

平成29年(ワ)第24号

石木ダム建設工事並びに県道等付替道路工事続行差止請求事件

原告 石丸勇 外607名

被告 長崎県 外1名

# 答 弁 書

平成29年7月3日

長崎地方裁判所佐世保支部 御中

〒810-0042

福岡市中央区赤坂1丁目15番33号

ダイアビル福岡赤坂3階

万年総合法律事務所 (送達場所)

被告佐世保市訴訟代理人

弁護士 山口 雅 司

弁護士 小林 登

弁護士 益本 誠一

弁護士 原 志津子

弁護士 日浅 裕介

弁護士 網谷 拓

弁護士 高松 賢介

弁護士 米山 功兼

弁護士 宮下 ゆりえ

電話 092-751-7667

FAX 092-751-6866



〒810-0001

福岡市中央区天神3丁目11番1号

天神武藤ビル2階

藤井・高田法律事務所

被告佐世保市訴訟代理人

弁護士 藤井 大祐



## 目 次

第1 請求の趣旨に対する答弁	4
第2 請求の理由に対する認否	4
1 「第1 はじめに」	4
2 「第2 当事者，石木ダム事業の概要及び経過，強行されている工事の概要」	4
(1) 「1 当事者」について	4
(2) 「2 石木ダム事業の概要」について	4
(3) 「3 石木ダム事業の経過」について	4
(4) 「4 強行されようとしている工事の内容」「5 小括」について	4
3 「第3 原告らについて」	4
4 「第4 原告らの権利」	5
(1) 「1 はじめに」について	5
(2) 「2 憲法が保障する権利」	5
(3) 「3 原告らの具体的権利」について	5
5 「第5 権利侵害」	5
(1) 「1 原告らの権利の侵害」について	5
(2) 「2 小括」について	5
6 「第6 石木ダム事業の問題点」	5
(1) 「1 はじめに」について	5
(2) 「2 利水事業としての問題点」について	5
(3) 「3 治水事業としての問題点」について	6
(4) 「4 手続上の問題点」について	6
(5) 「5 小括」について	6
7 「第7 石木ダム事業は違憲違法な事業である」	6
(1) 「1 はじめに」について	6
(2) 「2 石木ダム事業はそもそも違憲である」について	6
(3) 「3 石木ダム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」について	6
8 「第8 総括」	7
第3 被告佐世保市の主張	7
1 はじめに	7
2 被侵害利益について	7
(1) 差止め請求の根拠となり得る私法上の権利とはいえない(②, ③(c), ④)	7

(2) 具体的な権利侵害事実もない	8
第4 石木ダム建設事業の必要性	9
1 石木ダム建設事業の経緯等	9
(1) 関係省庁の認可等	9
(2) 54世帯の居住者の移転補償契約	9
(3) 事業認定に至る経緯	10
(4) 被告佐世保市による説明経緯等	10
(5) 県道等付替道路工事	11
2 被告佐世保市利水事業について	11
(1) はじめに	11
(2) 水需要予測	12
(3) 保有水源（安定水源・不安定水源）	15
(4) 事業を早期に実施する必要性	16
第5 結語	16

## 第1 請求の趣旨に対する答弁

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。  
との判決を求める。

## 第2 請求の理由に対する認否

### 1 「第1 はじめに」

土地収用法に基づく手続きが進められているという限りにおいては認め、その余は否認ないし争う。

### 2 「第2 当事者、石木ダム事業の概要及び経過、強行されている工事の概要」

#### (1) 「1 当事者」について

##### ア 「(1)」について

知らないし争う。

##### イ 「(2)」について

被告らが石木ダム建設工事の起業者であることは認める。

#### (2) 「2 石木ダム事業の概要」について

被告佐世保市が所掌する範囲においておおむね認める。

ただし、「(3),イ,(ウ) ③水道用水計画」については、「水道需給計画」が正しく、また、その内容は佐世保市が平成19年度に策定したのものとしては認めるが、平成24年度に改めたものを現行計画としている。

#### (3) 「3 石木ダム事業の経過」について

被告佐世保市の事業参画は昭和50年であるため、それ以前の経過については不知。

昭和50年以降の経過については、被告佐世保市が所掌する範囲において、日時や書面のやり取りの内容についてはおおむね争わないが、経過に対する評価等、その余は否認ないし争う（なお、「事業認可」は「事業認定」が正しく、以下同様である。）。

#### (4) 「4 強行されようとしている工事の内容」「5 小括」について

被告長崎県が県道等付替道路工事を進めていることは特段争うものではないが、被告佐世保市は工事について被告長崎県に委託しており、詳細については不知。

### 3 「第3 原告らについて」

第1段落及び第2段落の柱書については否認ないし争う。その余については不知（ただし、本件では、後述第3のとおり、そもそも原告らの主張する権利は到底認められないものである）。

#### 4 「第4 原告らの権利」

##### (1) 「1 はじめに」について

第1段落及び第2段落の柱書については争う。

##### ア 「(1) こうぼるとは」について

事業認定申請書(甲A2)に記載がある範囲において認め、その余は不知。

##### イ 「(2) その中で培われてきた人々の生活」について

居住や営農、僱事の実実は認め、その余は不知。

##### ウ 「(3) これらの生活は、こうぼるの人々がこの地に築いてきたものである」について

居住や営農の実実は認め、生活環境の代替性がない旨の主張については否認ないし争い、その余は不知。

##### エ (4) については争う。

##### (2) 「2 憲法が保障する権利」

憲法の条項の内容ないし一般的解釈について争うものではないが、それを越えた、原告らの独自の解釈については争う。

##### (3) 「3 原告らの具体的権利」について

否認ないし争う

#### 5 「第5 権利侵害」

##### (1) 「1 原告らの権利の侵害」について

被告長崎県による治水事業に関する点の詳細については認否の限りではない。その余は否認ないし争う。

権利侵害の不存在については後に詳述する。

##### (2) 「2 小括」について

争う。

#### 6 「第6 石木ダム事業の問題点」

##### (1) 「1 はじめに」について

争う。

##### (2) 「2 利水事業としての問題点」について

甲B1(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)及び甲B3(佐世保市平成19年度水需要予測結果)の記載の限りにおいては認め、その余は否認ないし争う。

原告は、訴状34頁ないし53頁において、利水事業に関する主張を縷々と述べるが、その利水事業は水道法に基づいた公共事業であり、事業の実施に当たっては個別の行政法規に沿って進めているものである。

この問題については後に一応の論述は行うものの、本件訴訟の主要な争点ではない。

(3) 「3 治水事業としての問題点」について

被告長崎県による治水事業に関する点の詳細については認否の限りではない。その余は否認ないし争う。

(4) 「4 手続上の問題点」について

ア 「(1) はじめに」について

不知。

イ 「(2) 本件覚書作成の経緯(甲 D2)<sup>\*1</sup>」について

前述のとおり、被告佐世保市の事業参画は昭和50年であるため、それ以前の経過については不知。事業認定の経過については、おおむね認め、その評価については争う。

ウ 「(3) 立憲民主主義の観点」について

憲法の条項の内容ないし一般的解釈について争うものではないが、それを越えた、原告らの独自の解釈については争う。

(5) 「5 小括」について

争う。

7 「第7 石木ダム事業は違憲違法な事業である」

(1) 「1 はじめに」について

否認ないし争う。

(2) 「2 石木ダム事業はそもそも違憲である」について

ア 「(1) はじめに」について

争う。

イ 「(2) 憲法29条3項について」について

憲法の条項の内容ないし一般的解釈について争うものではないが、それを越えた、原告らの独自の解釈については争う。

ウ 「(3) 石木ダム事業が『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」について

否認ないし争う。

(3) 「3 石木ダム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」について

ア 「(1) 利水事業に関して」について

否認ないし争う。

イ 「(2) 治水事業に関して」について

被告長崎県による治水事業に関する点の詳細については認否の限りで

\*1 「甲 D2」「甲 D3」は、それぞれ「甲 D1」、「甲 D2」の誤記と思われる。

はない。その余は否認ないし争う。

ウ 「(3) 手続に関して」について争う。

8 「第8 総括」争う。

### 第3 被告佐世保市の主張

#### 1 はじめに

本件で、原告らは、訴状別紙工事目録1～9記載の県道等付替工事及び同目録10記載の石木ダム本体工事の続行禁止を求めている。

しかしながら、原告らの主張する権利は、差止めを基礎づけるような具体的権利たり得ないものであるか、あるいは権利性を仮に認めるとしても、本件で具体的な侵害事実はないと言わざるを得ない(後記2)。

よって、その余の点について言及するまでもなく、本件請求は速やかに棄却されるべきである。

ただし、被告佐世保市としては、念のため、石木ダム建設工事の必要性等についても事情として言及する(後記第4)。

#### 2 被侵害利益について

原告らは、本件での差止めを基礎づける被侵害利益として、①生命・身体の安全や、②総体としての人間の存在そのもの、③人格権、具体的には、(a)生命・身体の不安におびえず平穏に生きる権利、(b)人間の尊厳を維持して生きる権利、(c)良好な環境の中で生活を営む又はその環境を享受する権利あるいは、④税金を有効かつ適切に利用される権利といったものを挙げる。

(1) 差止め請求の根拠となり得る私法上の権利とはいえない(②、③(c)、④)

この点、②(総体としての人間の存在そのもの)について、原告らの主張は結局のところ、ダム事業が進めば居住者ら(原告目録備考欄1の原告ら)は土地からの移転を余儀なくされる結果、こうばる地区で、長年にわたって営まれてきた土地の自然環境や地域のコミュニティの中で今後も平穏に生活をしていくという居住者らの生活と将来が破壊され、人間としての尊厳そのものが失われてしまうというものであり、また、③のうち、(c)(良好な環境の中で生活を営む又はその環境を享受する権利。いわゆる環境権的な主張と思われる)もその骨子は同様であると思われる。

しかしながら、原告らの主張する上記各権利の内容はいずれも一般

的抽象的であり、各個人の権利の対象となる権利の範囲・共有者の範囲・裁判の効力の及ぶ範囲がいずれも不明確で、民事上の差止請求を基礎づけるだけの具体的な法的権利とは到底言えない。加えて、石木ダム建設事業は環境関連法令にも適合した事業であり、原告らの主張するような権利侵害の具体的事実は認められないところである。

さらに、④（税金を有効かつ適切に利用される権利）についても、同様に、差止請求を基礎づけるだけの具体的権利性は認められない。そもそも、石木ダム建設事業は、水道法、河川法に基づく公共事業であり、用地取得は任意交渉によるもののほかは、土地収用法に基づき行っており、事業に対する被告佐世保市の支出も、議会の承認を経て行われ、また現に行っているものである。公共事業への支出は、（原告らが主張するような個人に付与された権利ではなく）民主主義のプロセスの下、議会の承認をもって決定されるものである。被告佐世保市の支出は、個別の行政法に適合し、かつ、議会の承認を経ていることから、適法な支出であることを付言しておく。

## (2) 具体的な権利侵害事実もない

また、原告らの主張する①（生命・身体の安全）、③(a)（生命・身体の不安におびえず平穩に生きる権利）、③(b)（人間の尊厳を維持して生きる権利）についても、仮にこれらの権利が抽象的に民事上の法的保護を受け得る権利であるとの前提にたっても、本件では、具体的な侵害事実は認められない。

すなわち、①（生命・身体の安全）、③(a)（生命・身体の不安におびえず平穩に生きる権利）について、原告らの主張するところは要旨、石木ダム建設事業が進められることにより、本来あるべき治水対策が行われず、生命・身体の安全を直接に侵害される蓋然性が高いというものである。しかるに、「石木ダム建設事業が進められること」により、「本来あるべき治水対策が行われ」ないという因果関係自体が成立しない。ましてや生命・身体の安全を直接に侵害される蓋然性が高いともおよそ認められない。

さらに、③(b)（人間の尊厳を維持して生きる権利。いわゆる人格権に基づく差止請求という主張と思われる）についても、まず、(ア) 県道等付替道路工事については、既に用地取得が完了した範囲において行われるものであり、工事対象地に住居のほか、生活用通路、営農地等、周辺住民が立ち入る施設及び土地は存在せず、被告らの具体的権利が侵害されるとはいえないことは自明であろう。

また(イ) 石木ダム建設事業における用地取得に関しても、任意交渉によるもののほかは、土地収用法等関係法令に基づき、適正な手続に沿って進められているものであって、仮に収用となった場合も、正

当な補償が行われるほか、移転先の斡旋、近傍地への集団移転、生活再建の支援、地域コミュニティの維持のための助成、起業地周辺の地域振興、環境保全対策等の地域住民の生活環境の維持及び向上に最大限の対応が予定されているところである。すなわち、東京高裁判決の言葉を引用するならば、「本件起業地に存する本件不動産につき所有権、共有権、賃借権等を有する被控訴人らは、本件事業によりその権利を喪失することになるが、・・・これら権利を収用される被控訴人らは、その損失に対し、法に基づく補償を受けることができ、このような権利自体の喪失に関しては、その他に特別の損害を受けるものではない」（東京高判平成18年2月23日（圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決取消請求事件）・判時1950号27頁）のである。

人格権侵害というだけの違法性は見出しがたい。

#### 第4 石木ダム建設事業の必要性

以上のとおり、原告らの主張に理由はなく、本件請求は速やかに棄却されるべきである。

もっとも、以下、被告佐世保市においては、利水の観点から石木ダム建設事業が、必要性も高く、合理的なものであることについて念のため言及しておく。

##### 1 石木ダム建設事業の経緯等

被告佐世保市は、慢性的な水源不足を解消し水道の安定供給を図ることを目的に、被告長崎県が計画を進めていた石木ダム建設事業に昭和50年に事業参画し、事業の実施については同年に締結した基本協定書により被告長崎県に委託し、被告長崎県に対して相応の費用負担を行っている。また、土地収用法に基づく手続に関しては平成21年に、被告長崎県に全権委任を行っている。

##### (1) 関係省庁の認可等

なお、被告佐世保市の利水事業については、①水道法に基づく厚生労働省の認可に基づき実施しているところである。水道法では、渇水の際にでも不断に水道を供給するための水道施設整備が求められているが、これに必要な水道施設が不足していることから、過去において幾度も水道の供給を制限する等の渇水に陥っており、石木ダム建設によって日量4万 $\text{m}^3$ の新規水源を確保することで、これを解消することとしている（詳細については後述）。

その他、石木ダム建設事業に関しては、②水利権については、河川法に基づく河川管理者（長崎県）の許可も受けている。

##### (2) 54世帯の居住者の移転補償契約

被告佐世保市が石木ダム建設事業に参画した昭和50年時点では、

石木ダムの完成年度を昭和54年としていたが、石木ダム建設予定地内の居住者67世帯全体の同意が得られず、工期の延長を繰り返し、その間、事業への理解を求める説明会、任意による用地交渉を進め、現在までに54世帯の居住者が移転補償契約を締結済である。

### (3) 事業認定に至る経緯

残る13世帯は、説明会や用地交渉への出席を拒むなど任意による解決困難な状況であったことから、平成28年を石木ダムの完成年度とした計画で、速やかに長崎県収用委員会の公正な裁決が得られるように、平成21年に土地収用法に基づく事業認定申請を行い、平成25年9月に、事業認定庁から事業認定が告示された。

### (4) 被告佐世保市による説明経緯等

なお、原告らは、被告佐世保市が原告らの求めに対して説明を拒んできたかのように予断を抱かせる主張をしているが、以下のとおり、被告佐世保市は、上記告示後、その都度、適切に説明に務め、ダム建設事業推進に対する理解を求めてきた。

すなわち、平成26年2月に、原告らから公開質問状（甲A11）が送付され、被告佐世保市の佐世保市水道事業及び下水道事業管理者（以下「管理者」という）は、13世帯の居住者への理解を求めるために、文書による回答（甲A12）を行い、また、原告らの求めに応じて、佐世保市水道局本庁舎において、管理者ほか数名の職員で、説明対応の場を設けた。

なお、原告らは、この対応において市長が出席しなかった旨を主張しているが、事前に原告らが指定する連絡窓口に対して、管理者が対応する旨の説明をした上で対応したものである。このことは、以降3回目の対応まで同様である。

平成26年3月に、2回目の公開質問状（甲A13）が送付されたため、同様に文書回答（甲A14）のうえ説明対応の場を設けた。しかし、説明対応の場では、被告佐世保市の説明は遮られ、法や基準等に関する説明も拒否され、また、原告らからは、石木ダム建設事業の白紙撤回を求める抗議文が提出された。

なお、原告らは、個別の質問・数値一つ一つに回答しなかった旨を主張しているが、被告佐世保市は、個別の数値が適正であるか否かを評価するためには、その法や基準の枠組みの理解が必要であることから、回答文書にその意図と説明を記載している。

平成26年4月に、3回目の公開質問状（甲A16）が提出されたため、同じく文書回答のうえ説明対応の場を設けたが、同様に法や基準等の枠組みの説明を拒否された。

平成26年6月に、4回目の公開質問状が送付され、佐世保市長が

川棚町川原郷の公民館に赴き説明することを求められたのに対し、平成26年7月11日に長崎県知事及び川棚町長とともに佐世保市長が出席し、直接、原告らに対して説明を行うなどした。

このように、原告らは、ダム建設反対を動かすことのない大きな前提として、かかる説明を受け入れなかった。

(5) 県道等付替道路工事

他方、県道等付替道路工事は、当初、平成22年3月に工事に着手したが、原告らによる通行妨害や工事業者を用地内に閉じ込める等の妨害行為を長期間にわたり行われたために、平成22年7月に中止された。その後、平成26年7月に再度着手したが、同様に原告らによる工事の妨害行為が行われたため、一時工事を中断し、被告長崎県が平成26年8月7日に御庁に対し、上記妨害行為を排除するため、通行妨害禁止仮処分申立を行った（御庁平成26年（ヨ）第22号）。

同申立については、平成27年3月24日、通行妨害禁止の仮処分決定がなされたため、工事は再開されたが、現在に至るまで、上記仮処分決定にもかかわらず、通行妨害等の妨害行為が継続されている状況にある。

2 被告佐世保市利水事業について

前述したように、本件請求と直接関係するものではないが、原告らの主張に対し、以下に被告佐世保市の見解を示す。

(1) はじめに

ア 水道法に基づく責務

水道法は、憲法25条の生存権の保障を成す法体系の一環で、水道法1条で「清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もつて公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的とする」、同2条で「水道が国民の日常生活に直結し、その健康を守るために欠くことのできないものであり、かつ、水が貴重な資源であることにかんがみ、(略)水の適正かつ合理的な使用に関し必要な施策を講じなければならない。」とされている。

水道法逐条解説（日本水道協会発行）によると、法1条については「水道が、国民の健康で文化的な最低限度の生活水準を維持し、さらにこれを向上させるために不可欠であることを端的に表明したものである。国民が日常生活を営む上で、水道はナショナルミニマムであるとされ、安定供給が水道の最大の使命とされる所以である。本法に定める国及び地方公共団体の責務は、本条に由来し、その実現を図るための具体的な規定である。」と示されている。

安定供給に関し、法15条2項で「水道事業者は、当該水道により給水を受ける者に対し、常時水を供給しなければならない。」とされ、

同逐条解説では「常時給水とは、需要者の欲するところにより常時水を供給することをいう。これは、電気、ガスと同じく、水が日常生活に必要不可欠であり、不断に提供される必要があるからである。」と示されている。

水道の安定供給を図るためには、これを可能とする水道施設の整備が必要であり、法5条において「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、同逐条解説では「渇水時（計画上で想定されたものをいう。一般には10年に一回程度の頻度で生じ得るものが想定されることが多い。）においても、計画給水量に対応した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なければならない」と示されている。

#### イ 佐世保市の状況

このような中、被告佐世保市は、計画給水量（将来想定される給水量）はおろか、現在の給水量に対しても、確保している水源が不足していることから、過去において幾度も給水制限（水道の供給を時間帯で停止したり、水道供給の圧力を下げて水の出を鈍くするなどの制限をかけること）を実施しており、被告佐世保市が石木ダム建設事業に参画した昭和50年以降でも、4回（昭和53年、平成6～7年、平成17年、平成19年）の給水制限の実施を余儀なくされている。また、給水制限に至らないまでも、節水を求める広報の実施や大口需要者に水道使用の抑制を求める等の何らかの渇水対策を実施した年を含めれば、ほぼ2年に一度の頻度で渇水の危機にさらされている状況にある。

被告佐世保市では、現在の水源不足に加え、将来の計画給水量に対応し、水道の安定供給を確保するために、石木ダム建設により日量4万 $\text{m}^3$ の新規水源の確保を進めているものである。

石木ダムによる開発水量の決定に当たっては、水道法の規定に則り、将来にわたって、渇水のときにでも水道を不断に給水し得る水源施設の整備とする必要があることから、これに必要な水源の能力規模を算定するために、将来予測を行い、水需給計画を策定し、厚生労働省の認可を経て決定しているものである。

### (2) 水需要予測

#### ア 水需要予測とは

水需要予測とは、水道施設の設計に際し、将来の安定供給の確保のために必要となる施設の能力規模を算定することを目的として行うもので、将来の目標年度を定め、将来の水需要の動向、都市開発や地域経済の動向、地下水利用者の水道への転換、事故や災害等のリスク管理等を見込むほか、市政策や各種計画との整合、既存の水道施設の老

朽化の状況や更新・改修計画を見据えて行うものである。

水道は不断に供給する義務があることから、水道水源開発は上記を踏まえて常に先行的に行い、確保している水源に対して給水量が上回り水不足が起きることが無いように努める必要がある。また、その水道施設の能力規模は、一日最大何 $\text{m}^3$ の水道を供給する必要があるかに基づき能力規模を決定する必要がある。計画一日最大給水量（将来想定される年間で最も使用水量が多い日の水量）に対応する必要がある。

水需要予測の実施に当たっては、具体的な手法や手順を定めた水道施設設計指針（日本水道協会発行）に従い行う。

被告佐世保市では、平成24年度に平成36年度を目標年度とした水需要予測を実施しており、目標年度において安定供給の確保のためには日量約11万7千 $\text{m}^3$ の水源施設が必要であるのに対し、現有水源が日量7万7千 $\text{m}^3$ であることから、不足する日量4万 $\text{m}^3$ を石木ダムによる新規開発することとしている。

#### イ 生活用水の予測

生活用水の予測は、将来の安定供給確保のための施設能力の算定に際して、一般家庭で使用される生活用の水需要の動向について将来予測を行ったものである。

生活用水は、給水人口に市民一人当たり生活用水使用水量原単位（以下、「原単位」という。）を乗じることで算定するため、給水人口と原単位をそれぞれ将来予測している。

給水人口については、国勢調査結果に基づいた実績を用いて、佐世保市総合計画と同じ推計手法によって予測しており、少子高齢化によって、今後は過去実績以上に減少傾向となっていくものと予測している。

原単位については、被告佐世保市の原単位の過去実績が、何らかの渇水対策を講じた年度はそのほとんどが前年度よりも減少し、渇水とならなかった年度は前年度よりも増加しており、その水量は全国の被告佐世保市と人口規模が類似する他都市と比較して最も少なく、類似都市の平均値と比しても60%以上少ない水準にあることから、市民の水使用は渇水による制約を受けているものと判断している。

新規水源確保は、渇水するときでも不断に水を供給することを目的としており、その施設能力規模の算定のために水需要予測を実施するものであるから、原単位の将来予測においても、将来的に渇水を繰り返すことを前提とした予測を行うことは不適切である。

従って、原単位の将来予測に当たっては、過去実績のうち、給水制限の影響を受けた実績を除外して予測をおこなったものである。

## ウ 工場用水の予測

工場用水の予測は、都市ごとに様々な態様があることから、それぞれの都市特性に応じた予測を行う必要がある。

被告佐世保市の工場用水は、大口需要者は造船企業に限られるのに対し、小口需要者は金属加工業や食品製造業等に業種の偏りが無い。

小口需要の予測に当たっては、過去実績に時系列的な傾向が確認されず、また、業種の幅が広いため特定の指標値に基づいた予測ができなかったことから、水道施設設計指針（以下「設計指針」という。）に従い、数的根拠を過去実績値に求めた。設計指針では、「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（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。」と示されている。被告佐世保市では、当時（平成24年度）国内経済が回復基調にあると報じられていたものの、必要最小限度の水源開発との観点から、過去実績の平均値を将来の計画値として採用している。

大口需要の予測に当たっては、造船企業に限られることから、その特性に応じた予測を行うため、当該造船企業に対して実態調査及び意向確認を行った。その結果、当該造船企業は、従来の新造船事業中心の経営から修繕船事業中心の経営に転換することを予定しており、修繕船事業では、修繕作業の工程当初に大量の水道を使用し、これが複数のドックで同時に使用されるケースが想定されることが分かったため、このような特殊な水使用形態を、水需要予測の目的である施設の能力規模に反映させたものである。

## エ 業務・営業用水の予測

業務・営業用水は、事務所・店舗・学校・官公署等の水使用で、工場用水と同じく、都市の特性に応じた予測を行うものである。

被告佐世保市の業務・営業用水は、大口需要者は基地関係に限られ、小口需要は観光関連企業の水使用が最も多い。

大口需要の予測に当たっては、防衛省に対して文書による意向確認を行い、この結果に基づき、数的根拠を過去実績の最大値に求めている。

小口需要は、観光客数と使用水量の実績に相関関係が確認されたことから、佐世保市総合計画の観光客数の将来値を用いて予測を行っている。

## オ 新規需要等

前述の各用途の予測に加え、当時計画決定していた水使用を伴う各計画（給食センター、新規工業団地）を新規需要としてそれぞれ見込み、また、設計指針に従い、地下水から水道への転換を想定した水量を見込んでいる。

#### カ 能力規模の算定

予測された水需要を基に、水道管からの漏水量、水道管の工事で用いる作業用水、水道メーターの不感水量等を見込み、過去実績の水使用の変動幅に基づき計画一日最大給水量を算定し、これに浄水過程における損失水量や事故・災害における安全を見込んだ水量を考慮し、水源施設の能力規模となる計画取水量を算定している。

#### キ 小括

原告らは、被告佐世保市の水需要予測が、根拠が無く恣意的なものと主張しているが、前述のとおり、いずれも水道法及び設計指針に基づき、実態調査等の上で実施したものである。

また、水需要予測の予測値とその後の実績値を比較した主張をしているが、前記アで示した通り、水需要予測は、安定供給の確保の観点で、長期的な展望に立ち、常に先行的に実施するものであり、その予測は、単に水需要の動向のみならず、都市開発の動向やリスク管理等を含めて行うものである。従って、短期的な水需要の実績のみをもって判断するのは不当である。

なお、原告らは、被告佐世保市が平成19年度に実施した水需要予測（以下「H19水需要予測」）についての主張をしているが、被告佐世保市の水需要予測は平成24年度に改めており、現在の石木ダムによる新規水源確保の計画はH19水需要予測に基づいたものではない。

#### (3) 保有水源（安定水源・不安定水源）

水道は不断に供給することが求められることから、これに用いる水道水源も、確実に取水できることが求められている。水道事業の認可申請について定めた水道法7条に基づく水道法施行規則1条の2では「取水が確実かどうかの事情を明らかにする書類」を示すことが求められており、認可の基準を定めた法8条に基づく水道法施行規則6条では「取水にあたって河川法第二十三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。」とされている。

被告佐世保市では、この水道法の認可の条件を満たしている水源を「安定水源」、これ以外の確実な取水が望めない水源を「不安定水源」と位置付けているものである。

確保している安定水源のみでは給水量に対して不足していることから、不安定水源からの取水でこれを補っているが、取水の不確実さから、過去において幾度も渇水に陥っているものである。

従って、石木ダム建設によって安定水源を確保し、不安定水源への依存を解消することとしている。

#### (4) 事業を早期に実施する必要性

被告佐世保市では、安定水源確保の方策について、石木ダム建設以外のダムの建設、地下水利用、海水淡水化施設等のあらゆる方策についても調査・検討を行ったが、石木ダム以外に有効な方策がなく、渇水に見舞われた場合には、給水制限等の実施を余儀なくされるものである。

ひとたび渇水に見舞われた場合には、市民生活に不安を与えるばかりでなく、緊急支援水の確保や給水制限の実施等の臨時的な対策に多額の経費を必要とし、水道事業経営を圧迫し、ひいては水道料金の値上げに繋がるおそれのあるものである。

平成6年から平成7年にかけての渇水では、給水制限期間が約9ヶ月、最大で連続43時間断水（二日間で5時間しか給水しない給水制限）に及び、他都市からの緊急支援水の陸上・海上輸送などの渇水対策経費に約50億円を投じることとなり、のちの水道料金の大幅改定（20%値上げ）の要因ともなった。

近年の異常気象の進行によって、年間降水量は減少傾向を辿っており、渇水リスクは高まってきているものと考えられ、早急に安定水源を確保する必要がある。

また、被告佐世保市の既存のダム及び取水施設の多くは、旧海軍が建設したものを引き継いだものであり、そのほとんどが法定耐用年数を大きく超過しており、老朽化が進行している。

これら老朽化施設の更新・改修を行うためには、当該取水の長期間の運用停止を伴うため、水源不足の現状で実施する場合には、更に渇水リスクを高めることとなる。

従って、このような老朽化施設の対策を実施するためにも、早期に安定水源を確保し、渇水リスクの低減を図る必要がある。

#### 第5 結語

上記のとおり、本件請求は、被侵害法益の存在ないしその侵害は認められず、本件請求は速やかに棄却されるべきである。

以上