

平成30年(行コ)第35号

石木ダム事業認定処分取消請求控訴事件

控訴人ら 岩下和雄他

被控訴人 国

2019年(平成31年)2月28日

## 控訴審第5準備書面

福岡高等裁判所 第4民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 馬奈木 昭 雄  
外

### 第1 はじめに

1 本準備書面では、石木ダム建設を含む本件事業の再評価の問題点を明らかにするものである。

石木ダム事業は、厚生労働省の国庫補助事業であるが、その継続の要件として、原則として5年ごとに事業を評価する「事業評価制度」がある(一般的には「事業の再評価」と言われるので、本書面でもそう記す)。その事業評価制度に伴って、将来の水需要予測が作成される(平成24年度予測もそれである)。

2 佐世保市は、平成24年度再評価を「着手前評価」として5年ごとの再評価を逃れるという違法な(少なくとも脱法的)手段で、本来は平成30年3月ころに厚生労働省に報告されるべき水需要予測を主たる内容とする「事業の再評価」(利水面において、石木ダムが必要かどうかの検証)を免れている。しかしその場合でも平成35年3月ころには、それを作成しなければならず、その時点で、本件訴訟で問題となっている平成24年度予測が大きく誤っており、佐世保市においては将来において、現状のままでも水不足をきたさず、したがって石木ダム建設

が不要であることが露呈されることは必至である。その時にすでに 13 世帯が排除されていたならば取り返し不能な事態になる。

- 3 本件訴訟で控訴人らがこのことを主張・立証する理由は、控訴人らの控訴審第 1 準備書面で述べたのと全く同じ理由である。すなわち、このことが、本件に対する「裁量権の範囲を画する」基準の一つとなるからである。

その詳細については、上記書面に譲り、本書面では、事業再評価の問題点の指摘のみを行う。

## 第 2 「石木ダム事業再評価」の問題

### 1 問題の所在

#### (1) 水道施設事業の評価制度について

ア 国(厚生労働省)は「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、事業採択前の事業を対象に**事前評価**、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」こととしている(甲 B 第 48 号証『水道設備事業の評価実施要領』(以下単に『実施要領』という)第 1 参照)。

イ 『実施要領』第 2(3)において、「再評価は、原則として、事業採択後 5 年を経過して未着手の事業及び 10 年を経過して継続中の事業を対象とし、10 年経過以降は原則 5 年経過ごとに実施するものとする」とされている

ウ また、『実施要領』の運用指針ともいえるべき『水道施設整備事業の評価実施要領等 解説と運用』(甲 B 第 49 号証)(以下単に『解説と運用』という)の「第 3 再評価時期」によると、「再評価時期については、原則要領の第 2(3)に定められているとおり実施するものであるが、水道水源開発のための施設(海水淡水化施設を除く。)の整備を含む事業については、上記の評価に加え、本

体工事又は本体関連工事の着手前の適切な時期に評価を実施するものとする。」とされている(傍線部引用者。以下同じ)。

エ 上記の解説として、『解説と運用』は「(本体工事等の着手前の適切な時期等)」という項目の下で、次のように記載している(甲 B 第 49 号証 p4)。

「水道水源開発のための施設(海水淡水化施設を除く。)については、地元や環境に与える影響が大きい場合があり、事業の継続が妥当かどうかを施設の本体工事又は本体工事のための工事用道路工事などの本体関連工事(以下、本体工事等)の着手前に確認することが重要であることから、本体工事等の着手前の適切な時期に再評価を実施することとした。ただし、本体工事等の着手前の適切な時期又は着手後に評価を実施した場合は、社会経済情勢の急激な変化等により事業の見直しの必要性が生じない限り、10年間評価を要しないものとした。」(太字は引用者。以下同じ)

さらに続けて

「なお、これに該当して評価を実施する場合は、本体工事等の着手前の適切な時期または着手後であることを、着手予定の時期または着手の時期を示すことにより明らかにすることとする。」

オ 前項で述べた「社会経済情勢の急激な変化等」は、『実施要領』第 2(4)の規定と同趣旨である。

この「社会経済情勢の急激な変化等」の意味については、『解説と運用』p5「(社会経済情勢の急激な変化等による再評価)」によると、  
「評価対象事業に密に関係する上位計画や関連する計画の変更、少子高齢化に伴う人口減少や生活様式の変化による**水需要の変化**、評価対象事業の事業費の大幅な増加や**工期の大幅な延長**など、社会経済情勢の急激な変化等により事業の見直しの必要が生じた場合」を指す。

(2) 本件事業について

本件事業は、昭和 50 年度に事業採択をされている(おそらく昭和 51 年 1 月 10 日の事業認可)。

控訴人らの理解では、この再評価制度は、水道施設整備事業については、効果的・効率的な執行及び透明性の確保を図る観点から、平成 11 年 3 月 9 日付生衛発第 355 号『環境衛生施設整備事業の再評価の実施について』により実施されるようになったものである。

これに基づき、本件事業においては、今日までに平成 11 年度(甲 B 第 13 号証)、平成 16 年度(甲 B 第 14 号証)、平成 19 年度(甲 B 第 3 号証)、平成 24 年度(甲 B 第 1 号証)の 4 回、再評価が実施されている。

コメント [T1]:

(3) 平成 24 年度再評価について

ア 前項末尾で述べたように、本件事業について平成 24 年度に再評価がされていることは間違いない。それは甲 B 第 1 号証の表題が『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』となっていることから明らかである。

イ 平成 24 年度再評価後の再評価の状況

- (ア) まず、平成 24 年度再評価が、『実施要領』の 5 年ごとの再評価であることは明らかである(その前が平成 19 年度であるから)。
- (イ) この平成 24 年度再評価時点で、「本体工事等の着手」がすでになされているならば、『解説と運用』により、「本体工事等の…着手後に評価を実施した場合」に該当するので、「本体工事等の着手前の評価」として実施されていたのであれば、その後 10 年間再評価をする必要はない。
- (ウ) また、平成 24 年度再評価時点で、「本体工事等の着手」はなされていないもの、その後「適切な時期に本体工事等の着手」がなされ、かつ、「本体

工事等の着手前の評価」として実施されていたのであれば、やはり『解説と運用』により、その後 10 年間再評価をする必要はない。

(エ) そのどちらにも当たらないならば、少なくともその 5 年後である平成 29 年度中に、再評価しなければならない

ウ 佐世保市は、平成 24 年度評価の後、平成 29 年度までに(正確には「現時点まで」)再評価を一切していない。

#### (4) 小括

上記のように、平成 29 年度を経過しても佐世保市はなお再評価をしていない。

それがどういう理由によるものなのか、再評価をしていないことは正当なのか、佐世保市はなぜ再評価を避けようとするのか、再評価をすることなく本件事業が進んでいく場合どのような問題が生じるのか等について、以下論じる。

## 2 経過

### (1) 甲 B 第 52 号証

ア 甲 B 第 52 号は控訴人らが入手した「平成 24 年度 佐世保市水道施設整備事業 再評価概要版」である。

厚労省及び佐世保市の説明では、これが平成 25 年 3 月 15 日に、佐世保市が長崎県知事及び厚生労働大臣に提出した本件事業の再評価に関する報告書と同じものということらしい(公式には確認していないので、この点に、被控訴人に事実認否を求める)。

イ その結論は「早急に付替え道路工事を再開し、ダム検証時の工程計画の通り、平成 25 年度に本体工事等に着手し、平成 29 年度の供用開始を目指すものであります」となっている。つまり、平成 24 年度評価をもって、『実施要領』及び『解説と運用』記載の「本体工事等の着手前の適切な時期の評価」とはしていない。

ウ しかし、実際には、前記の通り、佐世保市は平成 29 年度に行われるべき再評価を行っていない。

(2) 甲 B 第 51 号証

甲 B 第 51 号証は、平成 24 年 9 月 28 日付復命書である。同年 9 月 26～27 日(甲 B 第 51 号証の記載は「6 月」となっているが、これは誤記である)に、東京の厚生労働省を訪れ、厚生労働省職員と協議した結果が記載されている。それによると、「県道工事に着手していること」を理由に、「着手前評価とする必要があるのか」と問い合わせたが、厚労省から「現状で着手前評価になるかは判断できない」との回答を得ている。

また、「再評価の準備ができていない」ことについても「今年度中に評価するのが原則」という回答を得ている。

(3) 甲 B 第 50 号証

ところで、甲 B 第 50 号証もまた、控訴人らが取得した「報告書」である。

その内容は、最後の数行を除いて、甲 B 第 52 号証と全く同じである。

その「最後の数行」は、甲 B 第 52 号証が前掲のとおりであるのに対し、甲 B 第 50 号証は、「来年度は付替え道路工事を再開し、引き続き本体工事に着工する予定であります。このようなことから、今回の評価は『本体工事等の着手前の適切な時期の評価』として実施するものであります」と、「着手前評価」であることを宣言しているのである。

(4) 甲 B 第 53 号証

甲 B 第 53 号証は、前項の甲 B 第 52 号証のもととなったと思われるやや詳しい報告書である。

こちらも、最後の数行は、前記甲 B 第 52 号証と同じである。

(5) 小括

したがって、甲 B 第 50 号証は、佐世保市が作成したいと思った報告書の素案

であり、結局それは日の目を見ることなく、甲B第52号証、53号証の記載に収まった、と考えることができる。

このように以上の資料を見れば、佐世保市が、何とか「平成24年度に、再評価をすること」自体を避けたいと考え、厚労省から「平成24年度に再評価をすることを求められた」後は、今度は、「平成29年度再評価」を避けたい(すなわち、平成24年度再評価を「着手前評価」と位置付けたい)と画策し、しかし平成25年3月時点では、それも認められなかった、という経緯がはっきりとわかる。

しかし、実際には、平成29年度以降、一度も再評価はされていない。

### 3 甲B第52号証と、平成29年度以降に再評価していないことの問題点

#### (1) 問題の所在

甲B第52号証は、前記の通り、「日の目を見なかった」甲B第50号証とは明らかに違った記載をしており、「着手前評価」として提出したものではないことは間違いない。にもかかわらず、平成29年度以降、再評価はされておらず、「結果として」、「着手前評価」として取り扱われたことは明らかである。

しかし、その取り扱いには、以下の問題点がある。

- ① そもそも「着工前の評価」として位置付けされて行われていないものを、事後的にそう位置付けることが可能か、可能として、誰が、いつ、どのような理由から、「着手前評価」として取り扱ったのか、という手続上の問題。
- ② 「着手前評価」として取り扱ったとすれば、その「本体工事等」には何が該当するのか。
- ③ その「本体工事等」は実際に、着手されたのか。
- ④ 「着手前評価」に該当するとしても、工期の大幅な遅れ、あるいは水需要実績と予測された状況との大きな乖離が生じていることから、再評価が必要で

はないのか。

などである。以下、順次論じる。

(2) 手続違反(前記①)

これまで述べてきたように、本来「着手前評価」として提出していないものを、そう扱うことについて、手続き的にそもそも可能なのか、可能であるとして、適正にされたのかは、全く不明である。

この点については、被控訴人自身(厳密には厚生労働省)が所管であるので、詳細について、明らかにしていただきたい。

(3) 「本体工事等」は何か(前記②)

ア その点について、一見すると、甲 B 第 52 号証に記載されている「付替え道路工事」が「本体工事等」に該当すると考える余地がありそうだが、それは以下の理由から誤りである。

すなわち、甲 B 第 52 号証などには「平成 21 年に着工していた付替え道路工事については…中断していましたが、早急に付替え道路工事を再開し、…平成 25 年度に本体工事等に着工し」との記載がある(アンダーラインは引用者)。

したがって、第一に、佐世保市自体が、「付替え道路工事」と「本体工事等」を区別している。

第二に、もし「付替え道路工事」自体が「本体工事等」に該当するのであれば、「本体工事等に該当する付替え道路工事自体にすでに着手しているのだから、当然に『着手前評価』として提出する」と記載するはずである。しかし甲 B 第 52 号証には、かかる記載はないし、「着手前評価」として提出を企図した甲 B 第 50 号証はお蔵入りとなっているからである。

イ したがって、甲 B 第 52 号証に記載されている「本体工事等」は、「付替え道路工事」以外の何かでなければならない。



(4) 「本体工事等」に着手されていないこと(前記③)

ア 佐世保市は、現在まで、前記「付替え道路工事」以外の工事には着工していない。とすれば、現時点で、全く「本体工事等には着手していない」ことになる。

イ ところで、確かに、『実施要領』あるいは『解説と運用』には、「適切な時期」の具体的長さは記載されていない。しかし、『実施要領』及び『解説と運用』が「5年に一回の再評価」を義務付け、「適切な時期に着手した場合には10年に延長」としている以上、「適切な時期」が「5年を超えない」ことは明らかである。

本件においては、平成30年3月31日が経過した時点で佐世保市は、前記「付替え道路工事」以外の工事には着工していないから、「本体工事等に着手」しておらず、「適切な時期に本体工事等に着手し」に該当していないことは明らかである。

ウ 従って、仮に「平成24年度評価は『着手前評価』である」とある時点で国が認めたとしても、実際には、その後に「本体等工事には着工していない」のであるから、「着手前評価」とはなりえず、平成29年度までに、再評価をしなければならない。

もちろん、確かに「いったん、当該起業者が『本体工事等に適切な時期に着手するので、これを着手前評価とみなす』として提出したならば、その後(5年はおろか)9年間本体工事等に全く着手しなくても再評価の必要がない」という考え方は論理的にありうる。しかしそれを容認するのであれば、再評価制度の趣旨が全く没却されてしまう。

従って、適切な時期に実際に「本体工事等に着手していない」限りは、「着手前評価」とは解されない。

エ 仮に、「付替え道路工事が本体工事等に該当する」という立場に立ったとしても、やはり着手していない。

すなわち、『解説と運用』は、「着手前評価」とするためには、「着手予定の時期を示すことにより明らかにすること」を要求している。そうすると、「付替え道路工事が本体工事等に該当する」という立場に立ったとするならば、「適切な時期」は「来年度」(＝「平成 25 年度中」)となり、「平成 25 年度中に付替え道路工事を再開」しない限り、「適切な時期に本体工事等に着手した」とは言えないことになる。しかし、佐世保市は、平成 25 年度中に、「付替え道路工事」を再開していない。

従って、仮に、「付替え道路工事再開が本体工事等に該当する」という立場に立ったとしても、「平成 25 年度中に付替え道路工事に着手していない」以上、「適切な時期に着手していない」のであり、「着手前評価」とはならず、やはり佐世保市は、平成 29 年度までに再評価をしなければならないはずである。

(5) 社会経済情勢の急激な変化による再評価の必要性(前記④)

ア 以上の通り、平成 24 年度評価は決して「着手前評価」とはならないものであり、『実施要領』、『解説と運用』で要求されている 5 年ごとの再評価を佐世保市はすべきであるが、さらに一步譲って仮に、平成 24 年度評価が、「着手前評価」に該当するとしても『解説と運用』が規定する「社会経済情勢の急激な変化等により事業の見直しの必要性が生じ」ているから、やはり再評価は必要である。

イ すなわち、前記の通り、ここでいう「社会経済情勢の急激な変化等」とは、「評価対象事業に密に関係する上位計画や関連する計画の変更、少子高齢化に伴う人口減少や生活様式の変化による**水需要の変化**、評価対象事業の事業

費の大幅な増加や**工期の大幅な延長**など、社会経済情勢の急激な変化等により事業の見直しの必要が生じた場合」を指す。

ウ まず「工期の大幅な延長」であるが、先に示したように甲 B 第 52 号証では「早急に付替え道路工事を再開し、ダム検証時の工程計画の通り、平成 25 年度に本体工事等に着手し、平成 29 年度の供用開始を目指すものであります」としている。

従って、「平成 29 年度に供用を開始する」ことが大幅に延長された場合には、前記イに該当すると言わざるを得ない。

しかるに、平成 31 年 2 月末日現在、いまだに「供用開始」などされていないのは言うまでもないが、甲 B 第 52 号証が認識している「本体工事等」にさえ着工されていない(それどころか、本体工事前の付帯工事にさえ辿り着いておらず、「再開後の付替え道路工事」の完成の目途さえ覚束ない状況である)。

仮に、平成 31 年 4 月 1 日に本体工事等を開始するとしても(その可能性は限りなくゼロであるが)、甲 B 第 52 号証からして、供用開始はどんなに早くても平成 35 年 4 月 1 日である(この可能性もほぼゼロであるが)。つまり、当初の予定から少なくとも丸 6 年遅れている。

したがって、「工期が大幅に延長」されていることは明らかであり、『解説と運用』の規定に従えば再評価をしなければならない。

エ 次に「水需要の変化」であるが、控訴理由書等で詳細に示したように、現在、平成 24 年度水需要予測が予測したものと実績値には大きな隔たりがある。

控訴人らは、その理由は、平成 24 年度予測がでたらめなものであるからと主張しているが、もし、被控訴人や佐世保市が言い張るように、これが適正に予測されたものであるとするならば、現在の実績との著しい乖離は、まさしく「平成 24 年度予測時に被控訴人や佐世保市が想定していた社会状況から現在は状況が激変して水需要が変化したから」以外、合理的説明ができない。

そうであるならば、やはり『解説と運用』の規定に基づき、再評価が必要となる。

#### 4 佐世保市はなぜ再評価をしないのか

- (1) 以上述べてきたように、本来、『実施要領』の趣旨からすれば、当然に平成 29 年度に再評価をしなければならない。仮に、平成 24 年度評価を「着手前評価」と位置付ける余地があるとしても、結果的に「着手前評価」と位置付けることはできないし、いずれにしても社会経済情勢の急激な変化等による再評価はしなければならない。

しかし佐世保市は行わない。

なぜであろうか。

ちなみに、治水に関しては、「事業完成が 2016 年度から 2022 年度に変更された」ことを理由に、2017 年に、「前倒し」で再評価がされている。市民団体が佐世保市に対して、「利水に関しても再評価をするように」と申入をしたが、「県の再評価がすんだ段階で、厚労省と協議したい」と言ったまま、現在に至っている(甲 B 第 54 号証)。もちろん、厚労省が「再評価などしてはいけない」と言っているとは思えないし、仮に厚労省がそう言ったとしても、起業者として、再評価は可能であるし、本件訴訟でこれまで指摘したことから見ても、まさに今、再評価すべきである。

コメント [T2]:

- (2) 佐世保市が、平成 24 年度評価から 5 年以上たっているにもかかわらず、いまだに再評価をしていないのは、「平成 29 年度評価をまともにできないから」である。

控訴人らが考える「指針に従った水需要予測」を適切に行うと、将来の水需要予測は、全く増加しないかむしろ減少するはずである。

他方、佐世保市お家芸の「石木ダムを建設しなければならないほど、将来の水需要が伸びる」予測をしようとする、平成 24 年度予測以上に、無理な理屈

が必要となってしまう(控訴理由書掲載平成 24 年度～28 年度の実績グラフ参照)。

いずれにしても、「石木ダムがないと将来水不足になる」という佐世保市の主張が破綻していることが明らかになる。だからこそ、佐世保市は再評価をしないのである。

5 再評価をしないまま本件事業を強行することは将来に禍根を残す！

- (1) 控訴人らは、本件訴訟を含め、あらゆる場面・機会で、佐世保市に対して再評価することを求めている。最近は何国に対しても、佐世保市が再評価を行うことを告げるように、求めている。

しかし、これまでの佐世保市と国の対応からして、素直に再評価をすることは考えにくい。

ただし、『実施要領』に基づき、必ず、平成 34 年度中には、再評価をしなければならないことは明らかである(平成 34 年時点で石木ダム事業が終了していないことは明らか)。

- (2) 控訴人ら第 1 準備書面の当別ダムの例を待つまでもなく、平成 34 年度に行われる佐世保市の再評価において、「実は石木ダムを建設しなければならないほどの水需要は佐世保市では今後生じない」となることは火を見るより明らかである。

その時、工事がどんどん進み、すでに 13 世帯が強制的に居住地から排除され、豊かな自然がすべてつぶされていたならば、一体どうするのであろうか。

その時になって「やっぱり石木ダムはいらない」となってもすでに手遅れである。

その時には当別ダムの札幌市と同様、ほかのことをでっちあげて「石木ダムの必要性」を合理化するのであろうか。

(3) 先に示した甲 B 第 52 号証の工事工程から見て、平成 34 年度中に工事が完成していることはあり得ない。

逆に言えば、今まで工事に着工することなく来たのであるから、佐世保市といえどもどうしても行わなければならない平成 34 年度再評価まで、事業を凍結して、その再評価を受けて、本件事業について再度検討するのが、本来の公共事業の在り方である。あわせて、事業認定庁である被控訴人の責務でもある。

(4) その意味で、原審が一審原告らの請求を退けたことは、何度も述べるように、看過しがたい判断である。

控訴審においては、佐世保市が再評価を避けているという事実、及びこれまで何度も述べてきたように、佐世保市の平成 24 年度水需要予測は明らかに誤っているという事実をしっかりと認識したうえで、加えて、第 2 の結論で述べたように、他ダムにおいてもダム完成後種々の悪影響を及ぼしているということも併せ考慮して、本件訴訟の被告あるいは佐世保市の裁量権の逸脱について、判断をしていただきたい。

以上