

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 岩下和雄他

被告 国

平成28年10月24日

## 原告ら第4準備書面

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
原告ら訴訟復代理人弁護士	井 上 恵 梨

## 第1 はじめに

1 原告らはその第1準備書面において、本件事業の前提となっている佐世保市作成の平成24年予測は、石木ダム建設を前提に、その必要性を導き出すように、恣意的に作成されたもの、「結論ありきの数字合わせ」であることを明らかにした。

2 これに対する被告国の反論が、その第1準備書面のはずである。

この第1準備書面における被告の主張は、第一に、「事業認定の前提となった水需要予測には水道事業者の広範な裁量が認められる」ということ、第二に「平成24年予測は設計指針に記載されている範囲内で行っている(設計指針に沿っている)から妥当だ」ということに尽きる。

3 なるほど、一般論として「広範な裁量」かどうかはともかく、「水需要予測には水道事業者の裁量(ある程度)認められる」ことは、原告らも特に否定しない。

しかし原告らがその第1準備書面で述べたことは、「佐世保市は、**故意**に水不足であることを偽装した」というものである。

言うまでもなく、裁量云々が前提となるのは、行政が、当該行政行為について、その根拠法文(直接の法令のみならず、上位規範の行政法や憲法を含む)を適切に適用した場合である。

本件においては、上記のように、法の趣旨を無視して虚偽の内容の水需要予測を立てており、裁量云々が問題になる余地はない。

4 仮に裁量が問題になるとしても、「裁量が認められる」ということと、「どんな予測を立てようが水道事業者の勝手である」とは、全く次元の異なる概念である。

被告が、「設計指針に書かれている手法のどれを取るかも、また、その手法をどのように解釈し、適用するかも、ともに、水道事業者は勝手にできる」と主張しているのであれば、それは明らかに誤りである。

この点、後述するように、被告第1準備書面の記載は、「自分に都合の良い予測をするのは水道事業者の勝手である」という主張を、「広範な裁量」という『美名』

で、覆い隠しているものと言わざるを得ない。その意味でも、裁量論以前の問題である。

5 以下、本準備書面において、そのことを徹底的に明らかにする。

すなわち、第2において、本件は裁量以前の問題であること、仮に裁量が問題となるとしても、被告が言う「広範な裁量」は、実は「好き勝手」という意味でしかないこと、しかもそういうごまかしをする以外、これまで佐世保市が行ってきた「恣意的な数字合わせ水需要予測」を糊塗できなかったことを指摘する。

第3において、被告が、過去の水需要予測の問題点に回答しないことこそ、平成24年予測がねつ造されたものであることを指摘する。

その後、第4以下において、平成24年需要予測それ自体を見ても、それが明らかにねつ造されたものであることを、生活用水に関する被告主張への反論(第4)、業務営業用水に関する被告主張への反論(第5)、工業用水に関する被告主張への反論(第6)、中水道や負荷率あるいは安全率に関する被告主張への反論(第7～第9)、さらには、小佐々地区に関する恣意的な適用(第10)や、被告が保有水源について反論さえしていないこと(第11)、などを通じて明確にする。

## 第2 本件は裁量以前の問題であること

### 1 原告らの主張の要約

原告らがその第1準備書面で証拠をもって指摘したことは以下の事実である。

- ① 佐世保市は、平成24年予測以前にも、何回も水需要予測を立てていること
- ② その予測の手法は、そのたびごとに違っていること
- ③ 前回と違う予測手法を使用することによって、その時々佐世保市が望んでいる結論が導かれていること
- ④ 佐世保市は、なぜ当該回において、前回と違う手法を採用するかについて、合理的説明をしていないこと
- ⑤ 平成24年予測においても、それ以前の予測手法と違う手法をとっていること

⑥ 平成 24 年予測において従前の手法に代えてその手法を採用した合理的理由がないこと

⑦ 保有水源(特に慣行水利権)について、でたらめな説明をしていることなどである。

原告らは、これらの事実をもとに、「佐世保市は、適正に策定された水需要予測をもとに石木ダム建設の必要性を論じているのではなくて、石木ダム建設を前提に、石木ダムを建設する必要があることを正当化する水需要予測をねつ造した」と評価した。

そのうえで、かかる過程で作成された平成 24 年予測の策定は違法であるし、それを前提とした本件事業も違法であると結論付けたのである。

## 2 被告は反論していない

### (1) 被告が行うべき反論

これに対して被告が行うべき反論は、「原告らが指摘した前記事実が存在しないこと」であり、それのみで足り、同時にそれ以外は無意味である。

### (2) 被告の反論

しかし被告の反論は、「水需要予測を含む水道の計画的整備の策定については、水道事業者の広範な裁量が認められる」(被告第 1 準備書面 p5)というものに尽きる。

### (3) 被告の反論は無意味である。

この主張が(仮に正しいとしても)意味を持つのは、適正な行政行為をしている場合に限られる。それは被告といえども否定しまい。

しかし、原告らが指摘しているのは、「結果が先にあり、その結果を導き出すために都合の良い手法を採用している」ということであり、行政裁量云々以前の問題である。

したがって、被告の反論は、反論となっていないのである。

- (4) 原告らは、何よりも最初に、被告が、「広範な裁量」を口実に、原告らが佐世保市の「故意」を問題としていること自体を覆い隠そうとしている点を、指摘しておく

### 3 行政裁量について

- (1) 前項で述べたように、被告は、意味のある反論をしていない。なぜ被告がともに反論しないかについては、第3で述べる。

その前に、裁量論に関する被告主張の誤りを指摘しておく。

- (2) 被告第1準備書面 p4～5 を読む限りは、「佐世保市の水需要予測については、水道事業者である佐世保市に広範な裁量権があるから、平成24年予測には何ら問題点がない」と述べているとしか解釈できない。

- (3) しかし前述したように、仮に極めて広範な裁量権が認められる行政行為であっても、裁量権を逸脱している限り、違法であることは今や判例上も学説上も確立した見解である。

一例をあげれば、本件と同じく土地収用法20条3号等の要件該当性について判断された日光太郎杉事件判決（東京高裁昭和48年7月13日凝集24巻6=7号533頁）では、「本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、または本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れもしくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価」したために行政庁の判断が左右されたものと認められる場合には、裁量判断の方法ないしはその過程に誤りがあるものとして違法となることを判示している

- (4) この点は、被告が掲げる熊本地裁平成26年2月28日判決でも同様である。被告は「水道事業を適正かつ能率的に運営し、水道を安定的に供給し、渇水によって市民の生活が極力影響を受けないよう努力する責務を負っており、上記施策の策定及び実施については、水道事業者の広範な裁量に委ねられていると解される」とする判示部分を挙げ、石木ダム建設事業においても水道事業者の広範な裁量があることを強調する。

しかしこの判決は無制限に水道事業者の裁量を認めたものではなく、それに続いて「(ア) 重要な事実の基礎を欠く場合、(イ) 事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと等により、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるものと解するのが相当である。」として水道事業者の裁量の限界を示している。

- (5) そもそも、合理的ではない判断が違法であることは、被告自らが、その第1準備書面の第2 2項(p4)で「・・・水道需要及び供給能力を合理的に予測した上・・・」と記載していることから明らかである。

被告といえども「不合理な予測」を許されないことを認めているのである。

- (6) 原告らが第1準備書面で指摘したように、平成24年予測は明らかに不合理な予測である。

それもそのはずで、何度も指摘するように、結論先にありきで、結論に合わせて都合の良い手法を恣意的に採用しているからである。

したがって、仮に(あくまでも仮に、であるが)、平成24年予測を佐世保市が故意にねつ造したものとは言えないとしても、それが不合理な予測であり、裁量の範囲を著しく超えており、違法であること、したがってそれに基づく本件事業が違法であることは、揺るがない。

第3 被告自体、「平成24年予測が結果ありきのものであること」を認めている

- 1 被告は、その第1準備書面 第2項「原告らの主張する『内容を検討するまでもなく平成24年予測はでたらめであること』について」で、「水需要予測は評価時点における最新の予測を行うものであり、その都度改めて予測を行っており、水需要予測の手法が変わっているのは、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。したがって推計手法が変わったことをもって『結果ありきの数字合わせ』であるという原告らの主張は誤っている」という趣旨のことを述べる。

また、「水需要予測の数値は負荷率及び安全率を考慮して算定されているから、特段の事情がない限り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ている」という趣旨のことも述べる。

- 2 しかし原告らは決して「推計手法が変わったこと」だけを理由に、結論ありきの数字合わせと主張しているのではない。

毎回毎回変わることに加えて、その変わった理由が合理的に説明されておらず、そして結果だけが常に佐世保市のほしい数字になっているという「事実」をもとに論じているのである。

したがって、被告が反論すべきことは、前述したように、手法が変わった合理的理由である。

確かに被告は、平成 24 年予測については、「かかる事実があるからこの手法をした」とは言っている。しかし、その事実が平成 24 年予測以前にはなかったのかについては明確にしていない。

第 4 以下で後述するように、被告が主張する「考慮すべき各要素の内容が変化したこと」は嘘であり、当該事実には変化がなく、前から存在していたものがほとんどである。ただ、以前の予測では、平成 24 年予測で前提としている当該事実に基づかなくても、佐世保市のほしい結果が得られたので当該事実を利用しなかったが、平成 24 年予測では、当該事実を利用しない限り佐世保市がほしい結果が得られないので利用した、に過ぎない。

被告が、平成 24 年予測では、それ以前と違う予測手法を採用した合理的理由について述べず、また、平成 24 年予測以前の予測の問題点に目を閉ざして反論せず、その代わりに裁量を持ち出すのは、合理的理由が説明できないからである。そのことを正面から認めたくないため、裁量論でごまかそうとしている。つまり被告自ら、平成 24 年予測が結論ありきのものであることを認めているのである。

- 3 被告自ら、平成 24 年予測が結論ありきのものであることを認めていることは、水需要予測と実績値の乖離についての被告の主張からも明らかである。

原告らは、決して「わずかなかい離」に目くじらを立てているのではない。

原告らが問題としていることは、① 毎回毎回、予測とその後の実績が「大きく」かい離していること、② 毎回毎回、それにもかかわらず、「大きく」予測すること、を問題としているのである。訴状 p32 のグラフ 1 を見れば、実績を無視して、以前と同じ予測、つまり佐世保市のほしい数値になるように予測していることは一目瞭然である。

被告は、水道ガイドラインを引き合いに、かい離を正当化しようとする。確かに水道ガイドラインも「ある程度のゆとり」を容認している。

しかし過去の水需要予測と実績のかい離は「ある程度のゆとり」ではない。

仮に、過去の水需要予測と実績の大きなかい離も、水道ガイドラインがいうところの「ある程度のゆとり」に含まれるというのであれば、それは一般論としての話であろう。しかし、本件で問題となっているのは、石木ダム建設の必要性との関係である。

訴状その他で述べてきたように、石木ダム建設によって、川原集落住民は、数百年続いた先祖代々の土地や文化、住民らの現在の土地と文化に密着した毎日毎日の生活とその積み重ねという個々の生活を根こそぎ奪われ、人格権どころかその根底にある『人間の尊厳』そのものを侵害される。

これに対して起業者である長崎県、佐世保市および被告は、「石木ダムがないと水不足が生じて大変な事態になる」「地権者に犠牲になってもらっても石木ダムを建設する必要がある」と喧伝し、自己の行為を正当化してきた。

決して「石木ダムがないと佐世保市の水需要に大きなゆとりが持てない」などとは言っていない。「切迫している」「緊急事態」「非常事態」と訴えてきたのである。

そしてその根拠として、平成 24 年予測を持ち出している。

だとすれば、その平成 24 年予測は、ぎりぎりに近い予測のはずであり、「大きな余裕」を含んでいるはずはないし、含んではいけない。

にもかかわらず、被告は自ら、「大きな余裕」があること(被告は「ある程度の余裕」というかもしれないが、事実は「大きな余裕」である)を認めており、被告自らが、過去の水需要予測が、ひいては平成24年予測もまた、厳密に策定されたものではないこと、結論ありきだったことを、自認しているのである。

#### 4 小括

(1) 以上、第2、第3で述べてきたように、原告らの主張に対して、被告は正面から答えない。

裁量論を持ち出したり、形式的に設計指針に沿っていることを強調したりすることによって、正面から答えていないことを糊塗しようとしている。

これは、被告が、原告らの指摘に正面から「答えられない」からである。

それはとりもなおさず、被告自らが、平成24年予測は、結論ありきの数字合わせであることを認めていることを意味する。

(2) 次項第4以下では、被告第1準備書面の被告の反論に沿って、平成24年予測自体の問題点をもう一度明らかにする。

以下で述べるように、平成24年予測における予測手法自体がいい加減なものであるが、これまで指摘したこと、すなわち、そのいい加減な手法をなぜ平成24年予測では採用したのかについて、被告がまともに答えていないことを忘れてはならない。

#### 第4 被告国主張の第3「1 生活用水について」に対する反論

1 被告国は、本項において生活用水に関する推計は設計指針に基づいた範囲内で佐世保市の都市の特性を考慮して算出した合理的なものであり、かつ、「妥当」とする専門家2名の意見があることを述べている。

2 しかし、かかる被告の主張は、前述(第3)のとおり、あくまで抽象的な検討要素を示した設計指針に形式的に沿っていること、佐世保市の需要予測が統計を用いた数字であることを述べるにとどまり、その主張は答弁書記載の域を出ず、

原告らが主張した、「なぜかこの予測時の手法とは違う手法を採用したのか」について合理的に反論していない。

- 3 さらに、被告国は、滝沢教授及び小泉教授について「権威ある専門家」としてその意見に信用性があると述べる。しかし、両教授の意見は、佐世保市が行った推計が設計指針に形式的に合致していることにとどまっており、それはごくごく限られた範囲についての意見にすぎない。もし本当に両教授が水道事業に関する権威であるならば、佐世保水道の実態を自ら調査した上で意見を述べるのが当然である。しかし、その形跡はない

例えば滝沢教授は「生活用水原単位が、渇水時を除く平時には従来<sup>1</sup>の値に回復するという仮定は妥当なものである」としているが、「佐世保地区水道における平時の従来<sup>1</sup>の値」は具体的には示されていない。たんなる感想レベルでしかない。

同様に小泉教授は「なお、現時点（平成 23 年度）の生活用水原単位 189L/人/日については、過去における渇水による生活習慣の抑圧効果が生じているものと推察されます。」としているが、その根拠はまったく示されてなく、これもやはりたんなる感想レベルである。

- 4 その半面、両者ともなぜ平成 24 年予測以前の予測と違う予測をしたのか、それが合理的かどうかについては、一切意見を述べていない(それはおそらく、被告から尋ねられていないからであろう)。

本件で争点となっているのは、「こういう手法を採用することが許されるか」という一般論ではない。なぜ、平成 24 年予測に限って、このような手法を採用したのか、その合理的理由は何か、ということである。

両者とも、証人尋問で、「なぜ、佐世保市は過去の手法と違う手法を採用したと思うか」と尋ねられると、口ごもるはずである。あるいは正直に「それが佐世保市に都合がよいから」というかもしれない。

この点については、両人に対する証人尋問で明らかにしたいと考えるが、少なくとも両名とも、前述の問題に答えていないことは指摘しておく。

5 次に、被告国は、佐世保市民が渇水対策後に水道を浪費することを前提としたものではないから原告らの主張は失当であるとか、佐世保市民が水道の値上げによって水を使用しなくなることはないと述べる。

しかし、原告らは、①佐世保市の実績は、客観的には右肩上がり傾向ではないこと、②それにもかかわらず、佐世保市の行った生活用水に関する水需要予測において、佐世保市は「右肩上がりの増加傾向」としていること、③それは全く誤った評価であり、まさしく恣意的認定にすぎないということ、④設計指針において「水需要の増加要因のみならず減少要因をも考慮されなければならない」とされているにもかかわらず、その考慮を欠いていること、などを指摘した。

そのうえで、このように佐世保市にとって不都合な考慮要素を意図的に排除し、不合理な評価をすることによって、佐世保市で水不足であるかのごとき偽装をしており、恣意的な数字合わせと言わざるを得ないと評価したのである。

被告が反論している原告らの主張(「佐世保市民が渇水対策後に水道を浪費することを前提としている」とか、「佐世保市民が水道の値上げによって水を使用しなくなる」とか)は、上記の佐世保市の誤った認定の結果、こうなる、と批判している部分である。

したがって、まず第一に、被告は原告の上記主張に対する反論をすべきであるが、被告は故意にそれをしていない。そして論点をすり替えている。

6 以上のことに鑑みれば、被告の生活用水の需要予測に関する反論は、原告らの指摘に真正面から答えるものではなく、説明も合理性説得性を欠くものである。

## 第5 業務営業用水に関する反論

### 1 被告の反論の要旨

(1) 原告らは、業務営業用水の平成24年予測について、①小口需要については、観光客数と使用水量の相関関係はないかあっても低いから、観光客数の増加に伴って小口需要が右肩上がりに増え続けるという需要予測に合理性はないこと、②大口需要については、万が一の災害に備えて過去の実績最大値を採用するの

は何ら合理性がないこと、③専用水道については、現在自己水源（深井戸）でまかなえている大手ホテル等において上水道に変えてもらうことを新規需要に見込む予測に合理性がないことを主張した。

(2) それに対する、被告の反論は、おおむね以下のとおりである。

ア 「① 小口需要」については、原告らが指摘する特定の2か年の実績値の比較ではなく、少なくとも過去10年間程度の長期的な実績で相関関係を比較すべきであり、平成15年から平成23年までの実績値と観光客数について約0.7の相関係数が確認されたから、両者には相関関係がある。

イ 「② 大口需要」については、佐世保市が防衛省から得た回答文書によれば、「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」とあるから、佐世保市は、この回答に基づいて、過去の実績最大値を採用した。

ウ 「③ 専用水道」については、水道の必要がある旨回答があったものについて、潜在的な水需要として見込んだものを計上した。

(3) しかし、いずれも被告の反論は、業務営業用水の水需要予測に合理性がないことへの反論とはなっていない。

以下、順次、被告の主張が反論となっていないことを指摘していく。

## 2 小口需要について

(1) 被告は、原告らが、「観光客数が増加したのに小口需要実績が減っている年度が複数ある」と主張したことに対してはまともに答えず、『特定の2年度間だけは何らかの事情で減少に転じた』としても、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することはできない」と述べる（被告第1準備書面 p15）。

(2) しかし、被告が「長期的な実績」というのは、たかだか平成15年から平成23年までの9年間であるところ、その間ですらも、2004（平成16）年と2005（平成17）年の2年間及び2009（平成21）年と2010（平成22）年の2年間

の合計4年間は、観光客数が増えたのに小口需要実績が減っており、被告の言う「相関関係」に反している（甲B第1号証p50）。また、この9年間のうち、直接の2年間の変動ではないが、2005（平成17）年と2010（平成22）年は、いずれも観光客数が約359万人とほぼ同じであるが、小口需要の実績は前者が16,197 m<sup>3</sup>/日であるのに対し、後者が14,883 m<sup>3</sup>/日と1,314 m<sup>3</sup>/日、率にして8%以上も使用量が少なく、観光客数によって小口需要の需要を推計する被告の予測手法を否定している（同号証p50）。さらに、平成24年予測後の実績を見ても、2013（平成25）年と2014（平成26）年を比較すると、やはり観光客数が増えたのに小口需要の実績は減っている。

(3) このような観光客数と小口需要の実績の関係をみると、両者の相関関係があるという被告の主張は、机上の数学ないし統計学的な数値としては一定程度有意性があるのかもしれないが、だからといって、それだけで石木ダム将来の水需要予測ができるほどの指標とはなりえず、佐世保市の小口需要の水需要予測はあまりにもお粗末なもので不合理と断じざるを得ない。

(4) さらに、被告は、原告らが第1準備書面で指摘したことには何ら反論していない。すなわち、平成24年予測以前には、違う予測手法を採用していたのに、なぜ同予測から突然予測手法が変わったのかについての合理的理由、そして、その鍵を握ると思われる平成19年予測以前は大口需要に含めていたハウステンボスを平成24年予測から小口需要に含めた理由についてである。

被告は、前者に関しては完全に沈黙している。

(5) 後者に関しては、一応「ハウステンボスを大口需要から小口需要に変更したのは、第6次佐世保市総合計画において、ハウステンボスが他の観光施設への誘客を図るための中心との位置づけを失い、また、ハウステンボスを含めた観光施設等の観光客数の目標値が示されたから、小口需要に含めるのが合理的であったから」という趣旨のことを述べる（被告第1準備書面p16）。

しかし、上記文章で被告の言わんとするところは全く意味不明であり、おそ

らく合理的な説明がつけられないため、煙に巻こうとしているのであろう。

被告が証拠引用する資料（乙A15・2-4-2 参考資料 p 72）を見ても、ハウステンボスは、佐世保市の観光客数の半分以上を占める佐世保市で断トツの集客力を誇る最大の観光施設であり、米軍や自衛隊と並ぶ文字通りの大口需要のほずである。

平成 24 年予測が、小口需要について、観光客数との相関関係に基づく予測手法に突然変更したことと、それと同時にハウステンボスを突然小口需要に含めたことは、まさにセットであり、原告らが第 1 準備書面でも指摘したとおり、従来の予測手法では「思った以上に需要が伸びない」ことから、観光客数と小口需要の相関関係を捏造するために行われた分類変更であることは疑いない。

### 3 大口需要について

- (1) 被告の反論は、防衛省の回答のみを根拠にして、「米軍基地及び自衛隊が、災害等の非常時の広域的な活動における安定的な水源の確保を求めているから、将来設計における数的根拠を過去の最大実績値に求めた」というものである。

一瞬、目を疑うような反論である。防衛省は、ただ単に、「十分かつ安定的な水源の確保がより重要になる」という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合理的根拠や資料に基づいて回答しているわけでは全くない。防衛省のかかる一般的認識が直ちに過去実績最大値に結び付くことになる論理関係などあり得ない。

- (2) 「十分かつ安定的な水源の確保」が一般論的に望ましいことは、防衛省にわざわざ公文書で回答を求めらるまでもなく子どもでもわかる当たり前のことである。

佐世保市に求められているのは、「十分かつ安定的な水源の確保」として必要とされる水需要を客観的かつ合理的に予測することであって、防衛省の一般的認識をたてに、過去最大実績値を採用して、大口需要の水需要を水増しすることではない。

(3) ちなみに米軍の過去実績最大値は平成 12 年度の 2,279 m<sup>3</sup>/日、自衛隊の過去実績最大値は昭和 62 年度の 1,955 m<sup>3</sup>/日であるが、平成 24 年予測時点の最新の実績値であった平成 23 年度は、過去最大実績値と比較して、米軍が約 3 割減の 1,645 m<sup>3</sup>/日、自衛隊が約 4 割減の 1,138 m<sup>3</sup>/日まで水量は大きく減っているのがある。

今回の被告の反論により、佐世保市の大口需要の水予測に何ら合理性がないことがより一層明確になったといえる。

#### 4 専用水道について

被告の主張は、要するに、現在自己水源を使っている 5 施設が、仮に石木ダムができた場合は、水道を利用するかもしれないという潜在的な需要があるから、それを水需要に含めたということのようである。

しかし、平成 24 年予測や被告の提出書証には、佐世保市がどのような実態調査をして、当該 5 施設がどう回答したのかという資料はない。被告はこの点を明らかにされたい。

ただ、その点が明らかにされたとしても、被告の主張は、そもそも当該 5 施設の水需要の不足をまかなうための石木ダムを造る必要性ではなく、ダムができた場合の需要の掘り起こしとして、同施設が上水道への転換を図る可能性を「潜在的な水需要」として計上しているだけであり、原告らが第 1 準備書面で述べた批判に対する反論にはなっていない。

### 第 6 工場用水に関する反論について

#### 1 被告の反論の要旨

(1) 原告らは、工場用水の平成 24 年予測について、大口需要 (SSK) については、①SSK についてだけ一日平均給水量を用いずに一日最大給水量を採用する需要予測の考え方自体が誤りであること、②仮にそのような需要予測を前提にしたとしても、佐世保市の算定した一日最大給水量の算定方法に客観的かつ合理的根拠がないこと、③小口需要については、明らかに減少傾向であるから、過去

20年実績の平均値を採用する予測手法には合理性がなく誤っていることを主張した。

(2) これに対し、被告は次のように反論した。

ア 「①大口需要 (SSK)」については、本来、一日平均有収水量を約 500 m<sup>3</sup>/日と想定した場合、負荷率 80.3%で割り戻しても一日最大給水量は約 622 m<sup>3</sup>/日にしかならない。ところが、平成 24 年予測当時、SSK が、平成 27 年度から水道を脈動的に大量使用する修繕船事業中心の経営に転換することを発表した。修繕船事業の水使用形態は、最初の船体洗浄作業に 2,200 m<sup>3</sup>/日の大量の水を使用し、しかも同時に複数のドックで洗浄作業が行われる事態が想定され、その場合 4,412 m<sup>3</sup>/日もの一日最大給水量が想定される。そこで、この 2 隻分のドックを同時に使用した場合の一日最大給水量である 4,412 m<sup>3</sup>/日に対応できるように、この数値を大口需要 (SSK) の水需要予測として採用した。したがって、原告らが批判する給水量の二重計上や水増しではなく、SSK の最大水需要に適切に対応するため「二段階での調整」を行ったものである。

イ ②については、原告らは、SSK の平成 24 年度から平成 26 年度までの営業実績からすると、SSK が「修繕船事業に力を入れる」という前提自体が不透明であるというが、SSK の経営方針は平成 27 年度から変更されることとなっていたのであるから、それ以前の営業実績を持ち出して論難するのは失当である。また、仮に SSK において 4,412 m<sup>3</sup>/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なかったとしても、SSK 自身に対応させるのは不当な差別であり不適切である。

ウ 「③小口需要」については、設計指針の「過去の水需要の変動から一定の傾向を見出すことが難しい場合 (中略) 過去の水需要の平均値や最大値等を用いることもある」とされているから、過去実績平均値を採用する予測手法は妥当である。

- (3) しかし、いずれも被告の反論は、工場用水の水需要予測に合理性がないことへの反論とはなっていない。

以下順次そのことを指摘していく。

## 2 被告の反論①について

- (1) 被告の反論は、要するに、「SSK が、万が一の際困らないように対応できる水需要を確保してやる必要がある、だからそのために、水需要予測の一般的な考え方を変更し、水需要予測を大幅に増加させたとしても、それは合理的なものである」ということに尽きる。
- (2) しかし、原告らが最も問題にしているのは、なぜそのような水需要の予測手法の変更が平成 24 年予測から当然に許されるのか、その合理的理由を説明できていないことである。

なるほど、被告は、SSK の修繕船事業に力を入れる経営方針の変更がその理由であると言うのであろう。

しかし、修繕船事業は、平成 24 年予測以前も、SSK がずっと手がけてきた主要事業の一つであり、何も突然始めるようになったわけではない。それ以前にも、修繕船の船体洗浄で一度に 2,200 m<sup>3</sup>/日もの大量の水を使う事態は確実に何度もあった。しかし、佐世保市は、平成 24 年予測以前の水需要予測では一貫して、工場用水の大口需要 (SSK) についても他の用途別の需要予測と同様、一日平均給水量を採用しており、かつそれで実際にも問題なく水の供給は足りていたのである。

- (3) ところが、平成 24 年予測では、SSK の需要を大幅に増やさないと石木ダムがなければ水が足りないことにならないために、需要予測の手法を変えざるを得なくなった。そんなとき、SSK の経営方針の変更発表は、水需要の水増しをする材料を渴望していた佐世保市にとって、まさに渡りに船であった。

被告は、今回の予測手法の変更を SSK の最大水需要に適切に対応するための「二段階での調整」というが、それは単なる言葉のごまかしであり、原告らが

第1準備書面で指摘したとおり、まさしく「給水量の二重計上」による水増しというのが本質である。

- (4) なお、被告が再び引用する2人の学者の意見は、何らの客観的根拠もなく、ただ被告の質問された事項をそのままおうむ返しに「妥当である」と肯定しているだけであり、何の根拠にもならないことを改めて付言しておく。

### 3 被告の反論②について

- (1) 被告は、原告らが、SSKの経営方針変更前の営業実績を持ち出して佐世保市の需要予測の算定方法を論難するのは失当という。

しかし、佐世保市の算定方法は、修繕船が2隻同時にドックインする可能性があるというのがすべての前提事実となっているところ、その可能性がそもそもないのであれば、4,412 m<sup>3</sup>/日という一日最大給水量の算定根拠は吹っ飛んでしまう。そして、修繕船が2隻同時にドックインする可能性があるとされたのは、SSKの経営方針の変更によってであるから、その経営方針の変更前の営業実績をもとに、その変更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ことは失当どころか、極めて重要なことである。

- (2) それとも、被告は、平成24年予測当時にあった事情は、その時点で存在しさえすれば、その後どう変更されたり、消滅したりしたとしても、需要予測の合理性には何ら影響を及ぼさないとでも言うつもりであろうか。

実際、平成27年度のSSKの経営方針変更以降、修繕船の受け入れ実績と使用水量の実績は増えているのか、被告は明らかにされたい。

- (3) さらに、被告は、仮にSSKにおいて4,412 m<sup>3</sup>/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なかったとしても、SSK自身に対応させるのは不当な差別であり不適切であると反論する。

しかし、原告らは、一日最大給水量が必要となる事態がその程度しか生じないのであれば、それは被告自身の対応、たとえば被告が修繕船のドックイン日を調整することなどでも足りるはずであるという至極もつともなことを主張し

ただけであり、むしろ、SSKの不確定な水需要をまかなうために、地権者を追い出して無理矢理、石木ダムを造ることの方が、よほど「特定の者に対して不当な差別的扱い」である。

#### 4 小口需要について

被告の主張は、小口需要の予測について、「過去の水需要の変動から一定の傾向を見出すことが難しい」という前提に立っているが、原告らが訴状及び第1準備書面でも述べたとおり、佐世保市の工場用水の小口需要は明らかに減少傾向が確認できるし、平成10年度から平成23年度までの14年間で小口需要の実績は4割も減少しており、平成18年度以降の実績値として1,000 m<sup>3</sup>/日を超えた年度は一度もない（甲B第1号証 p51）。

それなのに、なぜ過去20年実績の平均値である1,114 m<sup>3</sup>/日を採用する合理性が認められるというのか。

被告の反論は、前提事実を無視した結論ありきの佐世保市の需要予測をただ繰り返しているだけで、原告らが主張する「明らかな減少傾向がある」ことに対する反論になっておらず、強弁も甚だしい。

### 第7 中水道に関し

#### 1 被告の反論の要旨

中水道について「佐世保市の努力次第で容易に増やすことができるにかかわらず、H24年予測においては低く見積もっている」という原告らの主張に対して、被告の反論は、次の2点である。

① 中水道事業(再生水事業)は佐世保駅周辺再開発区域及びその周辺において取り組まれており、平成15年に施設能力500 m<sup>3</sup>/日で供用開始したが、実績は70 m<sup>3</sup>/日である。

そこで(?)150 m<sup>3</sup>/日を目標としている。

② 再生水を利用するためには、再生水を生成する場所から別途のパイプラインを引く必要があり、その費用は利用者の負担である(から、佐世保市の努力次第で

できるものではない。

しかしいずれも反論として成り立っていない。

2 上記①(佐世保駅周辺再開発区域関係)に関して

(1) 被告の主張は、要するに、「中水道は、佐世保駅周辺再開発区域及びその周辺で利用することを前提にしたもので、当初 500 m<sup>3</sup>/日であったが、実際には 70 m<sup>3</sup>/日であるので、予測(目標)として 150 m<sup>3</sup>/日にした」ということのようなのである。

(2) まず、平成 24 年予測(甲 B 第 1 号証)には、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。ただ p58 の表を見ると、平成 25 年の中水道の値が「-78」となっており、それから推定すると、この限度、つまり佐世保駅周辺再開発区域に関しての予測値が「-150」であるという被告の主張は、正しいのかもしれない。

(3) ところで、平成 19 年予測の p37 「表 3-11」によると、中水道計画は、下記表のとおりである。

対象地域	供用開始 年度	給水量
佐世保駅周辺土地区画整理事業	H16	153
青果市場、海上自衛隊	H17	72
ポートルネッサンス 21 事業、佐世保競輪及び福井市中学校付近	H20	275

従って、「500 m<sup>3</sup>/日」はこの三つの事業を前提としている。

(4) そこで、まず疑問として生じるのは、前掲表した二つの事業が「及びその周辺」に含まれるのか、である。被告の書面を見る限り、含まれなければ矛盾する。

この点を、根拠となる資料を提出のうえ、明確にしていきたい。

(5) 仮に含まれるとするならば、形式論理としては、被告の主張は誤っていない。

しかし、実質的には、重大な問題を抱えている。すなわち、「平成 19 年予測で本来 500 m<sup>3</sup>/日の利用を見込んでいる中水道計画が実際には 70 m<sup>3</sup>/日、将来の上昇を見込んでも 150 m<sup>3</sup>/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。

平成 19 年予測のとおり、各事業が上水道を利用しているならば、それに応じて、中水道も予測通り利用されているはずである。それは逆に言えば、中水道が予測通り利用されていないならば、上水道も予測通り利用されていないということの意味する。

佐世保市の予測のでたらめさがこの点でも明らかになっている。

### 3 上記②(利用者に負担がかかること)に関して

(1) 被告は、中水道の利用には、費用が掛かり、また利用者の負担もあるので、佐世保市の努力だけでは無理である旨主張する。

(2) しかし、中水道の利用促進のために佐世保市が費用を出して、利用者の負担を減らすことこそ、原告らが主張している「佐世保市の努力でできること」である。

また、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出すことも、やはり佐世保市の努力でできること、である。

(3) 反対する地権者を無理やり追い出し、多額の税金を使って石木ダムを作るならば、それよりもはるかに少ない金額で中水道整備はできるのであり、かかる努力を怠って「水が足りない、水が足りない」とお題目のように唱えることを、原告らは批判しているのである。

## 第 8 負荷率について

1 「佐世保市は、負荷率を恣意的に設定している」という原告らの主張に対して、被告は反論が全くできていない。

被告の反論と思える部分は、「負荷率の設定は渇水年を考慮して過去実績から採

用している」「直近 10 年間の負荷率が比較的高い値になったと思われるため 20 年を採用した」という部分である。

2 ところで、原告らが指摘したのは、

① 平成 19 年予測では、従来の手法である「過去 10 年間の平均値」を捨てて、「過去 10 年の最小値」としていること、

② 平成 24 年予測では、それをさらに捨てて「過去 20 年の最小値」としていること、

③ これを見れば、「その時々で、佐世保市がほしい数字、佐世保市に都合のよい数字を採用している」ことは明らかであり、恣意的で、結論先にありきだ、ということである。

3 被告の前記主張は、平成 16 年予測までの手法、平成 19 年予測の手法、平成 24 年予測の手法と、次々と変化させていく理由にはなっていない。

被告は「平成 19 年予測までにおける負荷率の設定手法が誤っており、平成 24 年予測に至って初めて正しい設定方法にたどり着いた」とでも主張するのであるうか。

4 平成 20 年から 23 年までの負荷率の実績が、佐世保市にとっては「不都合なほどに高かった」ことは、事実である。

不都合なほどに高かったゆえに切り捨てたくなつたのであろうが、その高くなつた理由を給水制限やリーマンショックなどのわけのわからないことに結び付けて、「信用できないから切り捨てる」というのは、「恣意的」以外の何物でもない。被告自身、開き直っているとしか言いようがない。

給水制限が起きた年はほかにもあるし、バブル崩壊や円高不況など経済的状況がおかしかった時期もある。しかし平成 24 年予測を除いて、そのようなことを理由にはしていない。

実際、平成 17 年の数値は参考にならないというが、平成 19 年予測ではそのようなことは問題としていない。それは、被告が述べるような理由があったからで

はない。単に、原告らが主張している通り、平成 19 年予測においては「過去 10 年の最小値」で「佐世保市に都合のよい値」が出たからに過ぎない。

## 第9 安全率について

1 「安全率」(原告らは「利用量率」が正しいと考えるが、本書面では混乱を避けるために、被告の見解に基づき「安全率」と表現する)について、被告は「実績値をもとにすべきという主張は原告ら独自の見解である」とし、かつ、「設計指針において 10%程度とされているから、合理的である」旨主張する。

2 しかし、原告らが指摘したのは、「過去、石木ダム建設の必要性を検討する際には『10%』ではなくて、5%前後の値を採用しており、それは実績値に基づくものであったはずである。今回だけ、10%を採用したのは、石木ダム建設の必要性を導き出すためであった」ということである。

3 被告は、「なぜ、過去とは違う安全率を採用したのか」を主張しない。

同様に、「過去は 5%程度であったはずだ。違うというのであれば過去の安全率を明らかにせよ」という原告らの求釈明に対しても回答しない。

後者に回答しないのは、原告らの指摘が正しいからである。

4 そうであれば、前者に対して、合理的回答をすべきである。

例えば「設計指針で『10%程度』とされたのは、平成 20 年以降だから」などと回答するのであれば原告らも納得する。

しかし被告は、そういう回答はしない。

回答しないのは、回答できないから、である。

回答できないのは、合理的理由がないから、である。

合理的理由がないのに 10%としたのは、そうしないと、石木ダム建設の必要性が導き出せないから、である。

まさしく恣意的であり、結論先にありき、である。

- 5 なお、平成24年予測以前の予測では、実績値が使われていたことから、設計指針が、実績値を優先し、それができないときに推定値を採用するように求めていることは明らかである。

#### 第10 小佐々地区に関して

- 1 合併後の平成24年予測において、(合併前の予測と違って)小佐々地区の水需要を考慮したことは合理的である、という被告の主張については、その限度では異論はない。

しかしそれならば、同時に小佐々地区の水源も、保有水源量に考慮すべきはずである。

- 2 小佐々地区の水源を保有水源に加えない理由として、被告は、①小佐々地区の既存施設は小規模で、コストがかかり、経営効率が悪い、②小佐々地区の水源を利用することは佐世保市水道事業の財政面、業務遂行能力を考慮すると困難である、という。

- 3 しかし、今問題となっているのは、地権者の意思を無視し、多額の税金をつぎ込んでまで石木ダムを建設する必要性があるのか、という問題である。

小佐々地区の水源を有効利用する資力が佐世保市にないのであれば、石木ダム建設のために負担する財源はさらにはないはずである。

小佐々地区の水需要を、平成24年予測に含み、それをもとに「水が足りなくなるから石木ダムが必要である」と主張するのであれば、少なくとも、小佐々地区の保有水源量を明らかにした(佐世保市の大好きな「安定水源」「不安定水源」に分けてもらっても結構)上で、それを有効活用するための費用を計算することが不可欠である。

- 4 かかる検討をせずに「石木ダムができれば小佐々地区の水源を利用しなくてもよい」という主張(被告の主張は、要するにそういうことである)は、やはり、結論先にありき、である。

#### 第11 水源について

1 被告の平成28年9月20日付第1準備書面では、原告らの平成28年7月5日付第1準備書面の「第4 水源関係」に対する反論が、バツサリと落ちている。

被告は、原告らの「第4 7 求釈明」の一部に対して回答しているので、「見間違い」や「出し間違い」ではなくて、故意に、反論をしていないことは明らかである。

なぜ？

2 原告らが「第4 水源関係」で述べたことは、他の項目同様、本件訴訟以前から佐世保市に指摘していたものと同じである。

それなのに、なぜ、他の項目とは違い、全く反論しないのであろうか。

しかも、求釈明については「『オ』及び『カ』については追って回答する」旨の記載があるが、「『第4 水源関係』については追って回答する」という記載さえない。

3 この一事をもって、水源関係に関する佐世保市あるいは被告の主張が、特に慣行水利権を保有水源として評価していないことが、他の項目レベルの不合理的な回答さえできないほどの、いわば「究極の不合理」であることは明らかである。

## 第12 結論

以上論じてきたことから、平成24年予測が、結果先にありき、であり、結論に合わせて適当に数字や手法を採用したことは明らかである。

このようなでたらめかつ恣意的な予測は、裁量云々を持ち出す以前に当然に違法であるし、仮に、裁量が問題となるとしても明らかに裁量権の濫用・逸脱である。

したがって、平成24年予測に基づく本件事業もまた当然に違法であり、取消を免れない。

以 上