成24年水需要予測が結論ありきのものであるなどとする原告らの主張が失当であること

1 原告らの主張

原告らは、佐世保市が、平成24年水需要予測も含め、水需要予測を行う度に、前回とは異なる手法を使用することにより、佐世保市が望んでいる結論が導かれており、前回と異なる手法を使用することについての合理的理由の説明がないことなどから、佐世保市は、石木ダム建設の必要性を正当化する水需要予測をねつ造しているのであって、そのように作成された平成24年水需要予測は、裁量以前の問題として違法であり、又は少なくとも裁量の範囲を逸脱した不合理なものとして違法であるから、それを前提とした本件事業も違法である旨主張する（原告ら第4準備書面第2・3ないし6ページ）。

また、原告らは、水需要予測とその後の実績値との乖離が大きいにもかかわ

らず、その都度、需要を大きく予測しているなどと主張しており（原告ら第4準備書面第3の3・7ないし9ページ）、この点も、平成24年水需要予測及び本件事業の違法性を主張する根拠としているようである。

2 水需要予測の手法の変化について

(1) 被告第1準備書面第2の2（5ないし7ページ）で述べたとおり、水需要予測は、過去の水需要予測からの時点修正で対応することができる連続性を有するものではなく、過去の実績、現存する各計画、経済情勢、企業動向等の各要素に基づき、評価時点における最新の予測を行うものであるところ、佐世保市も、過去の実績を考慮しつつ、当該予測実施時点で現存する各計画、経済情勢、企業動向等の各要素に基づいて、その都度、改めて予測を行ったものであって、水需要予測の手法の変化は、考慮すべき各要素の内容が変化したことに伴い、必然的に生じたものである。

そして、事業認定に当たっては、認定庁は、当該事業認定の基礎となる資料の内容が適正であるか、水需要予測について言えば、当該事業認定当時の最新のものの内容が適正であるかを審査すれば足り、過去の水需要予測の内容との比較が必須となるわけではないのであるから、本件事業認定の適法性を判断するに当たって、過去の水需要予測の内容並びに手法の変化の有無及び変化の理由を明らかにする必要はない。

(2) なお、平成24年水需要予測は、厚生労働省の国庫補助継続の要件である事業評価制度に従って行われたものである。

事業評価の実施については、厚生労働省の「水道施設整備事業の評価実施要領」（乙A第15号証5-4・50及び51ページ）において、「水道施設整備事業の効率的な執行及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、（中略）事業採択後一定期間を経過した事業を対象に、社会経済情勢の変化等を踏まえ、必要に応じて事業の見直し等を行う再評価を実施する」、「再評価は、事業の概要、事業をめぐる社会経済情勢等、事業の進捗状況、

新技術の活用，コスト縮減及び代替案立案の可能性，費用対効果分析などを整理し，総合的に行い，対応方針を取りまとめる。」とされ，「水道施設整備国庫補助事業評価実施細目」（乙A第15号証5－4・53ページ）において，「事業をめぐる社会経済情勢等」の検討項目として「[1] 当該事業に係る水需給の動向等」が示されている。また，「水道施設整備事業の評価実施要領等 解説と運用」（乙B第24号証）において，「評価にあたっては，それぞれの事業ごとに地域性などがあり，すべて一律で評価の内容が決まるものでなく，それぞれの事業ごとに適切に判断されるものである。」とされている。

佐世保市は，これらに基づき，水道施設整備事業に係る当時の水需給の動向等を把握するために，平成24年水需要予測を実施したものであり，このことから，その手法が過去の水需要予測と異なるものになったのは，当然のことである。

また，水需要予測を含む水道施設の設計・計画における実務のガイドラインとして示されている設計指針（乙B第1号証）は，水需要予測の手法について，「推計に当たっては，社会・経済状況，地域特性，需要者ニーズを的確に反映させるため，各種推計手法を弾力的に運用し，実態に近い手法を採用する必要がある」としている（乙A第15号証2－4－2参考資料157ページ）。このことから，水需要予測の手法については，過去に実施した予測手法に固定されるものではなく，その時点における社会経済情勢や地域特性等を反映させ，実態に近い予測とするために弾力的に運用されるべきものである。佐世保市は，かかる設計指針にのっとり，過去の水需要予測の手法にこだわることなく，当時において適切なものと判断した手法を用いて，平成24年水需要予測を行ったものである。

以上のとおり，平成24年水需要予測の手法が過去の水需要予測の手法から変化したことは，平成24年水需要予測を実施した時点での社会経済情勢

等の実態をより反映させるためのものである。そして、各項目に関する平成24年水需要予測の手法が適切であることについては、被告第1準備書面第3（8ないし32ページ）で述べたほか、後記第3（18ページ）において補足するとおりである。

- (3) なお、原告らは、設計指針は抽象的な検討要素を示したものであるとして（原告ら第4準備書面第4の2・9ページ）、平成24年水需要予測がそのような設計指針に沿って行われていることは、上記予測の合理性の根拠とはならない旨主張するようである。

しかし、設計指針は、「最新の各厚生労働省令に適合するとともに、これらの課題に的確に対応し、多様化、高度化する水道に対するニーズに応えていくための実務のガイドラインとして活用されることを前提とした内容となっている。『技術的基準を定める省令』は性能基準として定められ、具体的に規定している部分が少ないことから、本指針では水道事業者が地域特性や独自性を持った施設の計画・設計が円滑に行えるよう配慮している」（乙A第15号証2-4-2参考資料126ページ）のであって、水道事業者の計画策定等における具体的な実務のガイドラインとして示されている。

したがって、平成24年水需要予測が設計指針に沿って行われていることは、その合理性の根拠となるといえる。

- (4) 以上のとおり、水需要予測の手法の変化は、水需要予測の性質に由来する当然のものであり、また、平成24年水需要予測の手法が過去の水需要予測の手法と異なっているのは、水需要予測の性質及び平成24年水需要予測を行った目的に由来するものであるから、水需要予測の手法の変化をもって、佐世保市が、石木ダム建設の必要性を正当化する水需要予測をねつ造したとする原告らの主張は、失当である。

3 水需要予測とその後の実績値との乖離について

- (1) 答弁書第7の1(1)イ(イ)（85ページ）及び被告第1準備書面第2の3（7

及び8ページ)で述べたとおり、水道施設整備における水需要予測は、長期的かつ先行的な観点から、将来の社会の発展にも対応することができるようなものであることが求められ、また、その数値は、リスク管理の観点から、将来の安定性・安全性を見込んで設定される負荷率及び安全率を考慮して算定されるものであることから、実績値が水需要予測の数値を下回ることは十分に想定されることであって、逆に、水需要予測の数値と同程度の水量を使用した実績値があれば、水道供給能力の余力がないこととなり、リスク管理の観点からは、不適切な水需要予測となる。

- (2) また、水需要予測は、計画取水量、すなわち、将来の安定供給を確保する上で必要となる水源施設の能力規模を算定するものであるのに対し、実績値は、佐世保市が現在保有している水源施設の能力の範囲内においてのみ記録されるものである。

このことから、特段の事情がない限りは、実績値が水需要予測の数値を下回るのは十分に想定されることである。

- (3) 以上から、水需要予測とその後の実績値との乖離をもって、平成24年水需要予測が違法であるとする原告らの主張は、水需要予測の目的及び水需要予測と実績値との関係についての理解を誤ったものであり、失当である。

4 小括

以上のとおり、水需要予測の手法の変化等や、平成24年水需要予測とその後の実績値との乖離を根拠に、平成24年水需要予測が、裁量以前の問題として違法であり、又は佐世保市が裁量の範囲を逸脱した不合理なものとして違法であって、これに基づく本件事業認定は違法である旨の原告らの主張は失当である。

第3 平成24年水需要予測が合理的なものであること

1 滝沢教授及び小泉教授の意見書について

(1) 原告らは、被告が、平成24年水需要予測の合理性の根拠の一つとして位置づけている、滝沢教授及び小泉教授の意見書（乙A第17号証及び第18号証）について、平成24年水需要予測において、過去の水需要予測とは異なる手法を用いた理由及びその合理性に関して意見を述べていないことを論難し、信用性が認められない旨主張する（原告ら第4準備書面第4の4・10ページ）。

(2) しかし、被告第1準備書面第2の2(1)（5及び6ページ）で述べたとおり、水需要予測は、過去の水需要予測からの時点修正で対応することができるものではなく、過去の実績、現存する各計画、経済情勢や企業動向等の各要素に基づき、評価時点における最新の予測を行うものであって、過去の推計手法を基礎とするものではない。

したがって、平成24年水需要予測が合理的なものか否かを判断するに当たり、過去の水需要予測とは異なる手法を用いた理由及び合理性に関して意見を述べていないことをもって、滝沢教授及び小泉教授の意見を論難するのは失当である。

2 生活用水について

(1) 原告らは、佐世保市が、平成24年水需要予測において、生活用水について恣意的な数字合わせを行っている旨主張し、その根拠の一つとして、生活用水の減少要因が考慮されていないことを挙げている（原告ら第4準備書面第4の5・11ページ）。

(2) しかし、答弁書第6の5(2)ア(ウ) b(b) ii（66及び67ページ）及び被告第1準備書面第3の1(2)（8ないし10ページ）で述べたとおり、佐世保市は、過去実績値を用いた重回帰分析と時系列傾向分析の組合せにより算出した原単位に、減少傾向を見込んだ給水人口を乗じて、生活用水の推計を行っている。過去の実績値は、様々な要因が内包されているものであり、その中には、当然、水道の使用実績が減少したものも含まれる。佐世保市は、

そうした減少要因を含む過去実績値を用いて原単位を算出した上、これに減少傾向を見込んだ給水人口を乗じているのであるから、平成24年水需要予測においては、生活用水の減少要因も考慮されている。

したがって、平成24年水需要予測において、生活用水の減少要因が考慮されていないとする原告らの主張は、失当である。

3 業務営業用水について

(1) 小口需要

ア 原告らは、業務営業用水における観光客数実績と小口需要実績との相関関係について、平成16年と平成17年、平成21年と平成22年、平成17年と平成22年及び平成25年と平成26年をそれぞれ比較すると、観光客数と小口需要実績の増減が一致していないことから、相関関係が認められず、あるいは、観光客数を基に小口需要の数値を推計する佐世保市の手法は不適切である旨主張する（原告ら第4準備書面第5の2(2)12及び13ページ）。

イ しかし、2か年の実績値のみをもって長期的な実績を用いた相関関係を否定できるものではないことは、被告第1準備書面第3の2(3)ア(イ)（15及び16ページ）で述べたとおりであって、相関関係の有無を導き出すためには、一定期間の過去実績全体の傾向を分析する必要がある。

したがって、全体の実績傾向を踏まえず、特定の2か年だけを取り上げて比較する原告らの主張は、相関関係を誤って理解したものであり、失当である。

(2) 大口需要

ア 原告らは、佐世保市が、防衛関連施設（基地）における将来の水需要の見通しについて九州防衛局から得た回答（乙A第15号証2-4-2参考資料74ページ）は、一般的認識を示したにすぎず、具体的な水量としてどれだけ必要かということを合理的根拠や資料に基づいて回答しているも

のではないにもかかわらず、平成24年水需要予測が、かかる回答のみを根拠として、数的根拠を過去の最大実績値に求めたことは不合理である旨主張する（原告ら第4準備書面第5の3(1)・14ページ）。

イ しかし、佐世保市は、大口需要の水需要予測における数的根拠を算出するに当たって、防衛関連施設（基地）における将来の水需要の見通しに関して、九州防衛局から、佐世保市内の「防衛施設は、我が国の西側の守りの拠点として重要な役割を有しており、今後ともこれらの役割は益々重く、また、高度な運用がなされて行くものと考えております。（中略）上述の将来的視点、また、防衛活動の堅持という観点から、更には、近年、重要性を増しているこれら防衛施設における運用を支え、万が一の災害等の緊急時や有事における迅速かつ適切な諸活動を遂行するためにも、十分かつ安定的な水源の確保がより重要になる」との回答（乙A第15号証2-4-2参考資料73及び74ページ）があったことから、防衛関連施設（基地）における水需要が増加すると判断されるものの、「将来の使用水量（中略）の予測が困難な場合」（乙A第15号証2-4-2参考資料157及び158ページ）に当たると判断し、そのような場合には「過去の水需要の（中略）最大値等を用いることもある。」としている設計指針（同158ページ）に沿って、過去の最大実績値を用いたものである。

このように、佐世保市は、設計指針に沿って、防衛関連施設（基地）の水需要予測を行ったものであるから、裁量の逸脱又は濫用があったとは認められない。

(3) 専用水道

ア 原告らは、平成24年水需要予測における専用水道の数値について、水需要に対応する水源の不足を賄うための石木ダムを造る必要性ではなく、石木ダムができた場合の需要の掘り起こしとして、現在自己水源を使用している事業者が上水道への転換を図る可能性を計上したものである旨主張

しており（原告ら第4準備書面第5の4・15ページ）、平成24年水需要予測における専用水道の数値が、石木ダム建設の必要性を基礎づけるものではない旨主張するようである。

イ しかし、被告第1準備書面第3の2(4)（17ページ）で述べたとおり、設計指針において、地下水を利用している場合における潜在的な水需要については、水道水への切替えの予測を行うことが明記されている。すなわち、設計指針によれば、専用水道の届出がなされている5事業者の潜在的水需要は、水道水への切替えを予測すべきものであって、水源の不足につながるものとされている。

佐世保市は、かかる設計指針に沿って、上記の5事業者に対する聞き取り調査を行い、そのうち4事業者について水道への転換可能性が存在することを確認した上（乙A第15号証2-4-2参考資料42、49及び51ページ）で、平成24年水需要予測における専用水道の数値を推計している。

したがって、専用水道の数値は、前記4事業者の水需要を捉えたものであって、これを、石木ダムができた場合の需要の掘り起こしであるなどとする原告らの主張は、失当である。

4 工場用水について

(1) 原告らは、工場用水の大口需要について、SSKが、平成24年水需要予測以前から修繕船事業を手掛けていたことからすれば、SSKが平成27年度から修繕船事業中心の経営に方針転換を予定していたことは、平成24年水需要予測において、SSKの水需要予測の手法を変更したことの合理的理由とはいえない旨主張する（原告ら第4準備書面第6の2・17及び18ページ）。

しかし、SSKが、平成24年水需要予測以前から修繕船事業を手がけていたとはいっても、修繕船事業中心の経営への方針転換をすれば、修繕船事

業に要する水量は、当然、それまでの経営方針下におけるものより増大すると予測される。

したがって、SSKの経営方針転換の予定は、SSKの水需要予測の内容の手法を変更したことの合理的理由となる。

- (2) また、原告らは、SSKの経営方針の転換の実現可能性が不透明になる事情があれば、それを批判検討するのは極めて重要なことであるとして、経営方針転換前の営業実績をもってSSKの水需要の予測手法を非難することが正当であると主張する（原告ら第4準備書面第6の3(1)・18ページ）。

しかし、佐世保市は、SSKに対し、将来の水使用についての文書照会をして、SSKから、経営方針の転換、修繕船事業におけるドック使用形態の変更や使用頻度の上昇等に関する具体的な回答を得ている（乙A第15号証2-4-2参考資料84ないし88ページ）のであり、SSKの経営方針の転換が予定されていたことは明らかである一方、SSKの経営方針転換の実現可能性が不透明になる事情はない。

- (3) さらに、原告らは、SSKにおいて、4412立方メートル／日という一日最大給水量が必要となる事態が年に数回程度しか生じないのであれば、国が修繕船のドックイン日を調整すれば足り、石木ダムを建設してSSKの水需要に対応する水源を確保する必要はない旨主張する（原告ら第4準備書面第6の3(3)・18ページ）

しかし、国が、SSKへの修繕船のドックイン日を調整するなどというのは、SSKの事業に対する介入であり、法令上の根拠がなければ不可能であるところ、そのような根拠法令は存在しない。

したがって、国がドックイン日を調整すればよいとする原告らの主張は、法令上認められるものではなく、失当である。

- (4) 以上によれば、平成24年水需要予測におけるSSKの水需要予測について、佐世保市の裁量の逸脱又は濫用があったとは認められない。

なお、原告らは、被告に対し、平成27年度のSSKの経営方針転換以降、修繕船の受入れ及び使用水量の実績が増えているか否かを明らかにするよう求めている（原告ら第4準備書面第6の3(2)・18ページ）。

しかし、答弁書第6の2（45ページ）で述べたとおり、本件事業認定の適法性判断の基準時は、法20条各号のいずれの判断についても、本件事業認定の時であり、本件事業認定の適否を判断するに当たっては、同認定時に存在していた事実等を基礎とし、事業認定後の事実、その処分当時の事業を推認する間接事実等として役立つ限りにおいて斟酌することになる。

佐世保市は、平成24年水需要予測当時、前記(2)（24ページ）のとおり、SSKから、経営方針の転換、修繕船事業におけるドック使用形態の変更や使用頻度の上昇等に関する具体的な回答を得ており、SSKの経営方針転換の予定を踏まえて、その水需要を予測し、認定庁も、かかる水需要予測を合理的なものと認定した。仮に、SSKの平成27年度以降の修繕船の受入れ及び使用水量の実績として、4412立方メートル／日という一日最大給水量が必要となったことがないとしても、それをもって、平成24年水需要予測又は本件事業認定の当時、SSKの経営方針の転換の予定を度外視してSSKの水需要予測を行うべきであったということにはならない。

したがって、SSKにおける平成27年度以降の使用水量の実績等は、本件事業認定処分当時の事業内容を推認するものではないから、提出の要を認めない。

5 中水道について

- (1) 原告らは、被告が、中水道に該当する佐世保市の再生水事業が、佐世保駅周辺再開発区域及びその周辺において実施されている旨主張した（被告第1準備書面第3の3(3)ア及びイ(イ)（25及び26ページ）のに対し、平成24年水需要予測における中水道の予測値が、佐世保駅周辺再開発区域限定のものである旨の記載はないとした上で、青果市場、海上自衛隊、ポートルネ

ッサンス 21 事業，佐世保競輪場及び福石中学校付近が再生水事業の対象地域に含まれているのかを明らかにするよう求めている（原告ら第 4 準備書面第 7 の 2 (2) ないし (4) ・ 20 ページ）。

原告らの指摘する青果市場等は，佐世保市再生水事業の区域図（乙 A 第 15 号証 2－4－2 参考資料 18 ページ）及び乙 B 第 25 号証のとおり，再生水事業の対象地域に含まれている。

(2) また，原告らは，平成 19 年水需要予測において 500 立方メートル／日の利用を見込んでいた中水道計画が，その後の実績では 70 立方メートル／日にとどまり，将来の上昇を見込んだ平成 24 年水需要予測においても 150 立方メートル／日にしかなっていないということは，上水道の利用量もそれに匹敵するほど少ないということであるなどとした上で，この点からも佐世保市の水需要予測のでたらめさが明らかになっている旨主張する（原告ら第 4 準備書面第 7 の 2 (5) ・ 21 ページ）。

しかし，かかる原告らの主張は，再生水の使用量と上水道の使用量とが，比例関係にあることを前提にしているものと解されるところ，被告第 1 準備書面第 3 の 3 (3) イ (イ)（25 及び 26 ページ）で述べたとおり，再生水事業においては，再生水と上水道とは，原水，処理水質及び供給目的が異なることから，処理施設から供給施設までの全ての施設が別系統にて整備されている。また，再生水は，トイレ洗浄等に用途が限定されるものであるところ，その用途に再生水が使用されない場合は，上水道を使用することになるのであるから，再生水の利用が少なければ，水道水の利用も少ないという比例関係に立つものとはいえない。

したがって，再生水の使用量と上水道の使用量は比例関係にはないから，原告らの主張は，その前提を誤っており，失当である。

(3) さらに，原告らは，佐世保市が，大型店舗やマンションなどに中水道処理施設を設けるときに補助金を拠出するなど，中水道の利用促進のために費用

を出して、水道利用者の負担を減らすという佐世保市の努力により、中水道の水量を増やすことができる旨主張する（原告ら第4準備書面第7の3(2)・21ページ）。

しかし、再生水を活用できる大きな新規需要が見込めないにもかかわらず、再生水事業を拡大したとしても、施設の整備及び維持に必要な費用に見合うだけの収益を上げることはできないのであるから、佐世保市が、新規需要の有無を度外視して、補助金等を抛出して再生水事業を拡大することは、単なる赤字経営を招く結果となる。現状においても、新規の利用が見込めず、既存の再生水事業の継続さえ困難な状況となっている中で、新たに中水道事業を推進することは、更なる事業収支の悪化を招くものである。

原告らの主張は、佐世保市が再生水事業を拡大した後の事業収支を考慮しない、非現実的な主張であって、失当である。

(4) 加えて、原告らは、多額の税金を使って石木ダムを造るならば、それよりもはるかに少ない金額で中水道整備はできると主張する（原告ら第4準備書面第7の3(3)・21ページ）。

しかし、答弁書第6の5(2)ア(ウ) b(d)（70及び71ページ）で述べたとおり、佐世保市の平成36年時点での計画取水量が11万7000立方メートル／日であるのに対し、保有水源量が7万7000立方メートル／日であり、不足分である4万立方メートル／日を新規開発水量として確保する必要がある。原告らの主張からすれば、計画取水量の3分の1以上を占める4万立方メートル／日もの水量を再生水で賄うことになるが、前記(2)（26ページ）で述べたとおり、再生水の用途はトイレ洗浄等に限定されるのであるから、再生水に対する4万立方メートル／日もの需要が存在せず、石木ダム建設による水源確保の必要性が否定されないことは明白である。

したがって、原告らの主張は、再生水事業の拡大により4万立方メートル／日の水源の不足を賄うという、実現可能性のない計画を推進すべきとする

ものであり、失当である。

6 計画負荷率について

(1) 原告らは、計画負荷率の設定が、過去の水需要予測から変化していることを捉えて、佐世保市に都合のよい数字を採用している旨主張する（原告ら第4準備書面第8の2③・22ページ）。

(2) しかし、被告第1準備書面第2の2(1)（5及び6ページ）で述べたとおり、水需要予測は、過去の水需要予測からの時点修正で対応することができるものではなく、過去の実績、現存する各計画、経済情勢や企業動向等の各要素に基づき、評価時点における最新の予測を行うものである。かかる水需要予測の性質から、計画負荷率の設定が、過去の水需要予測から変化するのは当然のことであり、過去の水需要予測からの変化をもって、佐世保市に都合のよい数字を採用しているということとはできない。

したがって、原告らの主張は、失当である。

7 安全率について

(1) 原告らは、被告が、平成24年水需要予測において、過去のものとは異なる安全率を採用した理由を主張しないのは、合理的理由がないからである旨主張し、また、被告に対し、過去の安全率の実績の提出を求めている（原告ら第4準備書面第9の2ないし4（23ページ））。

(2) しかし、前記第2の2(1)（16ページ）で述べたとおり、認定庁は、本件事業認定時における最新の知見である平成24年水需要予測の内容が適正であるかを審査すれば足り、過去の水需要予測の内容との比較が必須となるわけではない。また、設計指針において、安全率の設定に際して実績を考慮するともされていない。

したがって、原告らの主張は失当であり、過去の安全率の実績を提出する要を認めない。

第4 結語

以上のとおり，原告ら第1準備書面及び第4準備書面における主張は，いずれも失当であり，佐世保市に裁量の逸脱又は濫用があったとは認められないことから，原告らの請求は，速やかに棄却されるべきである。