

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6月27日

控訴審第9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、法政大学文学部(経済地理学)教授の伊藤達也先生が作成した意見書(甲B第57号証の1)に基づき、特に、佐世保市が本件慣行水利権を「不安定水源」として、保有水源から除外したことの違法性について論じる。
- 2 伊藤先生は、その業績目録(甲B第57号証の3)で明らかなように、長年にわたり、いわゆる「水問題」全般(水資源開発、河川開発、ダム問題、治水等)の研究に従事なさっているが、その研究者としての立場から、本件事業がいかに誤っているかについて、その意見書で詳細に指摘してくださっている。
- 3 以下、順次、伊藤先生のご指摘した内容について論じていく。

なお、本書面の主眼は、上記の通り、本件慣行水利権についてであるが、その前に、伊藤先生が指摘している「佐世保市の渇水状況、及びそれと石木ダムの関係」について、第2で述べることにする。

第2 佐世保市の『渇水状況』及び、それと石木ダムとの関係について

- 1 石木ダム事業の前提となるのは『異常渇水』ではないこと

(1) 伊藤先生によると「水資源開発は河川流量の変動を対象にプランニングを行うため、どのような渇水時にも水利用者の取水を可能とすることや、あらゆる渇水に対応できるダム計画を立案することは不可能であり(甲 B 第 57 号証の 1p3)、したがって「水資源開発計画の前提となる基準年は、河川流水の自然特性と水利用者の予算制約の両者から決定され、通常、わが国では 10 年に 1 回程度の渇水年を基準年に採用し、それと同程度の渇水に対処することを計画の前提にしている」(同上)(アンダーラインは、特に言及がない限り、引用者による。以下同じ)。

(2) 「したがって、全水利用者の取水が保障されるのは、基準年規模の渇水までであり、それ以上の渇水時には、取水に大きな制限を受ける。ダム依存水利用者はダムからの補給が止まり、取水が不可能になる。河川流水に依存した水利用者は、河川に流れがある限り取水はできるものの、河川流水が減少すれば、それに応じて取水量も減少してしまう」(同上)ことになる。

それゆえ、「現状において対策を行っている 10 年に 1 回レベルの渇水を超えた異常渇水に対しては、各水利用者間の調整、節水の努力、時間断水策の受容等、水供給側の水道事業者だけでなく、水利用者側にもそれ相応の対応が求められてくる対策が基本とならざるを得ない」(同上)ことになる。

(3) 当然ながら、「石木ダム計画は 10 年に 1 回程度発生する渇水を対象とした水資源開発施設である。したがって、佐世保市でかつて発生した 1978 年や 1994 年の異常渇水を対象とする計画ではない」(同上)。

そして、伊藤先生によると、「1978 年、1994 年に発生した異常渇水は、佐世保市だけでなく、西日本全体に広がった異常渇水である。ここで 1978 年、1994 年渇水を異常渇水と呼ぶのは、両渇水が時間断水を伴うほどの被害を発生させているからで」(同号証 p5)、同号証表 1 を見る限り、「佐世保市ではダム貯水率が 50% くらいになると、給水制限等の対策が取られるようである。**ただ、…異**

常渇水対策は石木ダム計画の目的ではない。まずはこの事実を確認しておきたい」

(同上)と伊藤先生は指摘している(太字は原文通り。以下同じ)(「・・・」は原文の省略を示す。以下同じ)。

これは本件訴訟で、控訴人らが原審から一貫して指摘してきたことであり、まずそのことをきちんと認識していただきたい。

2 佐世保市ではそれほど『渇水』が生じていないこと

- (1) 伊藤先生も引用するように、「佐世保市水道局は自らのホームページで、『石木ダムが完成すれば、佐世保市の慢性的な水源不足問題が抜本的に改善されます。現在のように、ほぼ2年に1度は渇水に伴う給水制限等の心配をしななければならないような状況は無くなり、皆さんに安心して水を使っていただけるようになります』と述べている」(同号証 p3)。

しかし実際には、佐世保市ではそれほど『渇水』は起きていない。

- (2) 「< 同号証 p4 の > 表 1 で確認できることは、2007 年渇水を代表とする石木ダム計画が対象とする 10 年に 1 回程度の渇水も、実はそんなに発生していないことである。表 1 で多いのは『渇水対策本部などの警戒体制に移行、給水制限実施準備に入る前に降雨により警戒体制を解除』という記述である。また、ダム貯水率が 50%以上で具体的な給水制限対策に少し入ったレベルの渇水もある。これらの渇水が石木ダム計画の水資源開発の対象になり、佐世保市では、『ほぼ2年に1度は渇水に伴う給水制限等の心配をしななければならないような状況』という説明」(同号証 p5)をし、それを喧伝している。なお「< >」は、原文の理解を補うため、引用者が挿入したきさいであり、以下同じ。

「しかし、これは本来、通常の水資源計画内の渇水、いわゆる通常渇水であり、何らかの対策を立てる必要のないものである。実際、表 1 を見ると、ダム貯水率は 50%を超えているものが多く、将来が心配だから給水制限を行う、または行う準備をするものの、実際はそうした措置を取らなくても、現有水源施

設で対応できた渇水である。こうした渇水は上述した異常渇水と異なり、何ら給水を制限する措置を必要としない。水道事業にかかわる人々はこうした通常渇水においても給水制限を回避するための節水呼掛けをしたり、その準備を行ったりするため、実体験としてそれらを含めて渇水と呼ぶのは仕方のないことであるが、結果を見る限り、それらのほとんどは幻想渇水（給水制限を伴わない渇水）であって、対策を必要とする現実の渇水ではない」（同上）。

- (3) このように、「現実に頻繁に起きているのは将来の被害を心配した幻想渇水である。現実の渇水の発生状況を見る限り、佐世保市水道局をはじめとする公共部門の方々の多大の努力によって、異常渇水の被害を縮小し、小さな渇水の恐れを事前に摘み取ってきたのである」と伊藤先生は指摘(同号証 p6)のうえ、「これまでの佐世保市の努力に敬意を表したい」（同上）とまでおっしゃっている。

- (4) もっとも、それに続けて、次のような指摘をなさっている。

「だからこそ、石木ダム計画が問題なのである。大きく社会状況が変わり、具体的な水利用状況が著しく変化しているのにもかかわらず、50年近く前の計画がいまだに通用するという理解はない。10年に1回程度の渇水を対象とした水源は見事に整っている。異常渇水への備えはダムよりももっとソフトな策を市民全体で考えればよい。市民の節水意識等、異常渇水に備える準備は整っており、そうした市民との協力のもと、様々な有効策が考えられるはずである」（同号証 p8）と。

3 総括

つまり、佐世保市は、石木ダムの話になると、二言目には『渇水対策』『渇水対策』と叫んでいるが、伊藤先生によると、

- ① 『異常渇水』は、1978年度以降現在まで二度しかなく、かつ、それは石木ダム事業とは無関係であり、
- ② 『10年に一回程度の渇水』は、実際には文字通り「10年に1回程度」も起

きておらず、佐世保市が「二年に一度」と主張しているものはいずれも『渇水の恐れ』でしかない、

のであり、結局、『渇水』問題と石木ダム事業とは、全く無関係である。

この点についても、控訴人らは、原審からずっと指摘してきたことであるが、専門家も同じ指摘をしていることを、改めてここで明確にしておく。

第3 本件慣行水利権について

1 問題の所在

これも頻繁に指摘してきたことであるが、石木ダム事業は、平成24年度予測の不合理性を措いたとしても、現在使用されている『本件慣行水利権』を『不安定水源』とレッテル張りをして「存在しないことにする」ことで、成立している事業である。

本件慣行水利権を存在しないことにする合理性は毫も存在しないが、佐世保市や国はそう主張し、原審判決もそれに追随している。

この点について、伊藤先生は、その意見書の中で詳しく問題点を指摘している。
以下詳述する。

2 問題の把握

- (1) 同号証 p8 では、上記の控訴人らがこれまで主張してきた問題点が指摘されている。すなわち

「佐世保市（佐世保地区）はこれまで既に多くの水道水源を確保してきた。その結果、2019年現在、日量105,500m³の水源を有している。これだけの水源能力があれば、石木ダムは必要ない。新規水需要予測においても過大予測等相当の問題が見られるし、実際の水道使用量は減少傾向にある。それでも石木ダムの40,000m³/日が必要とされる最大の理由は、現有105,500m³/日の水源のうち、77,000 m³/日が安定水源・・・、28,500 m³/日が不安定水源と区分され、

不安定水源が現有水源施設能力から排除されてしまったからである」(同号証 p8)。

(2) 次いで、佐世保市の主張をこう整理している。

「佐世保市は不安定水源を現有水源施設から排除した理由を次のように述べている。『水道は市民生活において最も基礎的なライフラインですので、水道の供給を支える水道水源としての国の認可を受けることができるのは、{喝水のときにでも毎日取水出来る水源} である必要があります。このような認可を受けた水道は佐世保市（佐世保地区）には 1 日当たり 77,000 立方メートルしかありません。これに対して、実際に使われる水の量は多い年では 1 日当たり 10 万立方メートルを超える日もありますし、深刻な経済不況で水需要が極端に落ち込んでいる現在でも 1 日当たり 85,000 立方メートル程度を記録する日があります。足りない分は、国の認可を受けていない {不安定水源} という水源を利用して、何とか凌いでいる状況ですが、この不安定水源は年間を通して毎日取水できるような水量がないため、喝水のときには殆ど取水できなくなります。それどころか、国の認可を受けて、本来は毎日取水できなければならない川棚町の取水も、実際には不安定な状況にあります』(佐世保市水道局ホームページ)。」と(同号証 p9～p10)。

(3) この佐世保市の説明に対して、伊藤先生は「**筆者はこの説明に大きな違和感を感じる**」と指摘している。その「違和感」について、以下詳しく述べる。

(4) なお、伊藤先生は、佐世保市の慣行水利権の中に、本件訴訟で控訴人らが述べる「本件慣行水利権」（三本木取水場 4,500m³/日、四条橋取水場 18,000m³/日）以外に、岡本貯水池(1,000m³/日)も含めている。この点、これまで述べてきたように、控訴人らは、本件訴訟において、岡本貯水池の水利権は「本件慣行水利権」に含めておらず、本件事業の違法性を議論する際に検討していない。

したがって、岡本貯水池の水利権を含めて検討している点で、伊藤先生の意

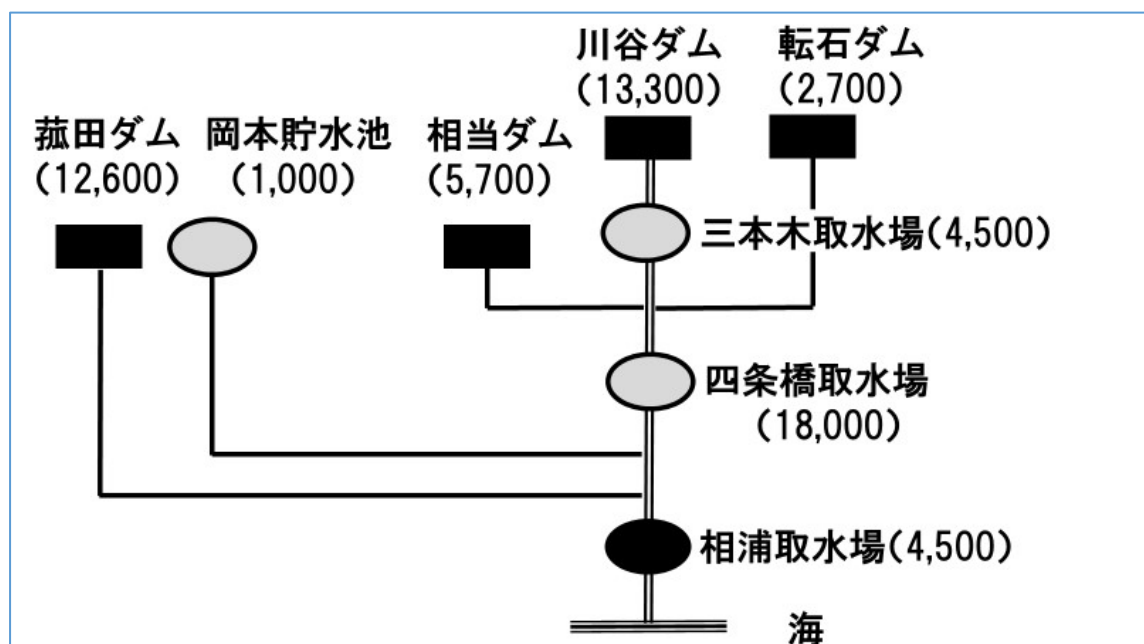
見書は、控訴人らの主張と若干異なる。

しかし、岡本貯水池の水利権はわずか $1,000\text{m}^3/\text{日}$ であり、三本木取水場 $4,500\text{m}^3/\text{日}$ 、四条橋取水場 $18,000\text{m}^3/\text{日}$ の合計 $22,500\text{m}^3/\text{日}$ と比較すると、5 パーセントにも満たない水量である。従って、本件訴訟との関係では、伊藤先生が、岡本貯水池の水利権を含めて検討しているとしても、そこで指摘していることは、「岡本貯水池の水利権を除外したとしても」同じ結論となることは明らかである。

そのことをあらかじめ指摘しておく。

参考

(甲B第57号証の1p10)図2 相浦川における水道水源施設(ダム、取水場等)の立地模式図
(単位： m^3)



3 許可水利権と慣行水利権の検討

(1) 慣行水利権は、許可水利権と法的に同等であること

ア 控訴人らもすでに述べていることであるが、伊藤先生も、一般的に、慣行水利権が許可水利権と法的に同等であることを指摘している。すなわち、
「慣行水利権は法的には、『旧法の制定以前から河川の流水を利用しているもので旧河川法施行規程第十一条の規定により許可を受けたものとみなされたもの、及び法第八十七条の規定により、新法制定後においても従前と同様の条件により許可を受けたものとみなされたもの』とされる（河川法令研究会編著（2012）『よくわかる河川法 第二次改訂版』ぎょうせい）。もちろん、この説明だけで慣行水利権を安定した水利権と位置づけることはできないが、水法学者の三本木健治は『現在も慣行水利権というのではないわけではありませんが、主要なものは許可水利権と看做されているわけです。その〔看做された許可水利権〕が相当部分を占めているわけです。したがって、それは法規上は河川法上の許可水利権と同じ』と述べている（三本木健治（1988）『論集 水と社会と環境と』山海堂）。したがって、許可水利権と慣行水利権は法的には同等の性格を有し、慣行水利権＝不安定水源では決してない。」と指摘する（同号証 p11）。

イ したがって、本件慣行水利権もまた、他の許可水利権と同等であることは明らかなのである。

しかし、次項で述べるように、佐世保市は別の説明をし、国もそれを援用し、原審判決もその論理を採用している。

そこで、次項以下で、そのでたらめさ、不合理性を暴く。

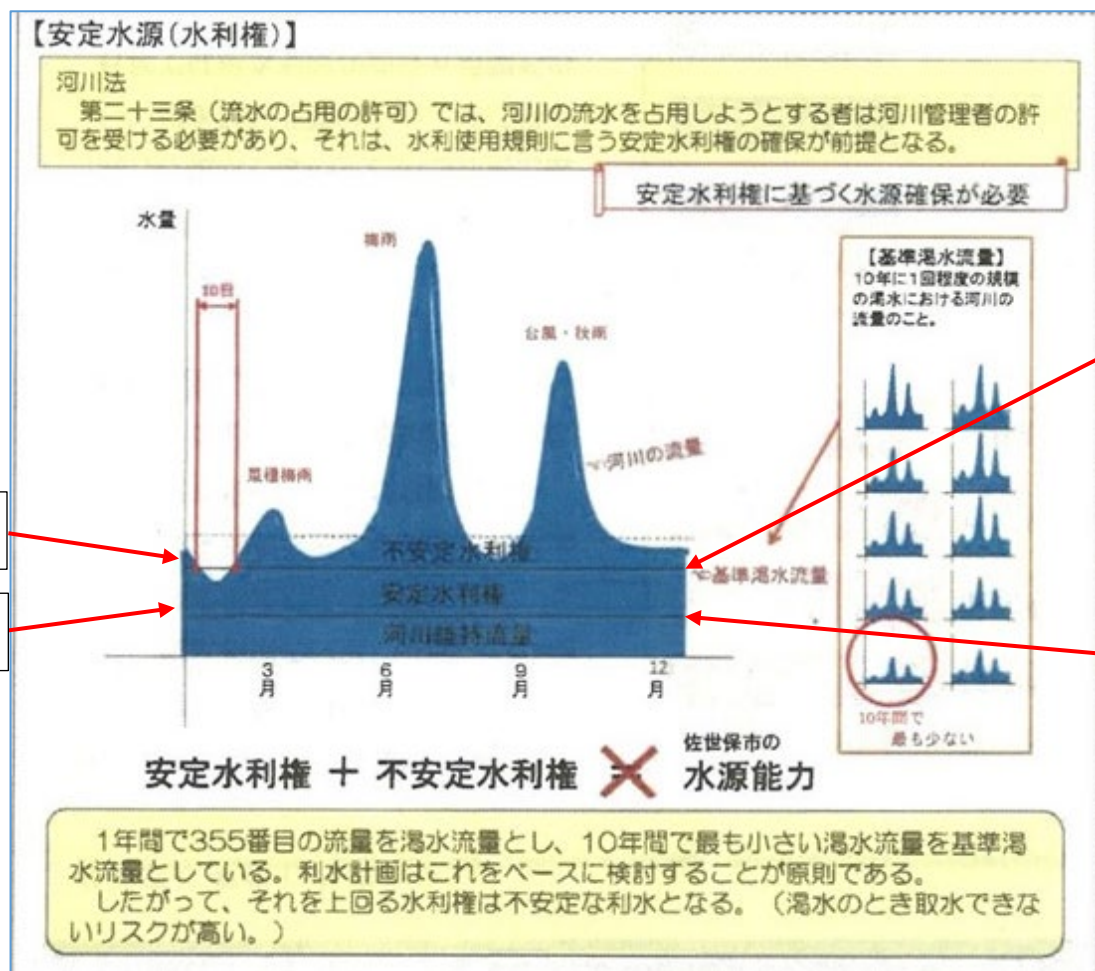
(2) 佐世保市の説明の不合理性

ア 佐世保市の説明

(ア) 佐世保市が「慣行水利権＝不安定水源」とであると説明するために使った甲 B 第 57 号証の 1p12 掲載の図3について、以下論じる。なお、以下の記述を理解する助けにするため、ここでも掲載する。

参考

(B 第 57 号証の 1p12) 図3 安定水利権、不安定水利権に関する佐世保市の説明



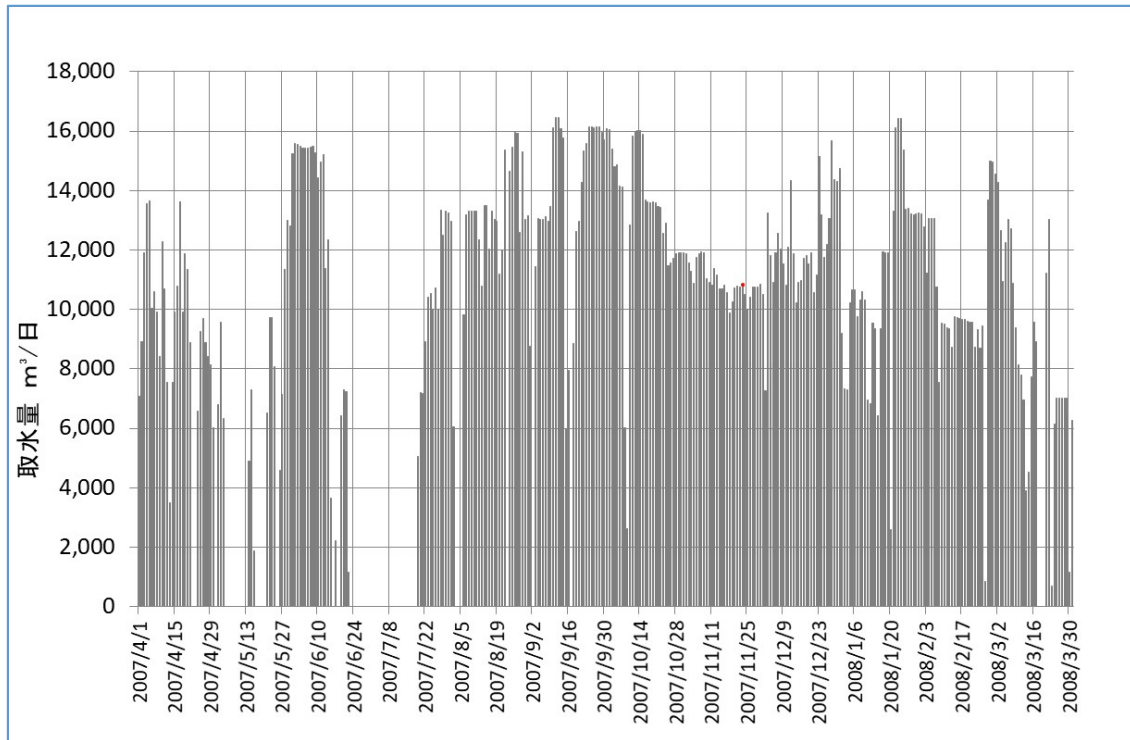
(イ) この図について、伊藤先生はこう指摘する。

「<図 3 では>10 年に 1 回程度の渇水時の河川流況を前提にして、基準渇水流量までの年間を通じてほぼ全量取水可能な河川流量を河川維持流量と安定水利権が分け合い、年間かなりの割合で流量の欠ける基準渇水流量を超える河川流量部分に不安定水利権が記載されている。安定水源＝安定水利権＝許可水利権、不安定水源＝不安定水利権＝慣行水利権という説明からすれば、慣行水利権は河川流量の多い時に、時として取水不能状態が続

くことを前提に取水が許されたように見え、まさに不安定水源であることを示そうとしていることがわかる」(同号証 p13)。

参考

(B 第 57 号証の 1p13) 図4 四条橋取水場(18,000m³/日)の取水状況(2007 年度)



(ウ) 続けて、さらにこう指摘する

「佐世保市は、上記図4のような、年間を通じて取水が継続できない四条橋取水場の取水量の変化を示し、慣行水利権の取水がいかに不安定であるかを示そうとしている。一方、前掲図3では、安定水利権は年間 10 日ほど河川流量が欠け、おそらくそれを補給するためにダム建設が求められる、したがって佐世保市の水道水源ダムはいずれもこの安定水利権に該当していることが示されている点で、図3はまさに佐世保市水道のための説明図となっている」(同号証 p13～14)。

(エ) このような佐世保市の見解を紹介した上で、伊藤先生はこう断言する。

「しかし、これらは一般的な水利権の説明と大きく異なるものである」(同号証 p14)。

次項以下で、その理由を明らかにしていく。

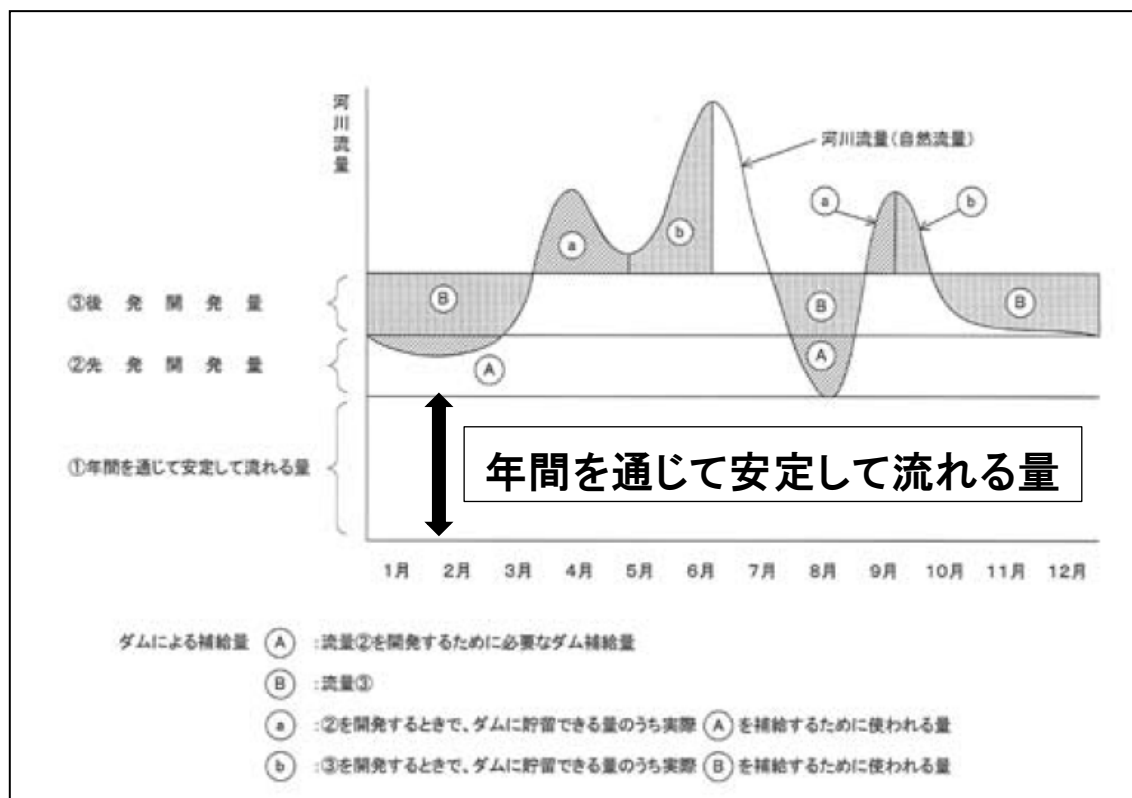
イ 一般的な河川の水資源開発の概要

伊藤先生は、一般的な河川の水資源開発の概要を示すものとして、図5 国土交通省水管理・国土保全局水資源部編(2013)『平成25年版 日本の水資源—安全・安心な水のために—』(社会システム株式会社、p. 249より引用)を掲げる(同号証 p14)。

理解を助けるため、本書面でも、以下に掲げる。

参考

(B第57号証の1p14) 図5 水資源開発模式図



ウ この図 5 をもとに、佐世保市の主張の不合理性について、伊藤先生はこう説明する。

(ア) 「図5に基準渇水流量の線を書くとすれば、年間を通じて安定して流れる量と先発開発量を分ける線になる。そしてこの図の中で慣行水利権を位置づ

けるとすれば、それは年間を通じて安定して流れる量の部分である。ダム等水源補給施設を持たない慣行水利権において、河川流水だけが水源である。

そしてその流量は一般的には 10 年に 1 回程度の渇水年にも年間を通じて流れる流量でなければならない。でなければ慣行水利権は年間利用ができず、水利権としての根拠を失ってしまう」(同号証 p15)。

(イ) 「本来、相浦川の慣行水利権においても同じことが成り立たなければならない。慣行水利権として設定された取水は一般的には許可水利権の設定よりも時期が早い。先に河川取水を開始した水利用者の水利用権利を、あとから河川進出した水利用者は決して犯してはならないとする『古田優先』原理がわが国河川水利秩序の基本である以上、あとから河川進出した水利用者は、先発水利用者の取水を妨げない限りにおいて水利用が許されるのである。そして当然のことながら、あとから河川進出した水利用者の依存する河川流水の方が不安定になっていく。したがって後発の水利用者は、年間を通じて河川自流水からの取水が不可能になった部分の水量(図5の A、B)をダムによって補う(図5の a、b) ことによってはじめて自らの欲する水を利用することができるのである」(同上)。

(ウ) 「もし、先に河川自流水に依存して取水している水利用者の水利用が年間を通じて保障されず、一時的に取水できない事態があった場合、後発の水利用者は先発水利用者の不足水量を自らが建設するダム等水源施設で補うことを前提に水利用の許可を得ることも少なくない」(同上)。

(エ) 「ひるがえって、相浦川の水利利用について見ていくと、とくに前掲図3の安定水利権＝許可水利権、不安定水利権＝慣行水利権という理解に持っていこうとする説明論理が明らかにおかしい。前掲図3で説明されるべきは、まずは安定水利権＝慣行水利権で、許可水利権もダム補給によって安定水利権になることである。もし、安定水利権であるべき慣行水利権が不安定であるとすれば、それはダム建設で水利権を獲得した後発の水利用者、＜すなわち、本件で問題となっている＞相浦川では＜そこに後から設置された＞4つのダムが先発水利用者である慣行水利権3施設に対して当然すべき＜水供給の＞補償をしていないことによる」(同号証 p16)。

(オ) 以上、伊藤先生の意見書から引用したが、要約すると以下の通りである。

- ① 本件慣行水利権は、先発の水利権である。
- ② 後発の水利権は、この先発の水利権を侵害しない限度で認められる。
- ③ そのため、後発の水利権は河川流水を取得する場合には、先発の水利権より不安定になる。
- ④ そこで、後発の水利権は、不安定になる河川流水からの取水を補うためにダムを設置することがある。
- ⑤ あるいは、後発水利権が必要な取水をする結果、先発水利権の不足分が生じる場合には、それを補うために、ダムを設置することを前提に、許可されることもある。
- ⑥ いずれにしても、後発水利権が許可されるためには、先発水利権の取水量が確保されていることが必要である。
- ⑦ 相浦川の4つのダムは、本件慣行水利権が取水された時期より後に建設されており、当然ながらそのダムからの取水も後発である。
- ⑧ したがって、相浦川の4つのダムは、先発する本件慣行水利権を侵害しなくとも取水できるように設置されたか、あるいは、本件慣行水利権が

その量を確保することができるように、設置されたはずである。

⑨ それゆえ、「相浦川の許可水利権が十分に取水できるのに、本件慣行水利権は十分に取水できない」という事態が起こるはずがないということである。

(3) 本件慣行水利権の取水の実態

ア はじめに

前項で結論付けたように、本来、『古田優先』原理が守られていれば、先発している慣行水利権が、後発する許可水利権と比較して、「取水できない」という事態が起こるはずがない。

しかし、佐世保市の説明では、そういう事態が起きていることになる。

そこで伊藤先生は、「もちろん、佐世保市の主張する慣行水利権＝不安定水源という説明は、前掲図4が示すような事実に基づいている。したがって、以下では図4で示される(本件一引用者補足)慣行水利権の取水場での取水が不安定に見える理由、より正確に言えば、不安定に見せようとしている理由」を、その意見書で、明らかにしている。

イ 相浦川の取水施設

(ア) 相浦川集水域には三本木取水場 4,500m³/日、四条橋取水場 18,000m³/日と岡本貯水池 1,000m³/日の3つの慣行水利権の取水施設(合計 23,500m³/日)及び、ダムに依存せず河川自流依存の許可水利権の相浦取水場 4,500m³/日がある。(前掲図2参照)(甲 B 第 57 号証の 1p16 等)。

(イ) 「特徴として言えるのは、相浦川本流並びに主な支流の上流にそれぞれダムが建設される一方、本流には上流、中流、下流にそれぞれ河川自流依存の取水場が配置されていることである。ダムが貯水できる水はその上流域から集まってくる流水だけである。菰田ダム、相当ダム、川谷ダム、転石ダムの集水域は計 20.57km²、相浦川の流域面積は 69.21km²なので、

$69.21 - 20.57 = 48.64 \text{km}^2$ が既存ダムでは貯水できない残流域となる。そしてこの残流域のうち相浦取水場上流部から流れ出てくる水は、三本木取水場、四条橋取水場、相浦取水場が互いに分担して取水することになる。この3取水場に集まってくる水は思いのほか多く、この特徴だけでも、三本木取水場、四条橋取水場、相浦取水場の相浦川の水利用における重要性がわかるであろう」(同号証 p16)。

ウ 本件慣行水利権の取水状況

- (ア) ところで、「四条橋取水場(18,000m³/日)の取水状況を見ると、・・・2007年度において、4月下旬から5月下旬にかけて、また、6月下旬から7月下旬にかけて取水量ゼロが続く・・・また、年間を通して一度も水利権一杯の18,000m³/日を取水できていない。ここまでは佐世保市の説明の通りである。この<前掲>図<4>を見る限り、四条橋取水場は確かに取水が不安定であり、とても18,000m³/日の取水に対応できないと結論付けたくなるのも無理はない(このアンダーラインは、原文のまま。引用者注)」(同号証 p17)し、同様に「三本木取水場・・・<も>、四条橋取水場と同じく、年間を通じての安定した取水ができていない」(同上)ように見える。

しかし伊藤先生は「**異なる結論を持っている**」(同上)のであり、それは、四条橋と三本木の二つの取水場は「補いあって取水する」からである(伊藤先生の意見書には、岡本貯水池も含まれているが、本書面では前述のように、岡本貯水池については言及しない)。以下さらに詳しく見る。

- (イ) **四条橋取水場で取水しなかった水量を三本木取水場が補う形で取水をしていること**

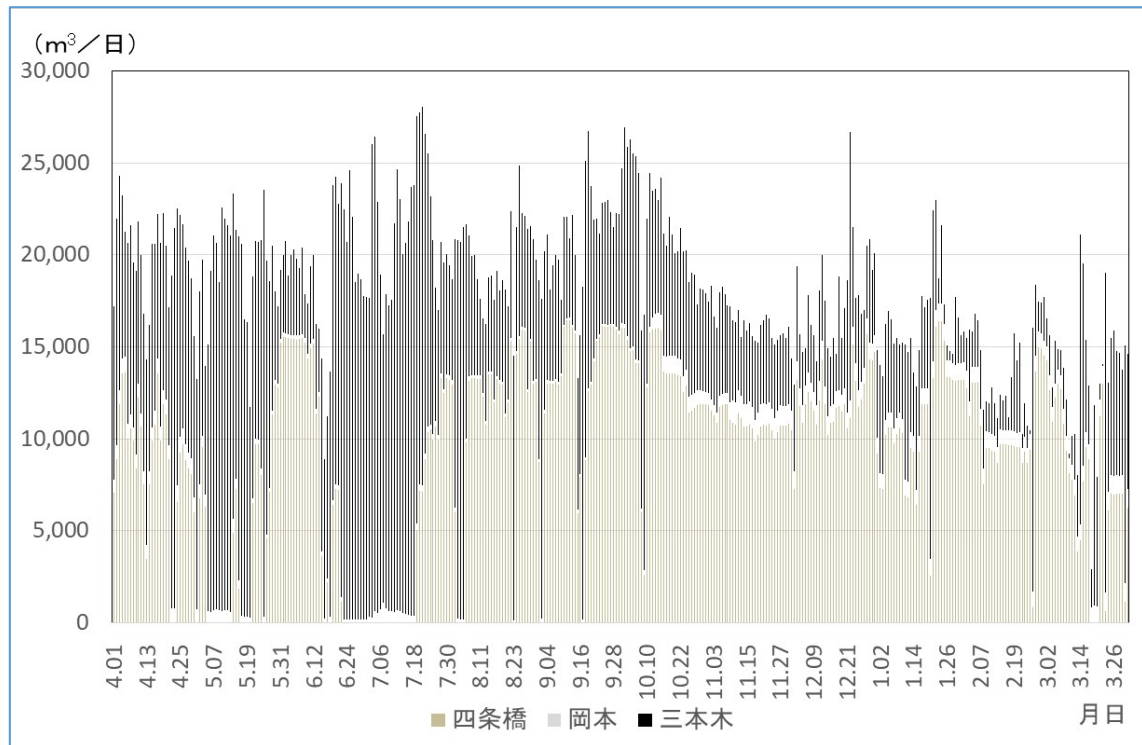
実際は「三本木取水場の水利権は4,500m³/日であるのに対して、図<6>。本書面では掲載を省略>に見られる三本木取水場の取水量はそれを大きく上回っている日があることである。つまり、同じ不安定取水という説明で

あっても、三本木取水場の不安定さは超過取水を伴う不安定さなのである。・・・どうもそうした超過取水の行われている期間が四条橋取水場のゼロ取水期間と重なっていることである。**つまり、四条橋取水場で取水しなかった水量を三本木取水場が補う形で取水をしているのである**」(同号証 p18)。

- (ウ) つまり、「佐世保市は相浦川自流水を取水する四条橋取水場の取水が不安定であることを、前掲図4を根拠に説明した。しかし、その情報は全体のほんの一部分であり、見てきたように、実は三本木取水場が四条橋取水場の不足分を補うように超過取水を行っていたのである。この点で佐世保市の説明は明らかに不十分で、人々を大きくミスリードする間違いである。こうしたミスリードをなくすために、不安定水源と定義された三本木取水場、四条橋取水場、岡本貯水池の2007年度の取水状況をまとめたグラフを作成した。それが<本準備書面次頁に掲げている>図7である」(同号証 p18～19)。
- 「2007年度の前半から中盤にかけては水利権一杯、また一時的には水利権を超える超過取水を行い、平均すれば、20,000m³/日程度の取水を続けていることがわかる。また、2007年度の後半は取水量を減じながらも継続的に取水を続けている。取水量がかなり減少した時もあるが、それでも年間を通じて決して佐世保市が言うような不安定取水状況ではない」(同号証 p19)のである。

参考

(甲 B 第 57 号証の 1p19) 図 7 2007 年度における不安定水源(四条橋取水場、三本木取水場、岡本貯水池)取水量の推移



エ 相浦取水場も本件慣行水利権と補い合っていること

(ア) もっとも、「慣行水利権 3 施設の取水量は、2007 年度後半の 2008 年 1 月から 3 月にかけて、水利権流量に比べると半分程度の取水が続き、しかもそれが 3 月中旬まで徐々に減少していることがわかる。とすると、やはり河川自流依存の慣行水利権 3 施設は取水に不安定さが残る」(同号証 p20) ようにも見える。

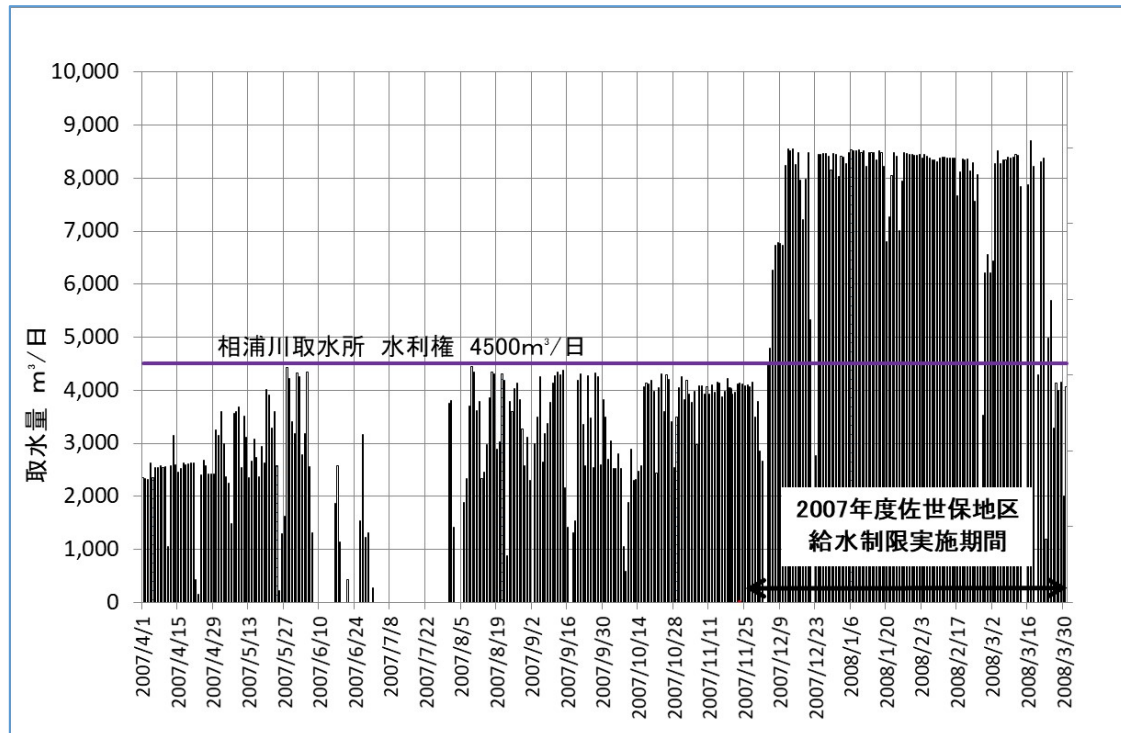
しかしそうではない。実は相浦取水場とも相互に補っているのである。

(イ) 「<甲 B 第 57 号証の 1> 図 8 は 2007 年度の相浦取水場の取水量の推移を見たものである。相浦取水場でも 2007 年 6 月から 7 月にかけて取水がゼロの時がある。また 11 月下旬まで水利権一杯の取水を必ずしもしていない。

ただこれをもって佐世保市は相浦取水場が不安定水源であるとは決して言わないであろう。一方、12月に入ると、**相浦取水場は水利権を大幅に超え、ほぼ2倍に達する超過取水を行っている。そのタイミングは、実は上流の三本木取水場の取水量減少、四条橋取水場の取水停滞期と同時期である。**この相浦取水場の取水も相浦川の河川自流からである。本来、許されるはずのない許可水利権を超えた超過取水は渇水時における緊急非常措置であるが、それが許されるのは上流の三本木取水場、四条橋取水場に設定された慣行水利権の代替取水としての性格を持つからである。したがって、**相浦取水場の、少なくとも超過取水部分は、佐世保市の言うところの不安定水源からの取水なのであり、現有水源施設から切り捨てられた慣行水利権の権利を体現したものである。**この相浦取水場の超過取水部分を図7の不安定水源による取水量に加えれば、2007年渇水時、佐世保市が不安定水源に位置付けた河川自流の取水場は安定水源取水施設と同等か、またはそれを上回る安定取水を行っていたことがわかる」(同号証 p20～21)。

参考

(甲B第57号証の1p21)図8 相浦川相浦取水場(許可水利権 $4,500\text{m}^3/\text{日}$)の取水状況(2007年度)



4 総括 安定水源と不安定水源の取水の補完関係

- (1) 以上の 2007 年度の相浦川の 4 つの河川自流依存の取水場の取水量の分析を踏まえ、伊藤先生は、「2007 年度における相浦川依存慣行水利権 3 施設の取水
量、相浦取水場の超過取水量の推移を積み上げ棒グラフで示し、佐世保市安定
水源の取水比率、水源ダム貯水量の推移を折れ線グラフで示した」図 9 も分析
して、以下のような結論に達している。
- (2) まず、図 9 から「慣行水利権 3 施設は年間を通じてかなり安定した取水を行
っていたことがわかる。そして、取水量に不安が出てきた 2007 年 12 月から 3
月にかけては相浦取水場の超過取水によって不足量を補い、日量 1 万 $5,000\text{m}^3$
から 2 万 m^3 を超える取水を行っている。部分的に取水量が大きく減少したこ

ともあるが、その時はダムからの補給に依存して水量を確保しているのである。河川自流依存の慣行水利権 3 施設の時とした取水量減少は、本来ならば、後発水利用者が建設したダム等によって補給されるべきなのであるが、相浦川上流ダムにはそうした操作規程がなく、結果的に取水量の減少を招いてしまっている」(同号証 p22～23)。

- (3) しかし、それでもなお、「佐世保市から不安定水源と言われた慣行水利権 3 施設の取水並びに相浦取水場における超過取水の取水実績は、安定水源と言われる許可水利権の取水量との間で、渇水時に一方的にどちらかに依存傾向を強めたり、水源能力を失ったりしているのではなく、相互の利点を生かしながらの補完関係が成り立っていると言え」る(同号証 p23)。

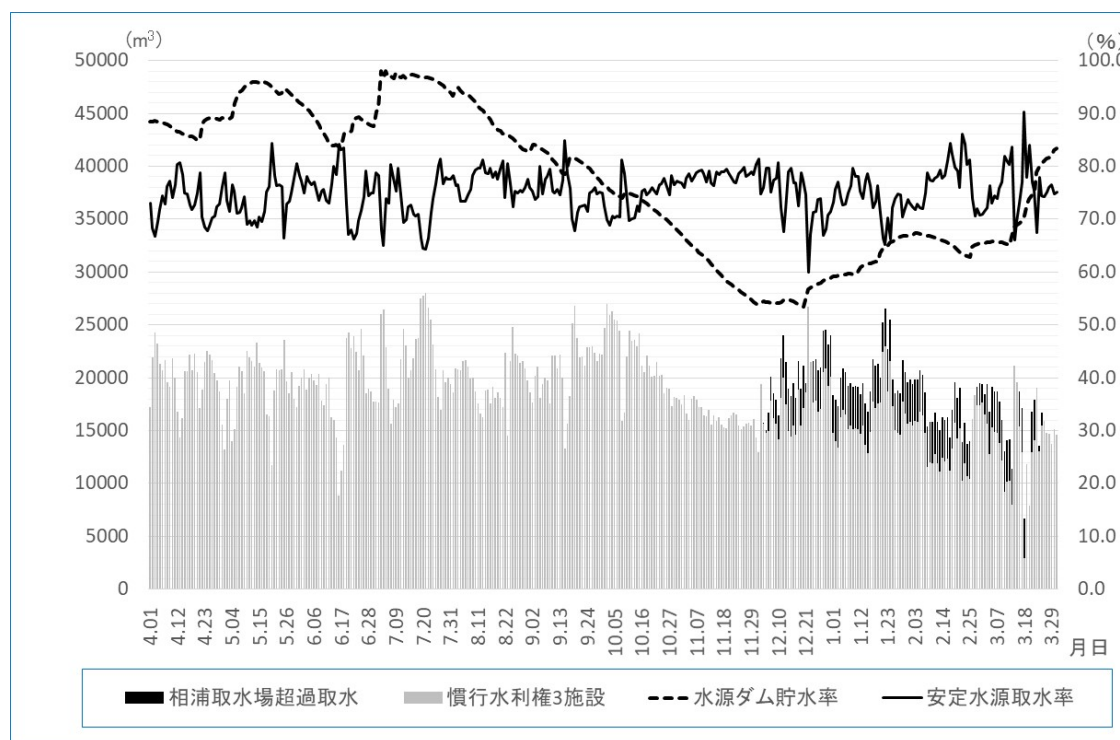
なお伊藤先生は、「国の準備書面によると、佐世保市の水供給は、まずは河川自流に依存した取水場からの取水を先行させ、河川自流依存の取水場の取水量が減少した時にダムから取水して補っている、という。まさにその事実が図9のデータ分析より明らかにされるのである」とも指摘している(同上)。

- (4) 以上を踏まえ、最も重要な結論として、「そしてここでもっと大事なのは、**年間を通じて河川自流依存取水場はその役割を十分に果たしており、それはダム依存水利権との共同作業によるものだ**ということである。相浦川に建設された 4 ダムはいずれもダム湖から直接取水されて浄水場まで運搬されるため、相浦川を下って相浦川の河川自流を補いながら下流で取水されることはない。つまり、わが国で一般的に見られる河川流量の中で流量調整することのできない仕組みになっており、河川自流依存の慣行水利権のもとで取水された流量と、ダム依存水利権のもとで取水された流量は浄水場で調整するしかないのである。慣行水利権が安定化するためには、上流のダムが補給することが必要だと述べたが、佐世保市の水道システムでは別々の取水を前提としながら、浄水場で調整し、実質的にそうした機能を果たしている。**このようなシステムの特徴から、河川自流**

依存の水利権を不安定水源に貶めて自己保有水源から除外してしまう行為は、現在の佐世保市の水道供給システムからすれば、最も基礎となる河川自流水取水を排除してしまい、システムの崩壊を招きかねない」ことを指摘している（同号証 p23～24）。

参考

（甲 B 第 57 号証の 1p22）図9 不安定水源の取水量と安定水源取水率、水源ダム貯水率



第 4 結論

1 喝水について

- (1) まず、石木ダム事業と、異常喝水対策は全く無関係である。
- (2) また、「慢性的な喝水対策」も、石木ダム事業とは、直接には結びつかない。

- (3) しかも、佐世保市においては、佐世保市が喧伝するほど、実際には「渇水」は生じていない。佐世保市がそう言い張っているにすぎない。

2 本件慣行水利権について

- (1) 後発する水利権は、先発する水利権(許可水利権だろうが、慣行水利権だろうが)を侵害しない限度で認められる。

河川自流から、先発する水利権を確保した上で十分には取水できない場合は、ダムを開発することで取水を確保する。その場合、当然、先発する水利権の取水に影響しないように設置するか、影響する場合はその分も補充する必要がある。

従って、後発する水利権が十分に取水できている時に、先発する水利権が十分に取水できないという事態は法的には起こりえない。そのような事態に陥っているのであれば、それは違法状態である。。

- (2) 本件慣行水利権は、相浦取水場の許可水利権や、相浦川の4つのダムよりも先発するものである。

したがって、「本件慣行水利権だけが十分に取水できない」という事態は起こるはずはない。

- (3) 佐世保市の、四条橋取水場の2007年度の取水量を見ると、あたかも「四条橋取水場では十分に取水できていない」ように見える。

しかし、「四条橋取水場では十分に取水できていない」ように見える日の多くは、「三本木処分場で、届け出水量を超えた取水」が行われている。つまり、本件慣行水利権は、相互に補完しあっているのである。従って、どちらか一つだけを見て「十分に取水できていない」と判断することは誤りである。

- (4) ただし、本件慣行水利権を合算して分析しても、「本件慣行水利権は十分に取水できていない」ように見える。

しかし、これも許可水利権である相浦取水場と相互に補完しあっているので

あり、本件許可水利権だけを「十分に取水できていない」と判断することもまた誤りである。

- (5) 相浦川の河川自流から取水している本件慣行水利権と相浦取水場の許可水利権は相互に補完しながら、十分な取水ができています。それは「10年に1回程度の渇水時期」とされる2007年度でも同じである。

- (6) したがって、少なくとも「相浦の許可水利権が安定水利権として保有水源に含まれるのであれば、本件慣行水利権も含まなければならない」ことは明らかである。

3 本件慣行水利権の安定性

- (1) 上記の通り、佐世保市や国の主張に反して、本件慣行水利権は、非常に安定している。

相浦川からの河川自流取水水利権(本件慣行水利権及び相浦許可水利権)がいかに安定しているものであるかについて、意見書 p24 以下で丁寧に分析されている。

- (2) その結論は、「10月25日から3月13日までの・・・不足水量・・・分を補ってやることができれば、2007年の給水制限期間中、相浦川の慣行水利権3施設(相浦取水場での超過取水も含めて)で日量20,000m³の取水が安定してできたことになる」(同号証 p27～28)ほど『安定』している、ということである。

- (3) 具体的にはこうなる。

「これは例えば有効貯水量40.0万m³の相当ダム貯水量の約8割を渇水期間中、補給水源に転用すれば、慣行水利権20,000m³/日の安定取水が可能になることを意味する。相当ダムの許可取水量5,700m³/日の8割は4,560m³/日なので、相当ダムは慣行水利権3施設の補給水源として機能させた方がより多くの安定水量を確保することができる。その結果、慣行水利権3施設は20,000m³/日から4,560m³/日を引いた15,440m³/日の安定取水を可能にしたことになる」(同号証

p28)。

あるいは、こうなる。

「これをダム貯留水の給水日数の大きな・・・川谷ダムで計算すると、不足水量 323,927m³は川谷ダム取水量 2,676m³/日に相当する。したがって、川谷ダムを補給水源として利用する場合は、慣行水利権 3 施設は 20,000m³/日から 2,676m³/日を引いた 17,324m³/日の安定取水を可能にする」(同上)。

但し、相浦川を通しての慣行水利権補給はできないので、取水した浄水場内での取水量調整となることに注意が必要である。

- (4) 従って「いずれにせよ、このような運用方式を採用すれば、慣行水利権 3 施設は渇水期間中、安定して 15,000～17,000m³/日程度の水を供給することができる」ということである(同上)。
- (5) このような活用をすることで、本件慣行水利権は「不安定」どころか、「(他の水利権と相まって)石木ダムを建設しなくても十分に佐世保市の需要を賄える」ほどの『実力』を備えているのである。

したがって、控訴人らが何度も主張するように、本来、石木ダムを建設する必要性はないが、それはともかく、「本件慣行水利権を『不安定水源』として保有水源から除外することが著しく不合理である」ことを、目に見える形で示している。

- 4 以上より、本件慣行水利権を保有水源から除外することは著しく不合理であり、裁量の範囲を逸脱している。

それを前提にした本件事業計画もまた著しく不合理であり、明らかに裁量の範囲を逸脱した違法な計画であり、取消を免れない。

以上