

## 審査請求の理由

- 1 起業者である長崎県（及び佐世保市）は、平成21年11月9日、二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事（以下、「本件事業」）について事業認定の申請を行なった。これについて九州地方整備局は、平成25年9月6日、事業認定の処分（以下、「本件処分」）を行ない、その旨告示した。

告示された事項中、「第4 事業の認定をした理由」（以下、「事業認定理由」）は、「申請に係る事業は、以下のとおり、法第20条各号の要件をすべて充足すると判断される」としている。

しかし、同条第3号及び第4号の各要件への適合性については、事実認定に重大な誤りがあり、各要件への適合性を欠いており違法であるから、本件処分は取り消されるべきである。

以下、利水の観点に絞って審査請求の理由の一端を述べる。

（注）告示文は頁の表示がなく特定が困難なため、当該箇所を抜粋し、ゴシック体・太字とした。

- 2 「3 法第20条第3号の要件への適合性」について

- 1）「（1）得られる公共の利益」の項で述べる（以下同じ）「特に佐世保市では石木ダムに参加を表明した昭和50年以降、昭和53年、平成6年から翌7年、平成17年、平成19年の4回給水制限を実施し、また、直前の降雨により給水制限が回避できた年が5回を数える等頻繁に渇水の危機に瀕している」との事実認定について

この事実は、佐世保市水道局が念仏のように繰り返し唱え続けていることである。事業認定申請書30頁の「4 事業の施行を必要とする公益上の理由」のなかでも記述されている。しかるに認定庁は、この点に関する公聴会における公述人・宮野由美子の公述内容を検証することさえしていない。

昭和53年は11日間の断水、平成17年の給水制限はわずか8日間の減圧給水制限、平成6年から翌7年は217日間の断水と52日間の減圧給水、平成19年は合併前の旧佐世保地区では124日間の減圧給水制限が実施された。これをよく検討すると、昭和50（1975）年から2012年までの38年間に断水があったのは2回だけ。断水ではなく市民生活にさほどの影響を与えない減圧給水制限が2回。合計4回の給水制限が実施された。しかし、これをもって「佐世保市は頻繁に渇水の危機に瀕している」とするのはまったく的外れである。

佐世保市水道局は、平成17年10月、「平成17年度 異常気象による渇水（総括）」と題する渇水報告書を発表している。この報告書のなかで、「下の原ダムの嵩

上げが完成していたら給水制限に入ることにはなかった」と述べている。現在では平成17年度の給水制限はあり得ないと言っているのである。 **資料**

また、過去に経験した「直前の降雨により給水制限が回避できた年が5回を数えた」とあるが、この時は節水PRを実施し警戒体制に入るも直前の降雨で回避できたのであるところ、下の原ダム嵩上げ後の今日では考えられないということでもある。人口減少と少子高齢化が進み、一日平均給水量が大きく落ち込んでいる今日、至極当然である。

認定庁は、起業者の言い分を丸写しするだけで無批判に認容し、佐世保市は「頻繁に渇水の危機に瀕している」とするが、この事実認定には重大な誤りがある。

2)「佐世保市の水道用水は、平成23年度現在での1日最大給水量が80,240 m<sup>3</sup>/日あるのに対し、既存の安定して取水できる水源として確保している水利権は約77,000 m<sup>3</sup>/日に過ぎず、」との事実認定について

これもまた、佐世保市水道局の常日頃の言い分を何一つ検証もしないで無造作に採用し、あたかも佐世保市の水道用水が不足を来しているかのように仮装している。

問題なのは、まず「1日最大給水量」80,240 m<sup>3</sup>/日と「安定して取水できる水源として確保している水利権」77,000 m<sup>3</sup>/日を対照する形を借りて、いかにも水源に不足を来しているかのような詐術を用いること自体が不当である。なぜならば、平成23年度の1日平均給水量は71,153 m<sup>3</sup>/日である。最大値を記録した8月の1日平均給水量でも75,262 m<sup>3</sup>/日なのである。確保している水源不足を演出するために1日最大給水量と対照することに合理的な理由はない。1日平均給水量と対照して判断するのが妥当であり常識である。あえてここでは、佐世保市が77,000 m<sup>3</sup>/日以外に許可水利権とみなされる慣行水利権等を有することには深入りしないこととする。次に、平成23年度は1日給水量が80,000 m<sup>3</sup>/日を超えた日はわずかに1日しかないという事実である。本来無視しても構わないような実績値を殊更に引き合いに出すこと自体、合理性を欠いている。因みに同年度の1日給水量を日数別にみると75,001~80,000 m<sup>3</sup>/日に該当する日は50日。すなわち1年365日のうち315日の1日給水量は75,000 m<sup>3</sup>以下だったことになる。 **資料**

したがって、「現在は、本件事業による新たな水源の確保を前提とした暫定豊水水利権と慣行水利権等の不安定取水に依存している状況である。このため、渇水の恐れがある時には節水の呼びかけを行っている状況となっている」との事実認定は明らかに事実に反しているばかりか、事実のねつ造である。思わず、「現在は、節水の呼びかけを行う状況にはほとんどない！」と声を荒げたいぐらいである。

近年、すなわち平成20年度から同24年度までの5年間における水の需給関係の実態をまったく無視しており正しく評価していない。いや、認定庁は、起業者側に軸足を置こうとするから、客観的な事実を透徹した目で視ることができないのかも知れない。

前記の5年間、佐世保市水道にあっては、水需給関係において懸念される材料は皆無であった。全国的には水不足が取りざたされた地域も少なくなかったし、九州地方整備局管内でも、一昨年度は筑後川水系の多くの水道事業体が「湯水の危機」に見舞われたのは記憶に新しい。今年度も、関東地域をはじめ多くの地域が深刻な水不足に陥っていた。一方、佐世保市水道は、記録的な猛暑で旱天が続き、それなりに厳しい降雨状況であったにもかかわらず悠々と乗り切り、懸念材料は何もなかった。今年度がこのまま推移すれば、連続して6年間、現有水源によって安定給水が確保されることが証明される。他都市と比較しても、佐世保市水道の安定性・優秀性が浮き彫りになること必定である。

以上指摘した認定庁の事実認定は、重大かつ明白な誤りである。

- 3) 「また、佐世保市では、今後の生活用原単位の回復、観光客数の増加及び大口需要の企業経営方針の転換等に対応するため、さらに供給能力の不足が予測されている」との事実認定について

個々について反論するには紙幅が幾らあっても足りない。ただただ佐世保市の言い分を丸飲みし、ここでも認定庁自ら検証すること怠り、誤った事実認定を繰り返している。それぞれの要因も希望的観測の域を出ない。将来、供給能力の不足を来すことはあり得ない。この事実認定には、重大な誤りがある。

「大口需要の企業経営方針転換」の問題点について、市民がまとめ、佐世保市水道局長に宛てた公開質問書がある。反論として、回答書と共に本書に添付する。これを参照されたい。 **資料**

なお、この問題で佐世保市水道局は、SSKの回答書など関連資料を自らの主張（過大な需要予測）に合わせようと意図的に虚偽を作出し、平成24年度に実施した水道施設整備事業再評価のための資料を作成している。これを提示された再評価委員を誤導し、公正な判断をゆがめてしまうという重大な結果を招いている。この資料作成は、虚偽公文書作成等罪に該当する疑いが濃厚であることを指摘しておきたい。また、認定庁の上級庁がこれを追認するようなことがあってはならない。

- 4) 「このように、佐世保市の水道用水としての供給能力の不足の解消に加え、将来の水需要に対応するためには川棚川において新規水源の開発が急務となっている」との事実認定について

将来、水道用水としての供給能力が不足を来すことはあり得ない。過大な水需要予測に基づいた石木ダム建設計画は直ちに中止されるべきである。

「川棚川において新規水源の開発が急務となっている」と、佐世保市水道は水源不足のため逼迫した状況にあるかのように言うが、そういうことはまったくない。2の2)で指摘したようには、近年の佐世保市水道の水需給状況は実に悠々としたものである。先の再評価でもそうであったが、佐世保市水道局の常軌を逸した水需要予測は、日々刻々、ひと月ひと月、数多の虚偽と虚構が白日の下に晒され続けて

いるのである。早晩（2年を待たずに）事実をもって証してくれるはずである。

3 「4 法第20条第4号の要件への適合性」について

- 1) 「(1) 事業を早期に施行する必要性」の項で述べる（以下同じ）「また、佐世保市では、安定して取水できる水源の給水能力が不足し、不安定取水に依存している状況に加え、更なる供給能力の不足が見込まれている将来の水需要への対応が必要となることから、水道用水の確保のためできるだけ早期に本体事業を整備する必要があると認められる」との事実認定について

上述したように、厳正な水需要予測に対する検証を欠いたまま、佐世保市の言い分を全部容認したところに根本的な事実誤認がある。そのような事実誤認に基づく事実認定には重大な誤りがある。

佐世保市水道は、ダム貯留水と河川水を毎日組み合わせて原水の取水をする運用を行っている。原水取水の運用としては極めて常識的であり合理的である。これをもって不安定取水（河川水）に依存している状況であるとの認識こそが明らかな誤りであり、為にするものである。水道水源をダム貯留水と河川水とする水道事業体にあっては当然の運用であり、なにも佐世保市水道に限らない。「依存」との認識こそが重大な誤りであることを指摘せざるをえない。

2の2)で述べたことに関連するが、平成20年度以降の1日平均給水量は77,000 m<sup>3</sup>/日を超えることはない。「依存」の実態はないのである。資料

どうして「水道用水の確保のためできるだけ早期に本体事業を整備する必要があると認められる」ということになるのか。認定庁の利水に対する見識を疑わざるを得ない。

起業者に負担しなければならない何かがあるのだろうか。

- 2) 「また、...、...、石木ダム建設促進佐世保市民の会等から本件事業の早期完成に関する強い要望がある」との事実認定について

認定庁は、石木ダム建設促進佐世保市民の会（以下、「市民の会」）の実態について、何一つ検証することなく、市民の会の要望をもって、石木ダム建設が佐世保市民ごぞつての要望であるかのような認識で事実認定をしている。これは、市民の会の実態・実像に無知蒙昧と言うしかなく、この事実誤認は極めて不当である。

市民の会は、「佐世保市の水資源確保のため、石木ダム建設の早期実現を促進することを目的」（会則第1条）として平成元年に設立された。通常、「市民の会」を標榜する場合、個人としての市民有志による自発的かつ自立・自律的な団体であると考えるのが常識である。しかし、この市民の会の出自はまったく違うのである。佐世保市内にある30の各種団体の代表者が発起人となり平成元年に設立されている。

代表者が属する各種団体から分かるように、市民の会は、佐世保市（水道局）幹部の積極的な働きかけ、一方、行政に迎合的な代表者（市内の有力者）の一部が相呼応し、音頭を取り、気脈を通じた者ら同士がでっち上げた「エセ市民団体」であ

ることが容易に推測できる。その程度の代物なのである。

会則には「会費の定め」があるものの徴収又は任意納入の事実はなく、市民の会の財政の全部は設立後今日まで、佐世保市から支給される毎年百数十万円の助成金によって賄われている。この一事が市民の会の実態（正体）を如実に証明していると言えるのではないか。資料、

平成11年度に実施された水道施設整備事業再評価の議事録はまことに興味深いものがある。当時の佐世保市水道局・水源対策室長（再評価の実務責任者）は、その見識を疑われても仕方のない次の発言を行っている。「語るに落ちる」とはこのことである。まさに市民の会の正体をさらけ出している。資料

現佐世保市水道局長は、当時の水源対策室長であることを付言しておきたい。

「市民の会が組織化されており、...水源対策室が実は事務局であり...、総会で予算、決算、事業計画を行うが、下部組織にうまくなれなかった」

「...各公民館さんまで書類を下ろそうとしている...」云々

3) 「これらの施設更新及び土砂浚渫は、ダムを水位を下げて実施する必要があるが、佐世保市は水源に余裕がないため、石木ダムが完成することによりこれらの施設更新などの実施に寄与することが認められる」との事実認定について

「ダムを水位を下げて実施する必要がある施設更新」とは具体的に何を意味するのかよく分からない。初めて耳にする佐世保市（水道局）の主張である。ただ、審査請求人は土砂浚渫の意味は理解できるので、これについて言及することとする。

「ダムを水位を下げて実施する必要がある土砂浚渫」は、ダムを空にしなくても技術的に土砂浚渫は可能なことは知っている。ただ、認定庁は、石木ダム建設の完成が既設ダムの土砂浚渫に寄与するとの認識を示している。これには直ちに同意できない。「他の方法」による検証がなされていないことと、前述のとおり初めて耳にする起業者の主張であり、私たちに反論の機会が与えられていないことから同意できるものではない。これについても、起業者の言い分をそっくり認めているだけであり極めて不当である。

「他の方法」について述べたい。佐々川からの取水（新規水利権）が土砂浚渫を可能にする最良の方策である。

佐世保市は、南部の川棚川に 15,000 m<sup>3</sup>/日（暫定豊水水利権を除く）の水利権を、北部の佐々川に 5,000 m<sup>3</sup>/日（但し、期間限定。菰田ダムへの補水用）の水利権を有している。

二級河川である佐々川及び川棚川は、長崎県内では延長・流域面積で1、2位を誇る河川である。規模において佐々川がやや優ると言えるかも知れない。例えば、この佐々川に期間限定でない通年取水ができる水利権として 20,000 m<sup>3</sup>/日の新規

水利権を取得すると、既設ダムの中で取水能力が最大の下の原ダム（14,800 m<sup>3</sup>/日）の水位を下げて（ダムを空にして）土砂浚渫が可能になる。下の原ダムについては、嵩上げ（竣工は平成19年）は、平成10年から100年間の堆砂容量を確保する計画になっているから、実際には取水能力が2番の川谷ダム（13,300 m<sup>3</sup>/日）の土砂浚渫の可否を考慮すればよいことになる。15,000 m<sup>3</sup>/日の水利権で必要かつ十分である。

佐々川の流量に、新規水利権として15,000 m<sup>3</sup>/日以上の上の余裕があるか否かが問題となる。このことについて、審査請求人は、自身の調査・研究結果を『佐々川と水利権』としてまとめている。結論は、十分すぎるほどの余裕がある。資料

この項で摘示した事実認定は、認定庁がいかに起業者に荷担しているかを見事に証明している。これまで起業者が主張してきた事実ではない。これは反対側にとっては“不意打ち”の主張といえる。司法手続きにあっては絶対に許されない手続き上の重大な瑕疵であることを指摘しておきたい。

- 4) 「さらに、佐世保市の水道用水としての供給能力不足の解消に加え、将来の水需要に対応するため、ダムにより40,000 m<sup>3</sup>/日の新規水源の開発を行ない、これに要する貯水容量の2,490,000 m<sup>3</sup>/日を確認し、安定的な水道用水の供給を図ることとしている」「本件事業の完成により、(中略)、また10年に1回程度起こりうる湯水時においても、(中略)、また、佐世保市の水道用水の安定的な供給に寄与することが認められる」について

上記1) 2) 3)は、「事業認定理由」の記載順であったが、本項は前に戻る。摘示した事実認定は、「佐々川の水源地」と密接に関わると思料され、3)の『佐々川と水利権』とも関連する。再びここで言及する。

そもそも、「ダムにより40,000 m<sup>3</sup>/日の新規水源の開発を行なう」ことが必要なことなのか。超過大な水需要予測を根拠とするもので、極めつけの虚構に過ぎないと言わざるを得ない。しかし、ここではその問題には立ち入らない。

以下、外に「佐世保市への水道用水の安定的な供給に寄与する」ことができる方策があること、最有力な方策は「佐々川の水源地」に着目すべであること、について述べることにする。

事業認定理由において、「長崎県において平成23年7月に実施された石木ダム建設事業の検証に係る検討においても、石木ダム案の外、(中略)8案について比較検討が行われた(後略)」とあり、また「佐世保市において平成25年3月に実施された水道施設整備事業再評価においても、石木ダム建設と同様の取水量につながる可能性のある代替案として、(中略)14案の検討が行われた」とある。それぞれの案が各検討されたことは事実である。

問題は、起業者は、佐々川の水源地の検討を一切行なって来なかったことにある。検証に係る検討にあっては、実施要領細目で「既得水利の合理化・転用」

の観点から検討するものとされていた。また再評価にあっても、実施要領等・解説と運用で、同等の効果を発現する代替案の例として、「水利権の転用」や「既存の水源を廃止する場合においては、それを継続活用する」ことが示され、代替案については、複数のものを組み合わせることにより同等の効果を発現するものについても検討するものとされていた。しかるに起業者は、いずれにあっても、これが検討を一顧だにできなかったのである。

佐々川の水源能力の実情、及び河川管理者の怠慢については、上記『佐々川と水利権』で明らかにしたところである。これに関連して、業を煮やした審査請求人は河川管理者に対し、「遊休水利権に対する意見書及び質問書」を提出するに至った。 **資料**

しかし、河川管理者は、審査請求人らの真摯な質問書を握りつぶしたまま誠実に答えようとしないう。答えることができないのであろう。

上に摘示した事実認定は、起業者の石木ダム建設計画を丸ごと容認し、起業者の言い分をそのまま容認した重大な誤りがあり、到底認められない。

#### 4 本件事業に係る事業認定は拒否されるべきであったこと

釈迦に説法、誠に僭越であるが、小澤道一著『第二次改訂版 逐条解説土地収用法上』（以下、「逐条解説」）の328頁～329頁に、次のような法第20条の注解が示されている。

この問題は、本条4号が広範な裁量を認める表現になっているにもかかわらず、4号の要件充足を認定してうえで、なお事業認定を拒否する権限を認定庁に付与しなければならないような特段の事情が存在するか、の問題である。例えば、申請に係る事業について土地利用上の合理性や公益性が十分認められる場合でも、当該事業に対して激しい社会的な反対運動があり、事業認定をすれば極めて大きな社会的な混乱が予見される場合に、事業認定の時期を遅らせても事態の改善がないときには、認定拒否をすることに合理性を認めざるをえないこともあろう。（以下、略）

これは著者の個人的な見解であるが、「認定権者は、1号から4号までの要件充足を認めたとうえで、なお認定を拒否する裁量権を有するか」という問題設定のもとで、著者は、「土地利用上の合理性や公益性が十分認められる場合」でもなお、「認定拒否をすることに合理性を認めざるをえないこともある」と肯定している。

認定庁が上記見解を知らなかったはずがない。何故に、本件事業について事業認定の処分を行なうに至ったのか。疑問である。

本件事業は、初めてダム建設計画が明らかになってから実に50年、事業が認可されてからでも40年以上の長きにわたり「激しい社会的な反対運動」があり、いまだ

に本体着工はなされておらず、その見通しもない。事業認定の告示があったとはいえ、石木ダム建設に絶対反対する地権者は「ここに住み続けるだけ」と淡々と語っておられる。ダム建設の強行の先には、地権者13戸60名の尊厳を奪い生存権を否定し、警察権力の実力もっての強制排除は避けられない。これが「極めて大きな社会的な混乱」でなくてなんだろうか。認定庁には、十分に予見できたのではないか。

しかも、本件事業は、簡単に公益性が認められるような容易な案件ではなかったはずである。ところが、「主な反対意見の要旨と当該意見に対する事業認定庁の見解とを併記した意見対照表」をみると、石木ダム建設に反対する意見を「起業者によると、...」「起業者は、...」などと判で押したようにことごとく否定し、起業者の主張＝認定庁の見解という無惨な姿をさらしている。そこには中立公正な第三者機関としての矜持が微塵もみられない。

何が作用したのか知る由もないが、認定庁は、事業認定に関する処分を行うにあたり、明らかな判断の誤りを犯したと指摘せざるを得ない。

## 5 まとめ

本件事業は、まったく必要のないダムを造る計画であり、ムダなダムの典型である。上述したように、利水の観点からみた事業認定理由はことごとく破棄されるべき内容である。

したがって、本件事業の公益性・必要性は認められず、各要件への適合性を欠いており違法であるから、本件処分は取り消されなければならない。

### 【添付書類】

佐世保市水道局作成「平成17年度 異常気象による湯水（総括）」（抄）  
一日平均給水量別日数調べ  
佐世保重工業の使用量の将来予測に関する公開質問書及び回答書  
一日平均給水量一覧  
石木ダム建設促進佐世保市民の会設立趣意書並びにご署名のお願い  
石木ダム建設促進佐世保市民の会会則  
平成15年度収支決算報告書及び平成16年度収支予算書  
水道水源整備事業再評価関し委員会 議事録（抄）  
「佐々川と水利権」と題する文書  
遊休水利権に対する意見書及び質問書